

Valéria Cabral Carvalho

**As Emendas Orçamentárias e seu significado político-
institucional, na Arena Legislativa de Santa Catarina: a
experiência da década de 90.**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de mestre, junto ao Curso de Pós-Graduação em Sociologia Política, do Centro de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal de Santa Catarina, sob a orientação do Prof. Erni José Seibel.

Florianópolis
2001



Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política
Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Campus Universitário - Trindade
Caixa Postal 476
Cep: 88040-900 - Florianópolis - SC - Brasil
E-mail: ppgsp@cfh.ufsc.br

AS EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS E SEU SIGNIFICADO POLÍTICO INSTITUCIONAL NA ARENA LEGISLATIVA DE SANTA CATARINA: A EXPERIÊNCIA DA DÉCADA DE 90.

Valéria Cabral Carvalho

Esta Dissertação foi julgada e aprovada em sua forma final pelo Orientador e Membros da Banca Examinadora, composta pelos Professores:

Prof. Dr. Erni José Seibel
Orientador

Prof. Dr. Yan de Souza Carreirão
Membro

Profa. Dra. Ivete Simionatto
Membro

Profa. Dra. Ilse Scherer-Warren
Coordenadora

Florianópolis, (SC), Julho de 2001.

“ A longa caminhada dos séculos na história de Portugal e do Brasil mostra que a independência sobranceira do Estado sobre a nação não é a exceção de certos períodos, nem o estágio, o degrau para alcançar outro degrau, previamente visualizado. O bonapartismo meteórico, o pré-capitalismo que supõe certo tipo de capitalismo não negam, que no cerne, a chama consome as árvores que aproximam de seu ardor, carvão para uma fogueira própria, peculiar e resistente. O estamento burocrático, fundado no sistema patrimonial do capitalismo politicamente orientado, adquiriu o conteúdo aristocrático, da nobreza de toga e do título. A pressão da ideologia liberal e democrática não quebrou, nem diluiu, nem desfez o patronato político sobre a nação, impenetrável ao poder majoritário mesmo na transação aristocrática - plebéia do elitismo moderno. O patriciado, despido de brasões, de vestimentas ornamentais, de casacas ostensivas, governa e impera, tutela e curatela. O poder – a soberania nominalmente popular – tem donos, que não emanam da nação, da sociedade, da plebe, ignara e pobre...”

(Raimundo Faoro)

- in memorium -

Dedico este trabalho a alguém que mesmo na ausência é presente em todos os momentos da minha vida. À minha eterna amiga Rosalie Schilikman Pereira (Vento Sul)

Agradecimentos

- *A Luiz e Rita, meus pais, eternos incentivadores e companheiros. Obrigada pela força, apoio e carinho nesta caminhada;*
- *Aos amigos do Curso, que levantaram o meu astral nos momentos difíceis deste processo: Maria, Iñigo, Marquinho, Antônio, Bernadete e Luiz, especialmente;*
- *Aos companheiros amigos de outras jornadas, que torceram por mim e estiveram sempre presentes: Dolores, Merinha, Biá, Luziele, Teresa Magalhães, Edi, Tânia, Lourdinha, Crown, Sueli, Cláudio, Lee, Adriana, Márcia Barbosa, Flora, Marilsa, Lucilha, Marilda, Shin, Luizinho, Nino, Zizinha, Lilinha, Ondina,...*
- *A Ricardo (anjo loiro) pela dedicação na elaboração de um programa para a tabulação dos dados da pesquisa;*
- *Ao professor Erni José Seibel, meu orientador, pelo desafio da proposição do tema e pelos momentos de reflexão;*
- *Às professoras Ivete Simionatto e Beatriz Augusto Paiva pelo estímulo e apoio em diferentes momentos da minha formação profissional;*
- *À Carmem, pela dedicação na digitação deste trabalho;*
- *À Albertina e Fátima, secretárias do Curso, sempre gentis e atenciosas;*
- *À Amandinha e Bibiel pelas gracinhas e sorrisos que muito me inspiraram;*

- *Aos funcionários do Setor de Documentação da Assembléia Legislativa de Santa Catarina, pela atenção que me dispensaram durante o período da minha pesquisa;*
- *A Mario Feijó, que fez a revisão deste trabalho, pela atenção e dedicação;*
- *A esta alquimia, chamada vida, que me motivou com muita energia durante todo o processo de construção desta dissertação.*

SUMÁRIO

I -	INTRODUÇÃO	10
II -	CAPÍTULO I – O ORÇAMENTO PÚBLICO: CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS, SEUS FUNDAMENTOS LEGAIS E AS ESFERAS DE PODER	
II. 1.1.	O Processo histórico de regulamentação do orçamento público no Brasil.....	19
II. 1.2.	A Arena Legislativa em Santa Catarina: sua estrutura e atribuições legais.....	27
III -	CAPÍTULO II – O ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO POLÍTICO	
III. 2.1.	O orçamento público como instrumento político em um regime democrático – revisitando a história da construção da sociedade política brasileira.....	35
III. 2.2.	A instituição partido político.....	47
III. 2.2.1.	Considerações históricas sobre partidos políticos no Brasil.....	47
III. 2.2.2.	Diferentes concepções sobre a instituição partido e sua relação com o regime democrático.....	54
III. 2.2.3.	A emenda orçamentária como uma dimensão da prática parlamentar.....	70
IV -	CAPÍTULO III – AS EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS E SEU SIGNIFICADO POLÍTICO-INSTITUCIONAL	
IV. 3.1.	A emenda orçamentária em sua dimensão burocrática	76
IV. 3.2.	Apresentação e análise dos dados da pesquisa.....	84
V -	CONSIDERAÇÕES FINAIS	98
VI -	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	103
VII -	ANEXOS	108

RESUMO

A idéia central deste trabalho é que o processo de construção do orçamento público está vinculado aos diferentes momentos da vida política do Brasil, sendo um espaço de disputa entre os poderes e entre as diferentes esferas de governo.

Assim, neste trabalho procuramos identificar a lógica de confecção da peça orçamentária pública, em âmbito estadual, identificando uma dimensão fundamental deste processo qual seja a apresentação de emendas orçamentárias na Assembléia Legislativa no Estado de Santa Catarina, na década de 90, no que diz respeito especificamente à atividade parlamentar.

Para tanto, partimos de três pressupostos básicos que nortearam esta pesquisa:

- As emendas privilegiam a ação individual do parlamentar mais do que a instituição partido;
- As emendas expressam-se mais em ações governamentais pontuais do que na consolidação e reforço de políticas públicas;
- A ação individual do parlamentar na apresentação de emendas, como práticas de natureza pontual, reforçam uma cultura clientelística.

Frente a essas argumentações analíticas, constatamos que a emenda orçamentária se constitui em uma prática política voltada para o atendimento de demandas pontuais, não se constituindo completamente em instrumento, aperfeiçoador da Lei Orçamentária Anual, elaborada pelo Poder Executivo. É uma prática que, em geral, não privilegia o fortalecimento das políticas públicas e que por isso, pode vir a debilitar a instituição partido, uma vez que constatamos um expressivo número de emendas do tipo individual.

ABSTRACT

The central idea of this work is that the process of construction of the public budget is linked to the different moments of the political life of Brazil, being a dispute space among the powers and enter the different government levels.

Thus, in this work we tried to identify the logic of making of the public Budgetary Piece, in state ambit, identifying a fundamental dimension of this process which is the presentation of budgetary amendments in the Legislative Assembly in Santa Catarina's State, in the decade of 90, in what specifically says respect to the parliamentary activity.

For so much, we left of three presupposed basic that guide this research:

- The amendments privilege the more parliamentarian's individual action than the institution party;
- The amendments are expressed more in punctual government actions than in the consolidation and reinforcement of public politics;
- The parliamentarian's individual action in the presentation of amendments, while practices of punctual nature, reinforces a clientelist culture.

In front to those analytic arguments, we verified that the budgetary amendment is constituted in a political practice that gone back to the attendance of punctual demands, not constituting completely in a improvement instrument of the annual Budgetary Law, elaborated by the Executive Power. It is a practice that, in general, doesn't privilege the invigoration of the public politics and so, can come to weaken the institution party, once we verified an expressive number of amendments of the individual type.

In this sense, we also observed in our work the debility of the political parties, while mediation institution between civil society and State.

Introdução

A prática política parlamentar tem, entre suas atribuições formais, a proposição de leis, controle e fiscalização das ações do Poder Executivo e a apresentação de emendas aos diferentes projetos, emanados tanto do próprio Legislativo quanto do Executivo, constituindo-se, assim num campo com diferentes possibilidades de estudo, em especial no tocante às atividades políticas do parlamentar.

A emenda, segundo o discurso oficial, é um valioso instrumento do qual dispõe o parlamentar para propor alterações à Lei Orçamentária Anual (LOA), com os objetivos de aperfeiçoamento da mesma e de racionalização dos recursos públicos. Esta Lei é que define as fontes de receitas e detalha as despesas por órgão no governo, e contém ainda: os programas, sub-programas, projetos e atividades previstas nas metas e prioridades de governo pelo período de um ano. Ela é elaborada pelo Poder Executivo e encaminhada ao Legislativo para apreciação, discussão, apresentação de emendas e votação.

O orçamento público no Brasil experimentou os diferentes momentos vivenciados pela sociedade política brasileira, em sua processualidade histórica.

A definição do orçamento, como dispositivo legal, ocorreu com a Constituição do Império em 1824, contudo, a votação do primeiro orçamento no Brasil só veio a acontecer no exercício fiscal de 1830-1831.

A elaboração do orçamento, neste período, era de competência do Ministro da Fazenda, que em seguida o encaminhava à Assembléia Geral para apreciação, apresentação de emendas e votação. Uma característica peculiar do orçamento era que as despesas eram fixadas antes das receitas.

Durante o Império a prática parlamentar em relação à questão orçamentária não sofre alterações, vindo a acontecer, somente, em 1891 com a primeira Constituição.

Na República, os parlamentares têm ampliada a sua responsabilidade em relação ao orçamento, que agora se inicia, na própria câmara legislativa que, além das prerrogativas de apreciação, também faz a apresentação de emendas e a votação da mesma. No entanto, é mantida, ainda, a prática do Império de fixação de despesas anterior à fixação de receitas.

Em 1934, com a nova Constituição, é redefinida a função do Congresso, que passou a não ter mais competência na elaboração do orçamento, a qual retorna ao Poder Executivo, através do Ministério da Fazenda. Aos congressistas cabe somente a discussão, apresentação de emendas e votação da Lei Orçamentária.

Na Constituição de 1937, a atuação do Congresso sofre ainda mais restrições; não sendo permitido ao parlamento a proposição de emendas relacionadas a assuntos de natureza tributária e outros que implicassem em aumento de despesas. Somente na Constituição de 1946 é que o Congresso passa a ter novamente assegurada sua participação na elaboração do orçamento, considerando-se que, além das restrições previstas na Constituição de 1937, o Congresso permaneceu fechado durante o governo do presidente Getúlio Vargas (1937-1945). Assim, a partir de 1946, através de dispositivos constitucionais, os parlamentares passam novamente a apreciar e votar o orçamento, sendo do Poder Executivo a competência da elaboração do mesmo.

Na Constituição de 1967 fica instituída a competência do Poder Executivo em elaborar o orçamento cabendo ao Congresso apreciá-lo e votá-lo. Contudo, em 1969, através de emenda constitucional, é retirada a prerrogativa do Congresso em propor alterações à Lei Orçamentária, por intermédio de emendas. Neste período, a atuação dos

Valéria Cabral Carvalho

**As Emendas Orçamentárias e seu significado político-
institucional, na Arena Legislativa de Santa Catarina: a
experiência da década de 90.**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de mestre, junto ao Curso de Pós-Graduação em Sociologia Política, do Centro de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal de Santa Catarina, sob a orientação do Prof. Erni José Seibel.

Florianópolis
2001



Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política
Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Campus Universitário - Trindade
Caixa Postal 476
Cep: 88040-900 - Florianópolis - SC - Brasil
E-mail: ppgsp@cfh.ufsc.br

AS EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS E SEU SIGNIFICADO POLÍTICO INSTITUCIONAL NA ARENA LEGISLATIVA DE SANTA CATARINA: A EXPERIÊNCIA DA DÉCADA DE 90.

Valéria Cabral Carvalho

Esta Dissertação foi julgada e aprovada em sua
forma final pelo Orientador e Membros da
Banca Examinadora, composta pelos
Professores:

Prof. Dr. Erni José Seibel
Orientador

Prof. Dr. Yan de Souza Carreirão
Membro

Profa. Dra. Ivete Simionatto
Membro

Profa. Dra. Ilse Scherer-Warren
Coordenadora

Florianópolis, (SC), Julho de 2001.

“ A longa caminhada dos séculos na história de Portugal e do Brasil mostra que a independência sobranceira do Estado sobre a nação não é a exceção de certos períodos, nem o estágio, o degrau para alcançar outro degrau, previamente visualizado. O bonapartismo meteórico, o pré-capitalismo que supõe certo tipo de capitalismo não negam, que no cerne, a chama consome as árvores que aproximam de seu ardor, carvão para uma fogueira própria, peculiar e resistente. O estamento burocrático, fundado no sistema patrimonial do capitalismo politicamente orientado, adquiriu o conteúdo aristocrático, da nobreza de toga e do título. A pressão da ideologia liberal e democrática não quebrou, nem diluiu, nem desfez o patronato político sobre a nação, impenetrável ao poder majoritário mesmo na transação aristocrática - plebéia do elitismo moderno. O patriciado, despido de brasões, de vestimentas ornamentais, de casacas ostensivas, governa e impera, tutela e curatela. O poder - a soberania nominalmente popular - tem donos, que não emanam da nação, da sociedade, da plebe, ignara e pobre...”

(Raimundo Faoro)

- in memorium -

Dedico este trabalho a alguém que mesmo na ausência é presente em todos os momentos da minha vida. À minha eterna amiga Rosalie Schilikman Pereira (Vento Sul)

Agradecimentos

- *A Luiz e Rita, meus pais, eternos incentivadores e companheiros. Obrigada pela força, apoio e carinho nesta caminhada;*
- *Aos amigos do Curso, que levantaram o meu astral nos momentos difíceis deste processo: Maria, Inigo, Marquinho, Antônio, Bernadete e Luiz, especialmente;*
- *Aos companheiros amigos de outras jornadas, que torceram por mim e estiveram sempre presentes: Dolores, Merinha, Biá, Luziele, Teresa Magalhães, Edi, Tânia, Lourdinha, Crown, Sueli, Cláudio, Lee, Adriana, Márcia Barbosa, Flora, Marilsa, Lucilha, Marilda, Shin, Luizinho, Nino, Zizinha, Lilinha, Ondina,...*
- *A Ricardo (anjo loiro) pela dedicação na elaboração de um programa para a tabulação dos dados da pesquisa;*
- *Ao professor Erni José Seibel, meu orientador, pelo desafio da proposição do tema e pelos momentos de reflexão;*
- *Às professoras Ivete Simionatto e Beatriz Augusto Paiva pelo estímulo e apoio em diferentes momentos da minha formação profissional;*
- *À Carmem, pela dedicação na digitação deste trabalho;*
- *À Albertina e Fátima, secretárias do Curso, sempre gentis e atenciosas;*
- *À Amandinha e Bibiel pelas gracinhas e sorrisos que muito me inspiraram;*

- *Aos funcionários do Setor de Documentação da Assembléia Legislativa de Santa Catarina, pela atenção que me dispensaram durante o período da minha pesquisa;*
- *A Mario Feijó, que fez a revisão deste trabalho, pela atenção e dedicação;*
- *A esta alquimia, chamada vida, que me motivou com muita energia durante todo o processo de construção desta dissertação.*

SUMÁRIO

I -	INTRODUÇÃO	10
II-	CAPÍTULO I – O ORÇAMENTO PÚBLICO: CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS, SEUS FUNDAMENTOS LEGAIS E AS ESFERAS DE PODER	
II. 1.1.	O Processo histórico de regulamentação do orçamento público no Brasil.....	19
II. 1.2.	A Arena Legislativa em Santa Catarina: sua estrutura e atribuições legais.....	27
III -	CAPÍTULO II – O ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO POLÍTICO	
III. 2.1.	O orçamento público como instrumento político em um regime democrático – revisitando a história da construção da sociedade política brasileira.....	35
III. 2.2.	A instituição partido político.....	47
III. 2.2.1.	Considerações históricas sobre partidos políticos no Brasil.....	47
III. 2.2.2.	Diferentes concepções sobre a instituição partido e sua relação com o regime democrático.....	54
III. 2.2.3.	A emenda orçamentária como uma dimensão da prática parlamentar.....	70
IV -	CAPÍTULO III – AS EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS E SEU SIGNIFICADO POLÍTICO-INSTITUCIONAL	
IV. 3.1.	A emenda orçamentária em sua dimensão burocrática	76
IV. 3.2.	Apresentação e análise dos dados da pesquisa.....	84
V -	CONSIDERAÇÕES FINAIS	98
VI -	REFERÊNCIAS BIBILOGRÁFICAS	103
VII -	ANEXOS	108

RESUMO

A idéia central deste trabalho é que o processo de construção do orçamento público está vinculado aos diferentes momentos da vida política do Brasil, sendo um espaço de disputa entre os poderes e entre as diferentes esferas de governo.

Assim, neste trabalho procuramos identificar a lógica de confecção da peça orçamentária pública, em âmbito estadual, identificando uma dimensão fundamental deste processo qual seja a apresentação de emendas orçamentárias na Assembléia Legislativa no Estado de Santa Catarina, na década de 90, no que diz respeito especificamente à atividade parlamentar.

Para tanto, partimos de três pressupostos básicos que nortearam esta pesquisa:

- As emendas privilegiam a ação individual do parlamentar mais do que a instituição partido;
- As emendas expressam-se mais em ações governamentais pontuais do que na consolidação e reforço de políticas públicas;
- A ação individual do parlamentar na apresentação de emendas, como práticas de natureza pontual, reforçam uma cultura clientelística.

Frente a essas argumentações analíticas, constatamos que a emenda orçamentária se constitui em uma prática política voltada para o atendimento de demandas pontuais, não se constituindo completamente em instrumento, aperfeiçoador da Lei Orçamentária Anual, elaborada pelo Poder Executivo. É uma prática que, em geral, não privilegia o fortalecimento das políticas públicas e que por isso, pode vir a debilitar a instituição partido, uma vez que constatamos um expressivo número de emendas do tipo individual.

ABSTRACT

The central idea of this work is that the process of construction of the public budget is linked to the different moments of the political life of Brazil, being a dispute space among the powers and enter the different government levels.

Thus, in this work we tried to identify the logic of making of the public Budgetary Piece, in state ambit, identifying a fundamental dimension of this process which is the presentation of budgetary amendments in the Legislative Assembly in Santa Catarina's State, in the decade of 90, in what specifically says respect to the parliamentary activity.

For so much, we left of three presupposed basic that guide this research:

- The amendments privilege the more parliamentarian's individual action than the institution party;
- The amendments are expressed more in punctual government actions than in the consolidation and reinforcement of public politics;
- The parliamentarian's individual action in the presentation of amendments, while practices of punctual nature, reinforces a clientelist culture.

In front to those analytic arguments, we verified that the budgetary amendment is constituted in a political practice that gone back to the attendance of punctual demands, not constituting completely in a improvement instrument of the annual Budgetary Law, elaborated by the Executive Power. It is a practice that, in general, doesn't privilege the invigoration of the public politics and so, can come to weaken the institution party, once we verified an expressive number of amendments of the individual type.

In this sense, we also observed in our work the debility of the political parties, while mediation institution between civil society and State.

Introdução

A prática política parlamentar tem, entre suas atribuições formais, a proposição de leis, controle e fiscalização das ações do Poder Executivo e a apresentação de emendas aos diferentes projetos, emanados tanto do próprio Legislativo quanto do Executivo, constituindo-se, assim num campo com diferentes possibilidades de estudo, em especial no tocante às atividades políticas do parlamentar.

A emenda, segundo o discurso oficial, é um valioso instrumento do qual dispõe o parlamentar para propor alterações à Lei Orçamentária Anual (LOA), com os objetivos de aperfeiçoamento da mesma e de racionalização dos recursos públicos. Esta Lei é que define as fontes de receitas e detalha as despesas por órgão no governo, e contém ainda: os programas, sub-programas, projetos e atividades previstas nas metas e prioridades de governo pelo período de um ano. Ela é elaborada pelo Poder Executivo e encaminhada ao Legislativo para apreciação, discussão, apresentação de emendas e votação.

O orçamento público no Brasil experimentou os diferentes momentos vivenciados pela sociedade política brasileira, em sua processualidade histórica.

A definição do orçamento, como dispositivo legal, ocorreu com a Constituição do Império em 1824, contudo, a votação do primeiro orçamento no Brasil só veio a acontecer no exercício fiscal de 1830-1831.

A elaboração do orçamento, neste período, era de competência do Ministro da Fazenda, que em seguida o encaminhava à Assembléia Geral para apreciação, apresentação de emendas e votação. Uma característica peculiar do orçamento era que as despesas eram fixadas antes das receitas.

Durante o Império a prática parlamentar em relação à questão orçamentária não sofre alterações, vindo a acontecer, somente, em 1891 com a primeira Constituição.

Na República, os parlamentares têm ampliada a sua responsabilidade em relação ao orçamento, que agora se inicia, na própria câmara legislativa que, além das prerrogativas de apreciação, também faz a apresentação de emendas e a votação da mesma. No entanto, é mantida, ainda, a prática do Império de fixação de despesas anterior à fixação de receitas.

Em 1934, com a nova Constituição, é redefinida a função do Congresso, que passou a não ter mais competência na elaboração do orçamento, a qual retorna ao Poder Executivo, através do Ministério da Fazenda. Aos congressistas cabe somente a discussão, apresentação de emendas e votação da Lei Orçamentária.

Na Constituição de 1937, a atuação do Congresso sofre ainda mais restrições; não sendo permitido ao parlamento a proposição de emendas relacionadas a assuntos de natureza tributária e outros que implicassem em aumento de despesas. Somente na Constituição de 1946 é que o Congresso passa a ter novamente assegurada sua participação na elaboração do orçamento, considerando-se que, além das restrições previstas na Constituição de 1937, o Congresso permaneceu fechado durante o governo do presidente Getúlio Vargas (1937-1945). Assim, a partir de 1946, através de dispositivos constitucionais, os parlamentares passam novamente a apreciar e votar o orçamento, sendo do Poder Executivo a competência da elaboração do mesmo.

Na Constituição de 1967 fica instituída a competência do Poder Executivo em elaborar o orçamento cabendo ao Congresso apreciá-lo e votá-lo. Contudo, em 1969, através de emenda constitucional, é retirada a prerrogativa do Congresso em propor alterações à Lei Orçamentária, por intermédio de emendas. Neste período, a atuação dos

congressistas fica restrita à aprovação e rejeição do orçamento, considerando, ainda, que a aprovação deste muitas vezes acontecia por decurso de prazo.

O retorno das funções do Congresso Nacional, como instituição com atribuições definidas nos dispositivos legais na proposição de alterações à Lei Orçamentária Anual é assegurado na Constituição Federal de 1988. Esta Constituição inova quando introduz um sistema de planejamento composto pelo Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Desta feita, ao situarmos historicamente a intervenção dos diferentes poderes, na confecção da peça orçamentária constatamos uma incessante disputa entre os poderes Executivo e Legislativo. Tendo o Poder Executivo, pois, assegurado para si, a prerrogativa da elaboração do orçamento. Este fato lhe confere um tipo de poder especial, que permite estabelecer frente aos estados e municípios uma relação de dominação/dependência, uma vez que a *chave do cofre*, a definição dos critérios de alocação dos recursos fica sob a vontade da União.

O orçamento se configura, assim, como um importante instrumento político, que deve sistematizar as ações/metabolismos da administração pública por um período, objetivando a racionalização dos gastos públicos. Por outro lado, a emenda ao orçamento, segundo discurso oficial, é um dispositivo legal do qual dispõe a esfera legislativa para aperfeiçoar a proposta de Lei Orçamentária elaborada pelo Poder Executivo.

A emenda pode ser também um mecanismo que expressa a interferência do parlamentar na confecção da peça orçamentária, um aspecto de afirmação do sistema representativo, tendo espaço na emergência da República (declínio do Império) e nos momentos decisivos das formas democráticas (1945-1988). Entretanto, estas condições e prerrogativas institucionais não têm conferido ao mecanismo da emenda o significado de

uma ação intrinsecamente democrática, ou a expressão de mais representação política e orgânica.

A emenda orçamentária, tem expressado muito mais os vínculos e as relações tradicionais entre Executivo e Legislativo e/ou, entre o Estado e a sociedade. Analisar a emenda orçamentária (sua dinâmica e conteúdo) é também uma tentativa de caracterizar, neste nível, atos políticos e relações sociais. No sentido de proceder então essa análise, elegemos como ponto de partida a tese clássica da ciência política brasileira, de que o conteúdo essencial nas relações políticas brasileiras é, ainda, definido por uma lógica patrimonial.

Faoro (2000) nos diz que: o Estado patrimonial, assim pensado, caracteriza-se pela não separação entre o “*patrimônio do rei*” e “*particular dos governantes*” - da Nação - os funcionários pertencem concomitantemente “*ao reino e ao castelo*”, onde de forma híbrida o público e o privado se misturam, sendo impossível dissociá-los, são uma estrutura única que regem todas as relações (comerciais, administrativas, militares, sociais...).

Compreende-se, então, que a formação do Estado brasileiro foi diretamente influenciada pela forma como fomos colonizados, considerando ainda o modo como nosso território foi ocupado – as grandes propriedades de terra (latifúndios). Como consequência experimentamos o florescimento e surgimento da figura do “coronel”¹, que definiu uma relação de mando e submissão junto à população, uma vez que era o senhor todo poderoso que ofertava emprego, moradia, habitação, saúde...

¹“O coronelismo opera, portanto, como uma dinâmica que impede a formação de instituições no seu significado público(...)” (Seibel, 2001:09).

O poder do “coronel” ultrapassa seus domínios territoriais, e é através do *voto de cabresto* que ele dá direção à política local, pois é ele quem indica em quem seus trabalhadores (dependentes) devem votar.

Completamente analfabeto, ou quase sem assistência médica, não lendo jornais, nem revistas, nas quais se limita a ver figuras, o trabalhador rural, a não ser em casos esporádicos, tem o patrão na conta do bem feito e é dele, na verdade, que recebe os únicos favores que sua obscura existência conhece(...). O lógico é o que presenciamos: no plano político, ele luta com o ‘coronel’ e pelo ‘coronel’. Ai estão os votos de cabresto, que resultam, em grande parte da nossa organização rural (Leal, 1978:25).

Sendo assim, o coronelismo introduziu na República à influência privada no setor público, através da criação de redes pessoais, da relação de mando e submissão, do voto enquanto instrumento da afirmação de lealdade em função da troca de favores, de agentes de mediação entre a sociedade e o Estado, negando, desta forma, a capacidade das instituições em atender as demandas que advém da sociedade.

É neste cenário que ocorreu o processo de formação de nossas instituições, portadoras das seguintes características: - orientação patrimonial e burocrática nas gestões do setor público; tardia abolição da escravidão; cidadania vinculada à renda; parlamento dominado pelo imperador; *voto de cabresto*; eleições não transparentes; entre tantos outros itens. Desta forma podemos então acreditar que não experimentamos um processo democrático de institucionalização.

Podemos então inferir que o Brasil não se institucionalizou, ou seja, não consolidou seus institutos modernos e formais de uma democracia ampliada, e que as instituições existentes ainda são débeis e não cristalizadas, pois, no século XXI constata-se nas esferas de poder as mesmas práticas do Brasil Império, onde através de novas roupagens mantêm-

se práticas clientelísticas, o que são um obstáculo ao atendimento de demandas coletivas e implementação de políticas sociais de inclusão.

Esta lógica tem permeado as instituições no Brasil, que tem alijado a participação da sociedade civil e rompido com os canais de mediação entre sociedade e Estado. As instituições, nessa lógica, têm sido substituídas pela relação direta entre parlamentar e cidadão (eleitor), o que tem configurado uma gestão semi-pública, sustentada na vontade do governante. Desta forma, persiste uma cultura patrimonialista que inviabiliza a possibilidade de consolidação de uma cultura política e administrativa de natureza pública, no sentido do bem comum.

O mecanismo da emenda orçamentária insere-se nesta prática, significando um recurso que: a) organiza e reproduz as relações de clientela, uma vez que abre espaço para a concretização de demandas pontuais e individuais dos eleitores do parlamentar; b) polariza na figura do parlamentar, enquanto agente de encaminhamento de demandas, deslocando o partido como verdadeiro canal institucional público; c) desloca projetos, através do encaminhamento de demandas e reivindicações sociais sem o formato institucional característico das políticas públicas (como direito), reafirmando uma prática apolítica e fragmentada.

Assim, queremos sustentar o entendimento de que a emenda orçamentária afirma-se como mecanismo que permite a reprodução de formas pré-institucionais de vínculos entre a Sociedade Civil e o Estado, mais especificamente, entre os segmentos sociais organizados, o Parlamento e o Executivo.

Diante do espectro de instituições débeis questionamos: a) *como materializar o orçamento enquanto um instrumento de racionalização e sistematização dos gastos*

públicos, e a emenda como um mecanismo legal do qual dispõe o parlamentar para aperfeiçoar a Lei Orçamentária elaborada pelo Poder Executivo?

b) que a emenda constitui-se em uma prática clientelística voltada para o atendimento de demandas pontuais direcionadas à base eleitoral do parlamentar.

Neste contexto, é que pretendemos identificar e caracterizar o significado político institucional das emendas orçamentárias apresentadas na década de 90 pautando nossa análise a partir de três questões norteadoras:

- As emendas privilegiam a ação individual do parlamentar, mais do que a instituição partido;
- As emendas se expressam mais, em ações governamentais pontuais do que na consolidação e reforço de políticas públicas;
- A ação individual do parlamentar na apresentação de emendas expressam práticas de natureza pontual e reforçam uma cultura clientelística.

Os dados de nossa pesquisa, foram coletados no formulário de emendas, documento criado pela Comissão de Finanças e Tributação da Assembléia Legislativa de Santa Catarina, no qual é detalhada a emenda orçamentária proposta pelo parlamentar.

Neste formulário identifica-se: a) o partido que mais apresentou emendas; b) o tipo de emenda (individual, de comissão, de bancada e coletiva); c) a natureza da emenda; d) os órgãos/secretarias que mais tiveram emendas; e) a unidade e esfera orçamentária que mais sofreu emendas, sendo possível identificar o seu significado político-institucional, em função das relações que são construídas neste processo entre parlamentar – base eleitoral e partido.

Para alcançar os objetivos propostos, dividimos este trabalho em três capítulos: o primeiro dedica-se a contextualizar o processo histórico de regulamentação do orçamento e

a arena legislativa em Santa Catarina – sua estrutura e composição política na década de 90. Busca-se nela, o conhecimento dos processos de intervenção do Poder Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento, através de uma síntese histórica e de seus fundamentos legais. Consta, ainda, uma descrição da estrutura e das competências do Parlamento.

No segundo capítulo procura-se revelar fatos que marcaram a constituição da sociedade política e a relação desta com o processo de consolidação das instituições, democráticas modernas, especificamente no tocante à instituição partido político. Em seguida, procuramos analisar a emenda orçamentária como dimensão da prática parlamentar, desvendando o seu significado político institucional.

Enquanto no terceiro capítulo apresenta-se os dados e a análise de nossa pesquisa. Nosso argumento assenta-se, portanto, no pressuposto de que as emendas orçamentárias, em vez de se constituírem em um instrumento de aperfeiçoamento do sistema de planejamento, elaborado pelo Poder Executivo, configuram-se em um mecanismo voltado para o atendimento de demandas pontuais, que reforçam por sua vez as práticas clientelísticas.

Assim descrevemos alguns pressupostos:

- O partido que mais apresenta emendas orçamentárias pertence à base governista;
- A emenda orçamentária pode vir a se constituir em uma moeda eleitoral, através do atendimento de pleitos particularistas;
- Os parlamentares direcionam as emendas orçamentárias para as suas bases eleitorais;

- A emenda orçamentária pode se constituir em um instrumento que tem como objetivo aperfeiçoar a Lei Orçamentária Anual;
- A emenda orçamentária expressa uma prática individual do parlamentar, e não uma prática do partido;
- As emendas orçamentárias tendem a não reforçar políticas públicas.

CAPÍTULO I – O Orçamento Público: considerações históricas, seus fundamentos legais e as esferas de poder

1.1 – O processo histórico de regulamentação do orçamento público no Brasil

A intervenção parlamentar na confecção do orçamento público acompanhou os diferentes momentos experimentados pela sociedade brasileira, a qual sofria influências da conjuntura política e que interferiam diretamente na intervenção dos parlamentares, em relação à participação dos mesmos no processo de elaboração do orçamento.

A constituição da peça orçamentária é composta por diferentes fases, que se iniciam com a elaboração do orçamento, e que consiste na sistematização de todas as receitas e despesas, para o alcance de metas propostas pela administração por um período determinado, até o debate, apresentação de emendas pelos parlamentares, e a respectiva votação. Porém, no decorrer de nossa história, este processo sofreu diferentes alterações estabelecidas por prerrogativas legais, que definiram competências distintas dos Poderes Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento, acompanhando a conjuntura política vivenciada em cada momento histórico.

O primeiro orçamento, como instrumento de sistematização dos gastos públicos, tendo uma concepção legal, data de 1824, no Brasil Império. No entanto, a votação ocorre somente no ano fiscal de 1830-1831.

Nesta ocasião, o orçamento era elaborado pelo Poder Executivo, sendo posteriormente encaminhado à Assembléia Geral para apreciação, que o fazia, separadamente, na Câmara e no Senado.

Aos parlamentares cabia discutir, apresentar alterações à proposta orçamentária, através de emendas, e em seguida proceder a votação. Uma característica predominante, deste período, é que se fixavam as despesas primeiramente, para depois serem fixadas as receitas.

O processo orçamentário passa, entretanto, a sofrer alterações na sua confecção em relação à participação dos parlamentares, a partir da Constituição Republicana de 1891. Este dispositivo legal atribuiu ao Parlamento a competência de elaboração do orçamento, além da prerrogativa do debate e votação, porém, pouco durou este formato de elaboração do orçamento, o qual foi alterado através da Lei nº. 23, de 30/10/1891, que devolve ao Poder Executivo a competência da confecção do orçamento, ficando este processo ao encargo do Ministério do Planejamento.

Neste período mantem-se a prática do Império em relação à fixação das despesas antes da definição das receitas. Este aspecto permitia a inclusão de despesas de natureza administrativa, como a criação de cargos, aumentos salariais, promoções salariais e criação de órgãos públicos, o que vinha a comprometer as finanças públicas, provocando o seu desequilíbrio.

Estas práticas de inclusão de dispositivos no orçamento não vinculados à previsão de receitas e despesas, bem como a de fixação das despesas antes das receitas, foram mantidas até a realização de reforma à Constituição de 1891, ocorrida em 1926.

O período compreendido entre 1930 – 1945 teve como característica marcante o fortalecimento do Estado Nacional. Na Era Vargas (governo do Presidente Getúlio Vargas) ocorreram, de forma gradativa, importantes restrições à participação do Congresso na elaboração do orçamento.

Este processo de limitação da participação dos parlamentares inicia-se com a Constituição de 1934, dado que esta definiu a participação do Congresso somente na votação da proposta orçamentária, impedindo a apresentação de emendas que tivessem como consequência o aumento de despesas, sem a prévia definição das respectivas receitas. A elaboração da peça orçamentária, neste período, era do Ministério da Fazenda.

Em 1937, através da Constituição, novas restrições são impostas ao Congresso. Por exemplo, passa a ser vetada a apresentação de emendas de natureza tributária, ou que implicassem em despesas. A iniciativa de elaboração da proposta orçamentária continuou, então, sob a responsabilidade do Ministério da Fazenda, especificamente da Seção de Estudos Econômicos e Financeiros.

No período de 1937 – 1945, caracterizado como a Ditadura do Estado Novo, com o não funcionamento do Congresso, a responsabilidade de todo o processo de elaboração do orçamento restringiu-se ao Poder Executivo, sendo também a aprovação do mesmo de competência do Presidente da República, que através de instrumento legal, denominado Decreto - Lei, o promulga anualmente.

Na Carta de 1946, é restituída a participação do Congresso Nacional, que mantém o poder dos parlamentares em propor alterações à Lei Orçamentária Anual elaborada pelo Poder Executivo. No entanto, exclui o dispositivo legal que vetava por parte do Congresso a apresentação de emendas que implicassem na criação de despesas sem a prévia fixação das fontes de receita.

O período de 1947-1964, foi marcado por efetiva participação dos parlamentares em destinar recursos para suas bases eleitoral, conforme constatado em estudo realizado por Ames, apud Bezerra (57:58 ano do estudo 1986):

O autor concentra-se na questão da transferência de recursos federais para os governos estaduais. A partir de dados sobre as despesas, constata-se que os parlamentares dão preferência aos programas que podem ser dirigidos para seus “redutos eleitorais” (pork-barrel), isto é, recursos tidos como de caráter “fisiológico”. À interrogação sobre por que os parlamentares procuram “recursos fisiológicos”, o autor oferece uma resposta, a reeleição. Diz ele “na esperança de que os eleitores os recompensarão, os parlamentares apóiam projetos que beneficiam suas bases eleitorais”.

Em 1964 os militares assumem o poder e com a compreensão de que a prerrogativa legal conferida ao Congresso de propor alterações à Lei Orçamentária Anual é uma forma de provocar o desequilíbrio nas finanças públicas e conseqüente processo inflacionário, uma vez que os parlamentares apresentavam emendas para o atendimento de pleitos de seus redutos eleitorais e era permitida a criação de despesas sem fixação prévia de receitas.

Desta feita, a Constituição de 1967 restringe ao Poder Executivo a competência de elaboração do orçamento, e em 1969, através de emenda à Constituição foi retirado dos parlamentares a atribuição de apresentar alterações ao orçamento. Neste contexto, a total responsabilidade sobre o orçamento fica a cargo do Poder Executivo, conforme a lógica autoritária inerente aos governos militares, desde a elaboração até o processo de votação do mesmo, uma vez que aos parlamentares cabia, apenas, aprovar ou rejeitar esta proposta. Caso não ocorresse a aprovação do orçamento pelos congressistas, não havia uma implicação maior, uma vez que o mesmo poderia ser aprovado por um dispositivo legal, denominado decurso de prazo.

O processo que envolve a elaboração do orçamento sofreu novas alterações a partir da Constituição Federal de 1988, nas três esferas de poder: federal, estadual e municipal, inovadora ao introduzir um sistema de planejamento composto pelo Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Quanto ao Plano Plurianual este define as metas/obras do governo por um período de quatro anos. Tem vigência a partir do segundo ano de mandato e atinge o primeiro ano da administração

do governo subsequente. É encaminhado à Assembléia Legislativa até 30 de agosto do primeiro ano de mandato do governo, pelo chefe do Executivo. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) possui uma periodicidade anual, e estabelece metas/obras/programas para o ano seguinte, tendo ainda como atribuição a proposição de leis sobre impostos, finanças e pagamento de pessoal. Seu prazo para encaminhamento ao Parlamento para votação é até 30 de junho. Cabe ainda salientar que sendo a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) a articuladora das metas/ações do governo por um período de um ano, esta tem que ser compatível com o PPA.

Já a Lei Orçamentária Anual é o orçamento propriamente dito, apresenta a previsão de todas as despesas e receitas públicas para a execução das obras/metas/programas/sub-programas/projetos e atividades previstas na LDO, é remetida ao Poder Legislativo até 30 de setembro, tendo vigência no exercício financeiro seguinte. Estes dispositivos legais são elaborados em momentos diferentes, ficando ao encargo do Poder Executivo, sob coordenação da área de planejamento. Depois de elaborada, a proposta orçamentária é encaminhada pelo chefe do Poder Executivo à Comissão de Finanças e Tributação da arena legislativa. Esta Comissão tem a atribuição de distribuir a LOA aos parlamentares, para debate, e possíveis modificações, através de emendas e votação.

É necessário, entretanto, salientar que a apresentação de emendas orçamentárias sofre algumas restrições, previstas por dispositivos constitucionais, porém, o aspecto mais elementar e essencial neste processo é que a emenda não pode caracterizar um aumento de despesa. Caso a emenda proposta implique em acréscimo de despesa, é necessário que o parlamentar proponha correspondentemente a redução de uma outra despesa, prevista na Lei Orçamentária, de valor semelhante.

Há, ainda, outras restrições, como as previstas no parágrafo 4º do artigo 122 da Constituição Estadual de 1989, que veda a apresentação de emendas destinadas a:

- § 4º a) dotação orçamentária para pagamento de pessoal e seus encargos;
- b) pagamento da dívida pública;
- c) transferência de recursos dos Municípios.

Também poderão ser rejeitadas pela Comissão de Finanças e Tributação as emendas dos parlamentares que implicarem na anulação de dotação de recursos de: receitas vinculadas, destinadas aos Fundos de Saúde, Educação, Assistência Social entre outros; receitas próprias de entidades da administração indireta e as que envolvem recursos de obras não concluídas pela administração direta e indireta no exercício anterior.

Com a conclusão da etapa de apresentação de emendas pelos parlamentares, as mesmas são sistematizadas pela Comissão de Finanças e Tributação, para análise acerca do cumprimento das restrições e adequação constitucionais. Após este processo, a Lei Orçamentária é encaminhada para votação em plenário e depois de sua aprovação é feita a redação final e posteriormente encaminhada ao chefe do Poder Executivo para sanção ou veto.

Nesta breve síntese sobre os processos que influenciaram decisivamente a elaboração do orçamento, a partir do momento em que o mesmo é configurado como uma possível sistematização dos gastos da administração pública, pensamos ser importante pontuar algumas reflexões:

- a) As características do processo de elaboração do orçamento, com uma maior participação das diferentes esferas de poder, o legislativo e o executivo obedecem a tendências de *repartição do poder* determinadas pela conjuntura política vivenciada em

cada contexto histórico. Um fato preponderante, decorrente do processo histórico de regulamentação do orçamento, que teve início, como já dissemos, no Brasil Império e que perdurou por alguns anos da República, refere-se à prática de fixação de despesas sem a prévia definição das fontes da receita. Este dispositivo legal, *concedido aos parlamentares*, teve como consequência a inclusão de despesas e medidas de natureza administrativa que não deveriam fazer parte do orçamento, provocando o desequilíbrio crescente das finanças públicas e transformando o orçamento público em um mecanismo legal, apto, vulnerável e direcionado para o atendimento de pleitos particularistas. A citação, a seguir, complementa essa colocação:

(...) e a utilização da lei orçamentária para a inclusão de despesas e medidas administrativas (como criação de órgãos públicos, promoções, aumentos salariais), que não deviam ser incluídas no orçamento. Assim, a criação de cargos, os aumentos salariais, as promoções, as transferências de funcionários etc. eram realizados através do que ficou conhecido como 'caudas orçamentárias'. A 'cauda orçamentária' consiste em um anexo às tabelas principais do orçamento (Bezerra, 1999:52).

b) Outros aspectos que gostaríamos de destacar, traços muito presentes na elaboração do orçamento, dizem respeito às disputas de poder entre o Executivo e o Legislativo, bastante condicionadas, ademais, com a conjuntura e o regime político vigente. No entanto, pode-se constatar que a exclusão de participação do Poder Legislativo, como ocorreu durante o Estado Novo, fez do orçamento um instrumento de fortalecimento do poder central onde durante a ditadura militar o Congresso só teve um papel homologatório.

Este papel conferido ao Congresso tinha como justificativa, por parte dos militares, o fato dos parlamentares provocarem o desequilíbrio das finanças, através da criação de

despesas sem a previsão de receitas, o que gerava o desencadeamento de um processo inflacionário, prática esta que poderia ter sido restrita a partir da adoção de dispositivos legais que viessem a disciplinar as atribuições do parlamento, não o transformando em uma instituição sem poderes para interferir no processo orçamentário.

Esta perspectiva histórica, permite-nos, pois, compreender considerando-se que, a cultura política brasileira, a recorrência das práticas clientelísticas, têm sido impermeáveis a alterações restritas por intermédio de dispositivos legais. Estes podem vir a reforçar a mesma, uma vez que instrumentos legais, não provocam por si só, reformas político-institucionais relevantes.

Concluimos preliminarmente então, que o processo de elaboração e consolidação do orçamento público sofreu grande influência dos diferentes momentos percorridos pela sociedade política brasileira, nas quais a conjuntura e o sistema político vigentes acabaram por definir a forma de participação das diferentes esferas de poder na construção do orçamento como um sistema fundamental de planejamento dos recursos públicos.

1.2 - A Arena Legislativa em Santa Catarina – sua estrutura e atribuições legais.

Na época do Brasil Império, através de reforma constitucional, as províncias passaram a ter autonomia, e conseqüentemente a liberdade para elaborar suas próprias leis, uma vez que são criadas as Assembléias Legislativas, em lugar dos Conselhos Gerais das províncias.

Como nas demais províncias, o Poder Legislativo, em Santa Catarina, teve sua primeira eleição em 09 de novembro de 1834, sendo a posse dos primeiros parlamentares em 01 de março de 1835.

O número de representantes por província foi fixado de acordo com a densidade populacional, e teve inicialmente definida sua representação em 20 parlamentares, fato que permaneceu sem alteração até 1881. Nesta ocasião, foi aprovada a Lei 3.039, que define um novo número de representantes, passando o Poder Legislativo catarinense a ter 22 parlamentares. Este número só vai sofrer alteração nos anos 50, onde a representação é ampliada para 40 parlamentares, condição inalterada até a presente data.

Em 1835, o Poder Legislativo, foi instalado, tendo sido o seu regimento interno promulgado em 1836, que só foi alterado em 1872. Durante o período do Império (1822 a 1889), a institucionalização do Poder Legislativo enfrentou uma série de dificuldades, entre elas, a questão relacionada ao espaço físico. Instalado primeiramente em prédios de aluguel, não contou com o apoio do Poder Executivo na resolução deste problema, uma vez que este poder vetou por inúmeras vezes projetos de lei do Legislativo, que destinavam recursos para a construção de uma sede própria.

Em 1919 foi equacionado o problema com a inauguração da primeira sede própria do Poder Legislativo que durou até 1956, quando foi destruída por um incêndio.

Desde a instalação do Poder Legislativo, o mesmo tem a definição de sua estrutura e atribuições a partir de um regimento interno, que é elaborado e aprovado pelos parlamentares, e que estabelece como devem ser operacionalizadas as ações pertinentes a esta esfera de poder.

Nesta perspectiva, cabe descrever como é composta a estrutura de direção do Poder Legislativo, que pode ser melhor compreendida pelo organograma em anexo (n.1). A direção da Assembléia Legislativa se constitui de uma mesa diretora, que tem na sua composição os seguintes cargos: um presidente, dois vices-presidentes e quatro secretários. A mesa diretora tem entre suas atribuições mais relevantes, segundo regimento interno, a direção de todos os trabalhos legislativos, a promulgação de emendas à Constituição, a adoção de medidas que venham a valorizar e promover o Poder Legislativo, a declaração de perda de mandato parlamentar, a aprovação de proposta orçamentária da Assembléia Legislativa, o encaminhamento desta ao Poder Executivo e a substituição do Governador do Estado pelo Presidente da Assembléia nos casos previstos na Constituição Estadual 1989.

Para a operacionalização dos trabalhos legislativos, o Parlamento Estadual desenvolve suas ações através de comissões de trabalho, que são divididas nas categorias de permanentes e provisórias, de acordo com a seguinte caracterização:

Comissões permanentes são as de caráter técnico – legislativo ou especializado(...) que tem por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidas a exame e sobre eles deliberar, como exercer o acompanhamento dos planos e programas e a fiscalização orçamentária do Estado(...). enquanto que as comissões temporárias são criadas para apreciar assunto específico e que se extingue ao término da legislatura, ou quando seu fim for alcançado ou o seu prazo de duração concluído (Regimento Interno da Assembléia Legislativa – dezembro/1989:19).

As comissões permanentes são formadas por áreas de atividade ou campos temáticos, conforme artigo 26 do Regimento Interno de dezembro de 1989: 23-28, sendo elas:

- I. Comissão de Constituição, Justiça e Redação de Leis;
- II. Comissão de Finanças e Tributação;
- III. Comissão de Agricultura, Cooperativismo, Ciência, Tecnologia e Economia;
- IV. Comissão dos Direitos Humanos e Defesa do Consumidor;
- V. Comissão de Transportes, Desenvolvimento Urbano e Rural e Turismo;
- VI. Comissão de Educação, Cultura e Desporto;
- VII. Comissão de Saúde e Meio Ambiente;
- VIII. Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público;
- IX. Comissão de Fiscalização, Controle e Eficácia Legislativa.

Estas Comissões têm como objetivo discutir os diferentes aspectos que permeiam a vida do cidadão, desde a política de saúde, educação, transporte, trabalho... até ao controle e fiscalização dos órgãos e programas governamentais, no que tange à questão orçamentária, que é de competência da Comissão de Finanças e Tributação.

As comissões temporárias podem ser classificadas em três categorias: especiais que podem ser internas e externas; de inquérito e, representativa.

As comissões temporárias especiais externas são criadas para analisar assuntos pertinentes ao interesse do Estado de Santa Catarina enquanto que as comissões temporárias internas são instaladas para analisar e investigar: *acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do*

estado(...)(art. 30, par. 2, do Regimento Interno). Já a Comissão Representativa, é formada para atuar no período de recesso do parlamento.

Dentro, ainda, das atribuições ao Poder Legislativo, destacamos os procedimentos relativos ao objeto de nossa investigação, que se constitui nas emendas orçamentárias.

A tramitação da Lei Orçamentária no Poder Legislativo é composta por algumas etapas, que são definidas no Regimento Interno (art. 205 à 209:1989) da Assembléia Legislativa, o qual passamos a descrever com o objetivo de melhor explicitar os aspectos formais que cercam este processo.

A proposta orçamentária é elaborada pelo Poder Executivo e encaminhada à Assembléia Legislativa até 30/09. Após leitura em plenário, esta proposta vai para a Comissão de Finanças e Tributação, para que seja publicada e distribuída em avulsos, tendo já um parecer preliminar. Nesta ocasião, é permitido aos parlamentares a apresentação de emendas, desde que sejam observados alguns aspectos: o principal deles exige que as emendas não impliquem em aumento de despesas e, caso se queira propor o acréscimo de uma determinada dotação, deve-se anular outra despesa de valor idêntico prevista na Lei Orçamentária.

Não serão permitidas emendas incompatíveis com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, nem que utilizem recursos destinados ao pagamento de pessoal e seus encargos, ou ao resgate da dívida pública, e a transferências e participações municipais.

Após a conclusão desta etapa, a Comissão de Finanças e Tributação sistematizará as propostas de alteração da Lei Orçamentária, e a encaminhará, com parecer, para o plenário para a sua apreciação e votação.

Nesta síntese ficam relatadas, assim, as atribuições formais do Poder Legislativo.

Outro aspecto relevante para análise desse processo, é o conhecimento da composição política dos partidos que tiveram representação na Assembléia Legislativa, ao longo da década de 90, especificamente no período de 1991 a 1998, onde os governadores foram respectivamente Pedro Wilson Kleinubing e Paulo Afonso Vieira.

O governo de Pedro Wilson Kleinubing correspondeu a 12^a Legislatura 01/12/91 a 31/01/95 e tinha como base situacionista², os seguintes partidos políticos que formaram a *União por Santa Catarina*: Partido da Frente Liberal (PFL), Partido Democrático Cristão (PDC), Partido Liberal (PL), Partido Social Cristão (PSC), Partido Social Democrático (PSD) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Já o governo Paulo Afonso Vieira (01/12/95 a 31/01/99) – 13^a Legislatura, teve como base situacionista os seguintes partidos, que formavam a coligação *Viva Santa Catarina*: Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido de Mobilização Nacional (PMN), Partido Reformista Progressista (PRP), Partido Social Cristão (PSC), Partido Trabalhista Renovador Brasileiro (PTRB) e o Partido Verde (PV).

A *União por Santa Catarina* (Governo Pedro Wilson Kleinubing) contou com 19 parlamentares que faziam parte de sua base situacionista, e a coligação *Viva Santa Catarina* possuía 11 parlamentares na sustentação ao Governo.

Conclui-se, desta forma, que o Governo de Pedro Wilson Kleinubing administrou com relativo apoio na Assembléia Legislativa, uma vez que de 40 deputados sua base de sustentação era composta por 19 parlamentares, quase a maioria simples difícil de ser obtida, enquanto que o Governo de Paulo Afonso não tinha maioria facilitada na Assembléia, já que contava com apenas 11 deputados num total de 40. No entanto, convém

² Nossa compreensão de base situacionista é aquela que congrega formalmente parlamentares que participam da bancada do governo, como base governista é aquela que dá sustentação ao governo, independente de estar formalmente vinculada ao mesmo.

salientar que a maioria na Assembléia Legislativa pôde ser obtida através de negociações diretas entre executivo e parlamento, considerando-se a fragilidade das instituições partidárias, que promovem, além da articulação situacionista, o fenômeno do governismo.

O apoio do parlamentar ao governo estadual, independente de participação formal em sua base de sustentação ou coligação, promovido em troca de recursos públicos para a garantia de atendimento dos pleitos de seus redutos eleitorais, pois:

Talvez nem seja certo dizer 'máquina partidária' no contexto estadual brasileiro. O que existe é uma verdadeira máquina de fazer política alicerçada no executivo estadual. A organização das ações políticas é fragilmente baseada em partidos, sempre fracos e com vida curta. Geralmente, grande parte dos políticos muda de partido de acordo com as mudanças no executivo estadual. Neste contexto de fragilidade do sistema partidário, o governador do estado se torna o barão organizador de seu feudo político e a partir dele se organiza a política de cooptação estadual (Abrucio, 1998: 124-125).

Nesta concepção, o governador como *detentor do cofre*, gestor responsável pelos recursos públicos, influi diretamente na correlação de forças que se estabelecem na arena legislativa, especificamente nas questões de natureza orçamentária, pois segundo Bezerra (1999:90):

Para os parlamentares, sobretudo aqueles interessados em liberar os recursos aprovados para os programas resultantes de suas emendas individuais, os esforços (a luta) para destinar os recursos para os municípios e regiões que representa continua.

Pensamos ser importante neste contexto construirmos, baseados nos programas eleitorais partidários, um perfil dos partidos dos dois governadores, o que nos auxiliará na compreensão da interferência destes na elaboração do orçamento, e as relações decorrentes que são estabelecidas entre os diferentes atores neste processo, fato que será explicitado no capítulo III deste trabalho. A seguir elaboramos uma tabela com as principais

características do PFL e PMDB, partidos majoritários na composição eleitoral do período em foco.

TABELA 1

Principais características dos partidos majoritários na composição eleitoral dos governos de Pedro Wilson Kleinubing e Paulo Afonso Vieira: 1991 – 1998.	
Partido da frente Liberal (PFL)	Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)
<i>Fundação:</i> 24/01/1985	<i>Fundação:</i> 11/03/1966 – MDB 1980 – PMDB
<i>Doutrina:</i> Liberal	<i>Doutrina:</i> Democracia com desenvolvimento
<i>Compromissos:</i> com a liberdade, democracia, com a descentralização política administrativa, com a defesa da independência entre os poderes: executivo, legislativo e judiciário; contra interferência excessiva do estado na economia – desestatização. Liberação de iniciativas no campo econômico/social e político.	<i>Compromissos:</i> soberania nacional, liberdade, organização popular, bem estar social, igualdade de oportunidade e de participação nos bens materiais que a riqueza e o desenvolvimento do país permitem, desprivatização do Estado, organização popular, reforma do Estado.
<i>Princípios:</i> liberdade, democracia, desenvolvimento econômico e social, soberania nacional.	<i>Princípios:</i> democracia nos planos políticos, econômico e social.
<i>Lutas históricas:</i> _____	<i>Lutas históricas:</i> Anistia, Diretas Já e

	constituente.
<i>Atuação política:</i> governista.	<i>Atuação política:</i> situacionista.

Fonte: Cartilha dos Partidos.

Foi nesta estrutura política partidária que ocorreram ou se obstaculizaram nos anos 90 as principais alterações nas propostas orçamentárias, através de emendas dos parlamentares, fato que iremos estudar no capítulo 3 deste trabalho.

Podemos, então, afirmar, a título de conclusão parcial, que as atribuições políticas da Assembléia Legislativa, no que se refere à sua participação na democratização do orçamento público, são, entretanto, ainda desconhecidas por parte da população, indiferentes quanto à compreensão e à influência das mesmas no cotidiano do cidadão, como um poder fundamental na representação de interesses coletivos junto aos processos decisórios geridos pelo executivo estadual.

CAPÍTULO II – O orçamento público como instrumento político

2.1 – O orçamento público como instrumento político em um regime democrático – revisitando a história da construção da sociedade política brasileira.

A sociedade política brasileira tem algumas características marcantes. O Brasil foi colônia de Portugal, sua independência foi proclamada por um príncipe, filho do rei de Portugal, D. Pedro I, fato que tem como consequência a autonomia política e econômica, do Brasil, contudo, continua ainda sendo governado por princípios monárquicos não tendo sido definida uma nova estrutura política.

O Brasil viveu neste período, pós independência, (1822-1889) grandes tensões: não era mais colônia, mas era governado por um Imperador; a composição da sociedade política era uma incógnita e a economia era impulsionada pela mão-de-obra escrava. Os movimentos abolicionistas se intensificaram e as elites contribuíram na pressão política, visto que a interrupção do tráfico de escravos e a Lei do Ventre Livre impediram o crescimento do mercado escravocrata, agora insuficiente no atendimento das exigências do setor econômico em expansão. Assim, ainda no Brasil Império, ocorre a abolição da escravidão, e com ela foi estabelecida uma nova relação entre os senhores donos de terra e os homens livres.

Os “senhores donos de terra”, os chamados “coronéis”, tinham um poder absoluto, seu domínio ultrapassava as fronteiras das grandes propriedades de terra, chegando também às províncias.

Devido à relação de submissão e *obediência* dos trabalhadores perante “o senhor dono de terras”, os posicionamentos políticos e eleitorais são definidos por orientação deste. O voto, em quem se vota, obedece ao desejo e ao mando deste senhor, com a institucionalizando-se desta forma, o *voto de cabresto*.

É dentro deste contexto que são construídas as instituições no Brasil, sedimentando-se o início da ingerência do sistema privado na esfera pública, as relações pessoais e o poder privado se infiltrando na administração das províncias, a partir do processo eleitoral. O *coronel*, “o senhor dono de terras”, ao escolher, define os *chefes locais*, e fornece direção à vida política local. Assim, esta figura, ocupa a função dos partidos políticos, uma vez que incorpora e exerce a mediação entre Sociedade Civil e Estado. Cria vínculos, principalmente junto às classes subalternas, estabelecendo redes pessoais, através de uma relação de subordinação.

O voto é a afirmação da lealdade, é a forma de expressão de gratidão aos serviços públicos obtidos *graças* à intermediação do coronel, pois:

(...) é ele quem organiza o vínculo entre o sistema político formal e o mundo sócio-político real. O clientelismo é a relação política por excelência, e o voto o mecanismo onde se afirma a lealdade e o estoque de favores. Organiza-se uma máquina político-eleitoral que apesar de oferecer proteção social residual cria laços de reconhecimento e dependência vinculando o cidadão ao benfeitor (Rouquié 1991, apud Seibel, 2001:10).

Nesta perspectiva, as instituições foram se consolidando, fundadas numa cultura política permeada por relações pessoais, com o fortalecimento e o culto do personalismo e

da prática da dádiva, da concessão em detrimento de uma ética de garantia de direitos. De acordo com Sales (1994:01):

A cultura política da dádiva sobreviveu ao domínio privado das fazendas e engenhos coloniais, sobreviveu à abolição da escravatura (...) é a expressão de nossa desigualdade, mediante a relação de mando/subserviência cuja manifestação primeira deu-se no âmbito do grande domínio territorial que se configurou a sociedade brasileira nos primeiros séculos de sua formação. A dádiva chega à nossa República substituindo os direitos básicos de cidadania.

O sistema republicano foi instalado sem a participação da população, como ocorreu com a Proclamação da Independência, e sim por iniciativa dos militares que faziam parte da elite. A população não participou diretamente deste processo, o que era previsível, uma vez que não exercia sua cidadania política. Gramsci (1947) afirmava que estas iniciativas se configuravam em *revolução passiva*, uma vez que as elites eram protagonistas de todo o processo, mantendo a hegemonia do Estado, pois:

(...) ao invés de ser o resultado de movimentos populares, ou seja, de um processo dirigido por uma burguesia revolucionária que arrastasse consigo as massas camponesas e os trabalhadores urbanos, a transformação capitalista teve lugar graças ao acordo entre as frações das classes economicamente dominantes, à exclusão das forças populares e a utilização permanente dos aparelhos repressivos e de intervenção econômica do Estado (Coutinho, 1988:106).

Mesmo durante os primórdios da Primeira República (1889-1930), a composição da sociedade brasileira era ainda indefinida em relação a quem estava qualificado para participar da vida política, na condição de representante e de representado e quem possuía *status* e prestígio, no lugar de uma cidadania para todos. Além disso, o processo eleitoral não era transparente e idôneo e o aparelho estatal, caracterizava-se pela ingerência do poder privado na sua gestão, através do preenchimento dos cargos públicos por indicação e não por competência. Os liberais da época, por seu lado, pensavam e defendiam mudanças

institucionais, que acreditavam poderiam ser obtidas através de imposições legais. *Os liberais doutrinários sustentavam a crença de que a reforma político-institucional no Brasil como em qualquer lugar, seguir-se-ia naturalmente à formulação e execução de regras legais adequadas.* (Santos, 1998:38).

Neste período, porém, já se antecipava que a conduta política não poderia ser alterada através de imposições de natureza legal. Há, ainda, a discussão sobre a composição da sociedade política, que estava fundada na existência de diferenças entre uns homens com mais capacidade para as atividades políticas, do que outros. Esta concepção acaba por justificar direitos políticos diferenciados, no que restringiu a participação de grande parcela da população.

Por outro lado, havia um grupo que acreditava que as reformas institucionais eram necessárias, porém, não concordavam que as mesmas fossem alcançadas somente por intermédio de dispositivos legais. Getúlio Vargas aproveitou-se deste momento, rompendo com o grupo de doutrinários liberais e, com o apoio de uma ala dos militares - os tenentes - inicia um movimento revolucionário que culmina com a ocupação dos comandos nos centros políticos. A ascensão de Vargas ao poder defendia que as reformas exigidas só poderiam ser alcançadas por meio da centralização do poder na esfera federal, sem a intervenção do Congresso. Instala-se, assim, a era vargas (1930-1945) que teve as seguintes características: o Estado passou a interferir em todas as relações sociais, regulando as atividades da área econômica e mediando as relações políticas entre o mercado e os trabalhadores. Foi um período marcado pela construção de um Estado modernizador, e pela criação de órgãos públicos estaduais que se configuraram em órgãos administrativos do governo central.

Isto ficou materializado, segundo explica Abrucio (1998:44):

criação do DASP e a multiplicação de agências públicas destinadas a atuar na área econômica foram os principais passos para fortalecer a burocracia federal. Os Estados se tornaram praticamente órgãos administrativos do Governo Central. Para tanto dois mecanismos institucionais se fizeram presentes: as interventorias e os “daspinhos”.

Tem-se assim um Estado intervencionista e autoritário, mas as respectivas instituições continuam permeadas por relações paternalistas, e a afirmação dos direitos de cidadania obedece a uma lógica que Santos (1998:103) define como cidadania regulada:

são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram em qualquer uma das ocupações reconhecidas ou definidas por lei. A cidadania está imbutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei.

Desta forma, o Estado assegura direitos, evitando conflitos e tensões sociais, legislando sobre o processo de trabalho da população e sobre a acumulação de riqueza.

É um período caracterizado, pois, pela regulamentação das profissões - onde é instituída a carteira de trabalho - os direitos previdenciários, através das caixas de aposentadoria e pensões, e a legalização dos sindicatos, organizados por categorias profissionais. Santos (1998:108) confirma esta idéia dizendo que:

A regulamentação das profissões, a carteira profissional e o sindicato público definem os três parâmetros no interior dos quais passa a definir-se cidadania. Os direitos dos cidadãos são decorrentes dos direitos das profissões e as profissões só existem via regulamentação estatal (...).

Com o fim da ditadura varguista, em 1945, temos um período marcado por reivindicações e por uma maior participação da população, uma vez que as instituições não

estavam respondendo às demandas sociais decorrentes do processo de acumulação de riqueza ocorrido no período Vargas, junção da insatisfação de diferentes setores com a incapacidade institucional do Estado em produzir a equidade.

Após a deposição de Vargas, o período compreendido entre os anos de 1945-1964 foi marcado pelo início de um processo de democratização, com as seguintes características, conforme explicita Abrucio (1998:48):

Não só as eleições se tornaram mais livres e mais competitivas como houve crescente incorporação da população no universo eleitoral, mesmo com diversas oscilações durante o período. O federalismo também voltou a ser preceito constitucional, retornando as eleições para os cargos executivos e legislativos das unidades subnacionais, até mesmo para a esfera municipal.

Contudo estes fatos não provocaram mudanças nas estruturas sócio-econômicas e diante do acúmulo das contradições sociais e políticas agravadas desde então, utilizando-se da força coercitiva de promoção das reformas institucionais, os militares assumem o poder em 1964, tendo como um de seus objetivos a resolução da crise econômica.

No entanto o que se experimentou, na prática, foi o retorno da concentração do poder na esfera federal, o controle orçamentário por parte da União a partir da introdução do mecanismo de convênio que estabelecia a transferência de recursos financeiros para os estados e municípios, obrigados a seguir as diretrizes definidas pela União. Na área política, os militares governaram através de Atos Institucionais, definindo o processo eleitoral e restringindo direitos políticos, não alterando, contudo de forma substancial, os mecanismos tradicionais da prática política, caracterizada pelo trabalho junto ao eleitorado, com a manipulação clientelista das suas bases sociais, independentemente do regime vigente.

Após este período, que não foi marcado por reformas institucionais relativas a uma maior eficácia no atendimento das demandas sociais, e nem na instauração de uma nova prática política desvinculada de ações coronelísticas, inicia-se um processo lento e gradual de liberação do regime com o presidente Ernesto Geisel. Seguido pelo seu sucessor, o General João Figueiredo, este enfrenta em 1984 um movimento composto por diferentes atores sociais, denominado *Diretas Já*. Tal movimento, embora tenha se configurado em uma forte mobilização, não teve o êxito absoluto esperado, com a eleição presidencial mantida no processo indireto, e decidida no Colégio Eleitoral. Foi eleito, indiretamente o mineiro Tancredo Neves, pondo fim ao Regime Militar, com o apoio popular vencendo o candidato Paulo Maluf vinculado aos militares e à direita. Candidato de consenso das oposições este não chegou a assumir o cargo de Presidente da República devido a problemas de saúde, falecendo antes da posse. O vice, José Sarney ocupou a titularidade do cargo, retornando-se, então, ao regime político democrático, com a instalação, em 1987, da Assembléia Nacional Constituinte que em 1988, promulgou uma nova Constituição Federal, redesenhando a federação brasileira nos seus inovadores aspectos políticos, econômicos, sociais, culturais, raciais, entre outros.

Nossas breves considerações históricas, sobre a formação da sociedade política brasileira, teve como finalidade registrar que as instituições no país foram construídas de forma a atender muito mais a interesses privados e ao acesso e manutenção do poder do que a possibilitar a universalização dos direitos de cidadania ou a construção de uma sociedade efetivamente democrática. Nesta perspectiva, as práticas de natureza clientelística sempre foram dominantes nos governos, independentemente do sistema político vigente, nestes a população brasileira parece que se *absteve* de participar decisivamente, inclusive nos grandes momentos históricos como a Proclamação da

Independência e a da República. Robert Dahl (1997) aponta dois eixos fundamentais para a compreensão da evolução institucional política e das sociedades modernas. Esses eixos são a *participação* e a *liberalização*.

A liberalização ou institucionalização ocorrem quando estão definidas as regras da competição política, e estabelecido que serão respeitados os resultados deste processo. A participação está relacionada à porcentagem da população que tem estes direitos assegurados. Estes eixos não se concretizaram simultaneamente, no Brasil, havendo a ocorrência inicial da garantia da participação para lentamente se alcançar a liberalização. Este sistema foi classificado por Robert Dahl, como poliarquia. É um modelo de democracia possível e existente, diferente da acepção verdadeira da democracia que engloba conjuntamente liberalização, institucionalização, equidade, transparência e universalidade. Nesse sentido, para o autor:

Nenhum grande sistema no mundo real é plenamente democratizado, prefiro chamar os sistemas mundiais de poliarquias (...) As poliarquias podem ser pensadas então como regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados, ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública (Dahl, 1997:31).

A institucionalização no Brasil, assim, foi precedida pela participação, e este processo de construção das instituições políticas tiveram características específicas que estão vinculadas às raízes históricas do país. Desta feita, pensamos ser importante tecermos algumas considerações sobre este tema, uma vez que o foco central de nosso trabalho é o significados político-institucionais das emendas orçamentárias.

Neste sentido, é importante que definamos Instituição, que segundo O'Donnell (1996:10-11):

É um padrão regulado de interação que é conhecido, praticado e aceito (ainda que não necessariamente aprovado) pelos atores que têm a expectativa de continuar interagindo sob as normas sancionadas e garantidas por esse padrão. Tal como enfatizam perspectivas de orientação sociológica, a existência e a continuidade das instituições é presumida pelos atores que interagem com elas e por meio delas (...).

As instituições, nesta perspectiva, são espaços de natureza pública que possuem regras explícitas de funcionamento, que devem ser respeitadas e aceitas pelos diferentes atores envolvidos na sua operacionalização.

A institucionalização ocorre mediante a concretização de princípios básicos como:

- capacidade de atendimento de demandas de natureza social e coletiva;
- transparência e publicização das regras básicas que definem o seu funcionamento;
- gestão de natureza pública, corpo de funcionários com competência técnica e administrativa;
- capacidade de prever resultados, ações baseadas em procedimentos, planos e projetos;
- compromisso com o cumprimento das ações que originaram a sua criação.

Contudo, o que temos visto no Brasil é um processo constante de desinstitucionalização, uma vez que as instituições têm sido, ainda, utilizadas para o atendimento de demandas particularistas, sendo seu gerenciamento legitimado a partir da negação de princípios éticos, técnicos e públicos, que tem como consequência o

descumprimento de suas funções, gerando, desta forma, a não legitimação da população, por não ter suas demandas atendidas.

Este processo pode ser explicado através da nossa herança histórica, pois o Estado brasileiro, conforme Faoro (2000), foi formado hibridamente com característica estatal-patrimonial: “a enclave simultânea e indissociável do público (burocracia) e do privado (patrimonialismo).”

O orçamento como instrumento político foi materializado com diferentes formatos e com uma participação mais expressiva ou não das diferentes esferas de poder como o Executivo e o parlamento, em decorrência da conjuntura política da época.

Em 1988, com a Constituição Federal, foi introduzido um sistema de planejamento composto pelo Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Esta Constituição inova ao exigir que para a materialização do orçamento haja a participação do Poder Executivo e Legislativo nas diferentes etapas de sua concretização, conforme expressa Bezerra, (1999: 59-60):

O PPA foi concebido para viabilizar o planejamento das ações governamentais no prazo de quatro anos. Trata-se, portanto, de um instrumento para o planejamento dos investimentos públicos a longo prazo. Ele deve conter todos os programas cuja realização ultrapasse um exercício financeiro (...) A Lei de Diretrizes Orçamentárias deve, por um lado, ser compatível com as prioridades e metas governamentais estabelecidas pelo PPA e, por outro estabelecer as diretrizes que nortearão a aplicação dos recursos no prazo de um ano e que devem ser observadas ao longo da elaboração da Lei Orçamentária Anual (...) À Lei Orçamentária Anual cabe o detalhamento da programação de um exercício financeiro de acordo com as prioridades e metas estabelecidas pelos dois outros instrumentos.

Na nossa concepção, no entanto, este sistema ainda sofre distorções na sua operacionalização devido às seguintes questões de natureza política:

- O orçamento ainda não é tratado como instrumento político em seu sentido público – existe um desconhecimento por parte de grande parcela da população em relação

à questão das fontes de recursos das quais dispõe a administração pública, além da linguagem técnica utilizada nesta área, o que permite o uso privatista do mesmo pelos atores políticos institucionais;

- A ausência de mecanismos de controle pela população, para que o orçamento não seja um mero instrumento autorizativo de despesas;

- A pouca autonomia dos Tribunais de Contas, na fiscalização das despesas realizadas pela administração pública;

- A fragilidade dos partidos políticos, produtora como reflexo, de uma prática política parlamentar dirigida ao orçamento com características personalistas, sem fidelidade ou coerência partidária que transforma o orçamento em um instrumento de atendimento de demandas pontuais e clientelísticas, negando a possibilidade da implantação e reforço de políticas públicas de inclusão;

- A cultura política fundada no fato de que a ação política se materializa através da relação direta entre parlamentar e eleitor, uma vez que as instituições formais são incapazes de equacionar problemas e que cada caso é único e deve ser tratado de forma individualizada;

- A não burocratização das instituições, segundo Weber (1993:50), exigiam a competência técnica e a especialização por parte dos funcionários, onde o saber técnico deve predominar tendo as relações um caráter público e universal e o poder dos funcionários é obtido em instituições de ensino, e não em relações pessoais.

A consolidação do processo político de construção do orçamento público sofre estas influências, porém, é inegável que este processo foi democratizado, através da participação do Parlamento na definição da alocação de recursos públicos nos períodos determinados, conforme definem o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a

Lei Orçamentária Anual. No entanto, para que o orçamento venha a se constituir em um instrumento público de racionalização dos recursos da administração pública torna-se necessário a construção de uma cultura política que rompa com os costumes, e hábitos do ‘*vale tudo*’, que esta nova cultura seja alicerçada em valores democráticos com mais transparência, igualdade/universalidade, e justiça, transformando a democracia em um regime que englobe o político, o econômico e o social.

Diante desta nova ordem é que poderemos construir um novo modelo de orçamento que expresse as demandas sociais e coletivas, através da implantação de políticas públicas de natureza inclusiva, caso contrário, o orçamento, independente de ter sido aprimorado juridicamente, continuará o que tem sido desde o Brasil Império: um instrumento público que atende a interesses privados e particularistas.

Para tanto, faz-se necessário, a ruptura de nossa tradicional cultura política, que delega aos parlamentares, após a ocorrência do processo eleitoral o poder de decisão em nome da população. O que vivemos na prática é a ausência do que se costuma chamar, conforme explicita Nogueira (2001:52) de *accountability a responsabilização dos representantes perante os representados*.

2.2 – A instituição partido político no Brasil.

2.2.1 – Considerações históricas sobre partidos políticos no Brasil.

A teoria política vem sendo analisada desde Aristóteles, há cerca de 385 anos antes de Cristo. A política era definida como a ciência da sociedade, que tem como fim promover o bem-estar dos cidadãos que passam a viver em sociedade. Assim, diz o filósofo: *A sociedade que se formou da reunião de várias aldeias constitui a cidade, que tem faculdade de se bastar a si mesma, sendo organizada não apenas para conservar a existência, mas também para buscar o bem-estar (...)* (Aristóteles, 1991:03).

Outro pensador que também foi precursor na discussão e análise da moderna teoria política foi Maquiável (1996), que entende os fenômenos políticos como decorrência das habilidades, da *virtù* do chefe político, por ele definido na figura de “o príncipe”. Rompe com os dogmas religiosos, afirmando que a atividade política dependia e exigia do homem, qualidades e habilidades, uma vez que é este quem constrói a história.

Hegel, um dos mais importantes filósofos (séc. XVIII e XIX) percebe a efetiva separação entre Estado e Sociedade Civil, instaurando a distinção entre o público e o privado, argumentando que o Estado legítimo deve representar a vontade geral. Marx (1848), por outro lado, critica Hegel ao afirmar que o Estado encarna não a vontade geral, mas a vontade de determinados grupos, contextualizando-o concretamente no âmbito da luta de classes.

Compreende-se, então, que a ciência política tem como objetivo estudar e identificar como se estabelecem as relações entre Estado e Sociedade, desde os primórdios da civilização, com diferentes perspectivas, que expressam, como vimos, uma

interpretação do homem como ser eminentemente político, que vive e produz em coletividade.

Com a prática política moderna (séc. XIX) surgem os partidos políticos, que representam a forma organizada de operacionalizar a ação política. A história dos partidos políticos no Brasil pode ser dividida em dois períodos: no Brasil Imperial e no Brasil Republicano.

No Primeiro Reinado, em 1822, a disputa política era restrita a dois grupos: os brasileiros e os estrangeiros. Eram grupos antagônicos, sendo o primeiro contrário ao monarca, enquanto o segundo favorável. Em 1826, é instaurado o Poder Legislativo, com a instalação da Câmara dos Deputados, que forma uma corrente oposicionista ao Imperador. Contudo, estes grupos não se constituem em partidos políticos organizados.

Com a abdicação de D. Pedro I, o país passa a ser governado por regências, que exercem o papel do Poder Executivo. A primeira regência (1831-1832) foi denominada Trina Provisória, que era composta de oposicionistas que se dividiam em moderados e exaltados. Os moderados participavam do governo, enquanto que os exaltados lutavam pela autonomia das províncias.

Na Regência Trina Permanente (1832-1835), os grupos políticos se organizaram em três correntes: os Liberais Moderados que apoiavam o governo e defendiam reformas lentas e por intermédio da lei; os Liberais Exaltados, que eram defensores da República e que pregavam reformas liberais de qualquer forma; e o dos Restauradores que desejavam o retorno de D. Pedro I ao poder. A Regência Trina Permanente, assim, foi fortemente marcada pela ação dos grupos de oposição.

Em 1834 a Constituição é alterada através do Ato Adicional que define: a autonomia às províncias, com a criação das assembleias provinciais, que passam a elaborar

suas próprias leis; enquanto a regência passa de Trina Permanente para Una Temporária, com mandato de quatro anos, sendo o regente escolhido por intermédio de eleições.

Contudo, o surgimento dos grandes partidos não foi marcado pela presença de uma ideologia divergente, tendo em comum o desejo permanente do poder, todos eram compostos por membros da aristocracia, revelando o perfil elitista que marcou desde o início a história política brasileira.

No Segundo Reinado, D. Pedro II exerceu o poder moderador, e no período de 1853 a 1862 formou um ministério com membros dos Partidos Liberal e Conservador, como forma de manutenção do poder. Porém, em 1868, o país enfrentou uma crise: o exército ameaça abandonar a Guerra do Paraguai, o sistema eleitoral era repleto de fraudes, os partidos lutavam incessantemente pelo poder, o que teve como implicação um distanciamento do povo. O voto era restrito a determinadas camadas da população, tendo como critérios a ocupação, idade, renda e negado às mulheres independentemente de sua condição sócio-econômica e faixa-etária.

Desta feita, a Monarquia começa a se desintegrar, dando origem o surgimento de manifestos, tanto dos liberais, como do grupo que idealizava a República. Os primeiros pregavam a Reforma Constitucional ou a Revolução, enquanto os republicanos insistiam na alteração do regime como um processo evolutivo.

Começa, assim, o surgimento dos Partidos Republicanos Regionais, em São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. O Império começa a sucumbir, a entrar em crise, não conseguindo mais contentar os diferentes interesses dos proprietários de terra; dos que pregavam a Abolição da Escravatura; dos religiosos e do exército.

Estes fatos que culminam em 1889 com a Proclamação da República, e a promulgação, em 1891, da primeira Constituição Federal. Persistia nesta ocasião a

ausência de partidos nacionais, sendo os partidos existentes de abrangência estadual, tendo cada Estado um único partido, fato que fortalecia o poder do governador, em detrimento do fortalecimento do poder dos partidos.

O desfecho desse momento histórico deu-se com a Revolução de 30, liderada pelos tenentes, Getúlio Vargas assume o poder instalando um governo autoritário e centralizador, aboliu o Federalismo e os governadores passam a ser nomeados pelo Presidente. Conforme indica Campello de Souza, (apud, Abrucio, 1998:45),

O Executivo Federal nomeava para a chefia dos governos estaduais indivíduos, que embora nativos dos Estados e mesmo identificados em suas perspectivas ideológicas aos grupos dominantes, eram ao mesmo tempo destituídos de raízes partidárias tradicionais dos Estados(...).

Neste período, os partidos foram cooptados e as esferas estaduais ficaram sem nenhuma autonomia e representação. Foram longos anos de repressão política, porém, com grandes investimentos em infra-estrutura pública, associadas com importantes medidas de regulamentação das relações de trabalho, de incentivo à produção capitalista moderna, consolidando as bases para a transição do Brasil rural para uma sociedade urbano-industrial de grande vigor econômico.

A partir de 1945, com o fim da ditadura varguista, temos o retorno do federalismo e um processo eleitoral mais competitivo e participativo, *em 1930, a população votante equivalia a 5,6% da população (...). Já em 1945 o eleitorado correspondia a 16,19% da população, chegando em 1962 a 25%* (Lima Júnior, 1990:11-12).

Neste cenário, os partidos configuram-se como instituições não cristalizadas, devido à dependência dos parlamentares da esfera federal, para a obtenção de recursos junto ao orçamento para concretização de obras em suas regiões, e redutos eleitorais.

Assim, neste tipo de conduta ocorre o fortalecimento da prática política individual em detrimento da ação política partidária organizada.

Este que foi um período marcadamente democrático, pouco contribuiu efetivamente para a institucionalização pública e orgânica dos partidos políticos, enquanto um agente legítimo e eficaz de mediação entre Sociedade Civil e Estado.

Após este período, em 1964, os militares assumem o poder e passaram a se utilizar de atos institucionais para legalizar suas políticas, então contrárias às liberdades constitucionais, sobretudo frente aos direitos individuais e sociais do cidadão.

O primeiro Ato Institucional que transfere o poder aos militares, suspendeu as eleições diretas para a Presidência da República; o Ato Institucional n. 2 dissolveu os partidos políticos, estabeleceu a eleição indireta para a Presidência da República, tomando o Congresso um Colégio Eleitoral homologatório das decisões da Cúpula Militar.

Em 1965, o Ato Institucional n. 2 instituiu o bipartidarismo com a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), o que não impediu que a história se repetisse e, em 1966, o Congresso fosse mais uma vez fechado por Castelo Branco, ocorrendo eleições diretas para o Congresso Nacional.

Em 1969, o Congresso foi parcialmente reaberto, como também as Assembléias Legislativas e as Câmaras Municipais, mas com um funcionamento bastante restrito em termos de suas atribuições, sua autonomia e de seu potencial contestador ou legislador, conforme as regras da democracia.

No prosseguimento do regime militar, o General Ernesto Geisel assumiu a presidência da República, em 1974, e iniciou um processo de abertura política lento e gradual, pois, neste período, ainda são cassados direitos políticos e mandatos. Já no Governo de João Figueiredo, em 1978, a abertura política tem um grande avanço, marcada,

em 1979, pela aprovação da Lei Orgânica dos Partidos, a extinção do bipartidarismo e o estabelecimento do pluripartidarismo, culminando com a decisão do restabelecimento de eleições diretas, em 1980, para prefeitos de capitais e governadores de estados, até então nomeados pela ditadura. Contudo, as primeiras eleições diretas ocorreram efetivamente em 1982, para governadores, e para prefeitos no ano de 1985.

Nesta época temos os seguintes partidos políticos: Partido Democrático Social - PDS (ex-Arena) abriga os aliados ao Regime Militar, o Partido do Movimento Democrático - PMDB (ex-MDB), em 1979 ressurge o Partido Trabalhista Brasileiro - PTB, em 1980 é registrado o Partido dos Trabalhadores - PT, partido que congrega trabalhadores de fábricas de São Paulo, membros do movimento sindical, rural e urbano, intelectuais, militantes eclesiais de base e grupos que saíram da clandestinidade. Neste ano, Leonel Brizola lidera também a criação do Partido Democrático Trabalhista - PDT.

A partir de 1980, crescem no país os movimentos de oposição ao Governo Central, que entre outros mecanismos de exceção proíbe as coligações partidárias e estabelece o voto vinculado. Em 1984, na eminência das disputas eleitorais, Ulisses Guimarães lidera em nível nacional o Movimento *Diretas Já!* para Presidência da República.

Inicia-se a redemocratização, destacando-se, entre outras, a Emenda Constitucional que garante o sufrágio universal, ampliando o direito de voto ao analfabeto e maiores de 16 anos. Ocorre também a legalização do Partido Comunista Brasileiro - PCB e do Partido Comunista do Brasil - Pc do B.

Em 1986, o Congresso ganha poderes de constituinte e em 1987 se inicia a elaboração da Constituição Federal, que é promulgada, finalmente, em 1988, além de fixar os direitos individuais e coletivos, restringe o poder das forças armadas, define a pluralidade partidária e no capítulo V, art. 17, institucionaliza juridicamente a organização

partido político, destacando que é livre a criação, fixação, incorporação e extinção desta instituição. Assegura, também, autonomia na sua definição, estrutura, organização e funcionamento.

Temos hoje, no Brasil, a título de registro um sistema político com representação de diferentes grupos da sociedade, através das seguintes siglas partidárias: Partido Comunista do Brasil (PC do B), Partido da Frente Liberal (PFL), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Humanista da Solidariedade (PHS), Partido Liberal (PL), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Progressista Brasileiro (PPB), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Social Cristão (PSC), Partido Social Liberal (PSL), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Social Trabalhista (PST) e o Partido Verde (PV).

2.2.2 - Diferentes concepções sobre a instituição partido e sua relação com o regime democrático

Os partidos políticos, como instituição, tem sido um tema que tem despertado interesse em autores contemporâneos de diferentes correntes ideológicas. Preocupados com a definição conceitual deste sujeito político e com a identificação do seu papel, como um agente capaz e habilitado de intermediar as relações democráticas entre Sociedade Civil e Estado.

Para realizar uma análise dos partidos políticos, enquanto instituição e como os mesmos têm concretizado suas ações em um regime democrático procuramos identificar a definição de partidos políticos.

Para tanto elaboramos um quadro síntese, que nos permite identificar os pontos de vista e as características mais marcantes dos partidos políticos. Nossa intencionalidade ao estruturarmos este tema neste formato, levou em consideração a complexidade da instituição partido e suas diferentes concepções. Tal metodologia permitirá e favorecerá a nossa análise.

A definição na escolha de alguns autores levou em conta o fato de serem contemporâneos, e entre tantos, nos definimos por: Norberto Bobbio, George Avelino Filho, Wanderley Guilherme dos Santos, Marcello Baquero, Roberto Michels e Robert Dahl. Estes autores, em nossa concepção expressam como se materializa esta instituição na atualidade, apontando claramente as deformações sofridas (por esta instituição) como espaço possível de mediação entre Sociedade Civil e Estado.

A definição por um autor clássico como Gramsci, foi devido ao fato, do referido autor se diferenciar dos demais em apontar o partido político, como um ator capaz de

universalizar os interesses de classe numa perspectiva de propor e concretizar transformações sociais.

TABELA 2

Definição de partido político, segundo autores contemporâneos pré-selecionados – ano: 2001.

AUTOR	VISÃO DO AUTOR SOBRE PARTIDO POLÍTICO	PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS
Antônio Gramsci	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboração de uma nova intelectualidade, unificação entre teoria e prática entendida como processo histórico real; - Dirigente orgânico das massas; - Modelo “o príncipe” no dizer de Maquiável que exerce o papel de <i>condottier</i> é ideal <i>simbolo do chefe</i>; - Expressa o conjunto das relações sociais historicamente definidas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboração da ética e da política; - Elo de ligação entre teoria e prática, especialmente junto às classes subalternas; - Escola de vida estatal; - Nova concepção de mundo; - Interesse coletivo; - Universaliza os interesses de classe.
Norberto Bobbio	<ul style="list-style-type: none"> - Instituição em que prevalecem os interesses particularistas em detrimento de projetos coletivos. Os partidos estão deformados, estão se tornando facções. 	<ul style="list-style-type: none"> - Personalistas; - Pessoal prevalece sobre o coletivo; - Luta incessante pelo poder.

George Avelino dos Santos	<ul style="list-style-type: none"> - Instituições que não significam uma alternativa de poder e conseqüentemente atendimento de demandas coletivas; - É particularista, fragmentado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Prática parlamentar materializada através da relação direta entre parlamentar e cidadão (eleitor).
Wanderley G. dos Santos	<ul style="list-style-type: none"> - Instituição que tem legitimada o papel de representação a partir do voto; - Não se configura em uma alternativa de poder; - Espaço de articulação para criar governabilidade, porém tem pouca representatividade. 	<ul style="list-style-type: none"> - Relação direta parlamentar – eleitor; - Pouca fidelidade partidária; - Não se constitui em uma identidade representativa, o que propicia o surgimento de novas fontes de geração de identidades coletivas, movimentos sociais e ONG (s).
Marcello Baquero	<ul style="list-style-type: none"> - Instituição responsável pela mediação entre Sociedade Civil e Estado; - Continuidade de relações verticais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Estruturas indiferentes em relação a maioria.
Roberto Michels	<ul style="list-style-type: none"> - Classifica os partidos em: <u>Partidos Carismáticos</u>: constituem-se em agrupamentos em torno de certas personalidades, no chefe do partido. O 	<ul style="list-style-type: none"> - Personalista; - Ausência ou pouca importância tem o conteúdo

	<p>partido é o chefe. Expressão da vontade de um homem, não de uma classe.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Partidos políticos gerados por idéias políticas, dogmas, aqui se enquadram: <p><u>Partido Liberal</u>: que proclama direitos de liberdade.</p> <p><u>Partido Confessional</u>: partidos ligados à alguma doutrina religiosa.</p> <p><u>Partidos Nacionais</u>: professam o direito geral de cada povo à soberania.</p>	<p>programático.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Individualismo; - Doutrina baseada na não intervenção nas diferentes esferas das relações entre Estado e sociedade. - Personalismo.
Robert Dahl	<ul style="list-style-type: none"> - Espaço institucional de contestação pública, de competição. 	<ul style="list-style-type: none"> - Competição política (processo eleitoral).

Alguns pontos convergentes foram percebidos nos autores estudados; com exceção de Gramsci, que apresentou uma concepção inovadora de partido – como sujeito portador das transformações sociais – a qual foi se perdendo ao longo do tempo, pela cristalização dos interesses privatistas, configurando o perfil deformado que os partidos transmitem frente à realidade que transcende à percepção pública do próprio Estado.

Destacamos, entre os conceitos estudados, os seguintes aspectos por semelhança: o desvirtuamento do papel do partido, como órgão de mediação entre Sociedade Civil e Estado; a negação da instituição partido, estabelecida, hoje, por uma relação direta entre parlamentar e eleitor no atendimento de pleitos individuais; ação política particularista, que vê cada caso de forma isolada e trata as questões de forma individualizada, não havendo vinculação com os programas ou com o conteúdo doutrinário do partido, o que impede a construção e o reforço de políticas públicas que venham a atender demandas coletivas.

Neste sentido, conforme expressou Santos (1995), de uma maneira geral os partidos políticos têm sido instrumentos de acesso ao poder, seu conteúdo programático é negado, o que tem prevalecido é a defesa de interesses pessoais, individuais. Não tem se configurado em uma alternativa de poder, o parlamentar tem mantido uma conduta de independência em relação ao seu partido, uma vez que assume compromissos durante o processo eleitoral com eleitores e *chefes locais*.

Esta prática política se materializa através de recursos públicos do orçamento, entre outros recursos possíveis de uma prática emendista, com características particularistas, que negam a instituição partido e os princípios democráticos, como igualdade de oportunidades e transparência, além dos princípios burocráticos da: racionalidade e universalidade.

O destaque, citado por Wanderley Guilherme dos Santos (1985), em relação ao surgimento de entidades não governamentais e movimentos sociais, a partir da década de

80, ressalta a criação de uma esfera participativa sobrepondo-se à esfera representativa, que tem conseguido ser porta voz alternativo de demandas sociais de diferentes grupos. É dado grande ênfase na participação, que peculiariza estes movimentos, sendo de outro lado subjugada à questão da representatividade formal e institucionalizada. Este autor afirma que:

No Brasil ocorre uma tendência crescente de distanciamento entre o governo e a sociedade política estruturada. Ao mesmo tempo, observa-se um segundo processo que é constituído pela multiplicação rápida de novas fontes e geração de identidades coletivas que escapam ao controle do oligopólio partidário (Santos, 1985:6).

Pode-se então inferir, que as funções institucionais do partido político estão desgastadas. Através de sua natureza representativa, esse sujeito político não está conseguindo vocalizar as demandas coletivas, permitindo que os movimentos sociais, com o discurso e a prática participativa, venham a ocupar o espaço dos partidos políticos, por questionarem a dimensão representativa partidária.

Além destes fatos, baseados nas concepções de diferentes autores, é importante também salientarmos que a instituição partido presencia, pois, uma crise uma vez que seu papel se encontra desvirtuado, sendo seus conceitos e idéias colocados em dúvida. Assim Nogueira define crise como sendo um fator destruidor e desagregador que:

caracteriza-se precisamente por modificar o peso relativo das coisas, tirá-las do lugar ou do fluxo rotineiro, alterar seu sentido, dispô-las de um outro modo. Numa fase de crise, são suspensos ou postos em xeque os conceitos e idéias com que interpretamos o mundo. Tendemos a nos angustiar porque nos sentimos ameaçados em nossos próprios fundamentos, naquilo que dominamos e conhecemos, que nos sustenta. Justamente por isso, fica prejudicado todo o sistema de vínculos e comunicações: entre o Estado e os indivíduos, o geral e o particular, os grupos e a comunidade, as instituições e o social, a razão e a emoção (Nogueira, 2001:14).

A crise presenciada é reflexo deste momento de dúvida, da necessidade de se rever conceitos, é uma situação limite que exige rupturas e uma nova construção. Como afirmou Gramsci (1987): *o velho morreu mas o novo ainda não nasceu, para traçar novos rumos para orientar o presente.*

Os partidos políticos, em sua maioria não estão efetivamente consolidando seus princípios doutrinários, como uma alternativa de poder, expressão de uma vontade coletiva. Seu papel de agente representativo, fragilizado pela não concretização da sua função como agente mediador entre a Sociedade Civil e o Estado, sofre ademais, o descrédito por parte da população, em relação às entidades formais, colocando em xeque as virtudes da democracia.

Em relação à representatividade, existe um dilema teórico e prático: a partir do momento em que o parlamentar é eleito, ele passa a obter uma autonomia em relação à sua prática parlamentar. Por isso, questionamos, em que medida é necessária a ocorrência do *accountability*? Nesta questão, tem ocorrido uma prática política que tem sobreposto e subjugado a natureza da representação, sendo a mesma configurada na ação política voltada para o atendimento de demandas pontuais e particularistas. Nesta perspectiva, a prática política do parlamentar correspondente é dirigida para a obtenção de recursos para a concretização de obras na sua base eleitoral, não se configurando em uma representação pública de desempenho estadual, e sim localizada, restrita a determinados municípios. Nas palavras de Bezerra (1994:44):

A crise presenciada é reflexo deste momento de dúvida, da necessidade de se rever conceitos, é uma situação limite que exige rupturas e uma nova construção. Como afirmou Gramsci (1987): *o velho morreu mas o novo ainda não nasceu, para traçar novos rumos para orientar o presente.*

Os partidos políticos, em sua maioria não estão efetivamente consolidando seus princípios doutrinários, como uma alternativa de poder, expressão de uma vontade coletiva. Seu papel de agente representativo, fragilizado pela não concretização da sua função como agente mediador entre a Sociedade Civil e o Estado, sofre ademais, o descrédito por parte da população, em relação às entidades formais, colocando em xeque as virtudes da democracia.

Em relação à representatividade, existe um dilema teórico e prático: a partir do momento em que o parlamentar é eleito, ele passa a obter uma autonomia em relação à sua prática parlamentar. Por isso, questionamos, em que medida é necessária a ocorrência do *accountability*? Nesta questão, tem ocorrido uma prática política que tem sobreposto e subjugado a natureza da representação, sendo a mesma configurada na ação política voltada para o atendimento de demandas pontuais e particularistas. Nesta perspectiva, a prática política do parlamentar correspondente é dirigida para a obtenção de recursos para a concretização de obras na sua base eleitoral, não se configurando em uma representação pública de desempenho estadual, e sim localizada, restrita a determinados municípios. Nas palavras de Bezerra (1994:44):

As expectativas das lideranças e eleitores em relação ao desempenho do parlamentar são apresentadas como uma realidade contra a qual não é possível resistir. E ao responderem positivamente a essas expectativas – atendendo ou buscando atender a essas demandas – os parlamentares contribuem de modo significativo para reforçar a validade prática dessa concepção e para reproduzir as relações que lhe estão associadas. Atender as solicitações originadas das localidades que representam faz, como diz um deputado (PFL – PE) ‘parte do jogo’. Não é possível convencer o sujeito que o parlamentar não é o representante de seu município, de sua comunidade (...).

Um outro fato que nos faz demarcar a crise pela qual estão passando os partidos políticos relaciona-se diretamente com a transformação dos mesmos em facções, que lutam de maneira exclusiva para alcançar inteiramente o poder, com o objetivo de obter resultados. Isto implica em mais descrédito na atuação partidária por parte da opinião pública, enquanto uma alternativa de poder que venha a intermediar de forma democrática e efetiva as relações da Sociedade Civil com o Estado.

Desta feita, a partir da década de 80, proliferam entidades não-governamentais e movimentos sociais que passaram paralelamente a partilhar com os partidos a mediação entre Sociedade Civil e Estado, assumindo as reivindicações de grupos específicos, que segundo Baquero (2000:162-163) ocorre devido ao esvaziamento da política, pois:

Nesta dimensão, os procedimentos tradicionais de representação política, particularmente os partidos, estariam exauridos, sendo substituídos por outras modalidades de encaminhamento de suas reivindicações (...) os partidos deixam de ser transmissores de demandas. A perspectiva autonomista identifica os grupos étnicos e movimentos feministas, entre outros, como sendo formas alternativas de participação e representação política.

Há ainda, neste cenário de crise, a expectativa criada no Brasil e na América Latina, em relação aos partidos políticos no regime democrático, após a vigência do longo período autoritário, de usurpação da liberdade de expressão dos direitos políticos. Tal

esperança consistia na percepção de que os partidos políticos se constituíssem de fato com o regime democrático, pilar fundamental, tendo sua ação política canalizada para a implementação de políticas sociais, planos e programas de governo, voltados à eliminação da pobreza e à garantia dos direitos básicos como: alimentação, saúde, moradia, emprego e educação entre outros para grande maioria da população.

Outros fatores também tem contribuído para o enfraquecimento dos partidos políticos, como é o caso da globalização, que faz com que estas agremiações sejam impotentes diante de questões de natureza planetária, as quais exigem ações transnacionais que se sobrepõem ao local, rompendo com as fronteiras do Estado – Nação. Não obstante, esse fenômeno potencializa o surgimento e o fortalecimento de novas identidades coletivas, em defesa de questões que afetam o planeta, mas que são tratadas de forma fragmentada e dissociada.

O ressurgimento ou reaparecimento dos partidos políticos, está intimamente relacionado, à instauração e consolidação de regimes democráticos na América Latina, a partir da década de 70, no entanto não forneceram, condições de ruptura com a tradição elitista e privatista que marcou geneticamente a institucionalização histórica dos partidos políticos no continente.

É importante, também, sinalizar que os movimentos pró-independência ocorridos na América Latina, no período entre 1816 e 1830, não se constituíram em lutas populares de massa, capazes de mobilizar forças sociais revolucionárias.

Segundo Dozer (apud Baquero, 2000:51), as lutas pró-independência não nasceram da aspiração do povo, e sim da vontade de elites, sem o engajamento da população neste processo, como no caso do Brasil, em que a independência foi proclamada por um príncipe, ou como no caso da Argentina, México e Paraguai, proclamadas pelo Congresso.

Configura-se, assim, uma debilidade institucional, que tem como consequência a não representação de interesses e demandas coletivas. Desta forma, expressam-se ações de conteúdo personalista e fragmentado, que propicia ou fomenta equivocadamente o surgimento de máquinas políticas clientelistas que preenchem o *espaço institucional*, desempenhando velhos (mas perenes) assistencialismo, nepotismo e patrimonialismo uma vez que o aparelho estatal não responde satisfatoriamente às demandas sociais e políticas que incidem sobre si.

Além dos fatos citados, salientamos a não consolidação dos processos democráticos, dedicados à redistribuição de renda, riqueza e poder, restringindo-se a experiências de participação em momentos eleitorais relegando-se como instrumentos e mecanismos incapazes de garantir acesso a bens e serviços para a maioria da população, dos países da América Latina, especificamente o Brasil, que não possui os mínimos sociais assegurados. Esta idéia corrobora com a afirmação de Avelino Filho que:

No Brasil, os partidos são considerados obstáculos à eficiência das políticas públicas. O seu alijamento do processo decisório e seu baixo grau de institucionalização induzem a um jogo fragmentado e cotidiano de negociações, exacerbando o particularismo da atuação parlamentar, dificultando a possibilidade de controle social sobre sua atuação em detrimento da ação coletiva, institucional, partidária. A fragilidade limita a tarefa de regular a incorporação e as demandas dos segmentos sociais no sistema político publicizando o potencial conflitivo (Avelino Filho, apud Seibel, 2001:12).

Constata-se que a elitização dos institutos democráticos representativos, ainda permeáveis aos resquícios da tradição oligárquica, sobretudo nos partidos atuais, a frente do poder federal e estadual obstaculariza a consolidação de propostas de políticas públicas de natureza social, fato que tem contribuído para o descrédito dessas instituições. No entender de Baquero (2000:70-71):

É neste cenário que surgiram os partidos políticos e tais fatos contribuíram efetivamente para o surgimento da figura do caudilho.¹

Não tínhamos, assim, o nascimento de partidos, com conteúdos programáticos e com identificação de vontades coletivas, ou de interesses nacionais. Estas instituições estavam voltadas para a garantia de interesses locais e regionais, tendo os seus líderes características personalistas, que viam no partido um instrumento de acesso ao poder, de grupos e não como uma alternativa de poder para o atendimento de demandas coletivas do conjunto da sociedade. Desta feita, inicialmente ocorreu o surgimento de facções e não de partidos. Conforme observa Montañó apud Baquero (2000:56):

A rigor a palavra partido, portanto foi inicialmente utilizada neste continente com uma concepção muito peculiar. Distintas facções armadas aglutinaram-se em grupos políticos sob a liderança e direção de um líder, convertendo-se posteriormente, em uma organização orientada para a conquista de poder, na qual prevalecia o caráter personalista, bem como escassas posturas ideológicas.

Estes fatos aconteceram e continuam ainda presentes nas estruturas políticas do mundo contemporâneo. Desde a criação dos partidos até os dias atuais, o caráter personalista predomina e se sobrepõe à postura ideológica e programática. É a reedição moderna de manutenção de ações clientelistas, que obstaculizam a ação do partido como um agente público.

¹ Caudilho – é herdeiro do chefe índio que personificava, ao mesmo tempo, uma divindade solar. Está em franca oposição aos dogmas modernos do republicanismo, da democracia, da igualdade e da liberdade. Agindo em nome do povo e afirmando seguir os interesses deste, justifica a sua ditadura (Dozer apud Baquero, 2000:55).

O tipo de desenvolvimento econômico observado na América Latina, de certa forma, tem contribuído para a decadência dos partidos. Isso porque essas organizações emergem devido às crises induzidas, interna e externamente, fazendo com que se tornem organizações de natureza imediatista e não programática. Há também ausência de uma ideologia coerente.

As raízes desta conduta estão em nossa cultura política, construída através de relações pessoais, onde predominam as ações particularistas e não publicamente institucionais. O personalismo nesta lógica institucionalizou-se em detrimento da democratização dos organismos públicos de mediação política entre Sociedade Civil e o Estado.

Neste cenário, compreende-se que vários fatores, de ordem política, desde o período colonial até os aspectos peculiares dos tempos contemporâneos, como a globalização e o aumento da exclusão sócio-econômica têm contribuído efetivamente para a não institucionalização dos partidos políticos como alicerce fundamental na estruturação dos estados e sociedades democráticas, em nosso país, mas também na América Latina.

Em suma, temos, desta forma, a perpetuação do personalismo no espaço e no tempo, que tem como suporte, ainda na atualidade, o processo de exclusão da grande maioria da população. Há, assim, um descompasso entre o grande desenvolvimento tecnológico, e o acesso às novas riquezas por ele alcançadas, tomando-se como referência este último século, aliado à forma restrita de como ocorreram os processos de independência na América Latina e à consolidação da democracia plena no continente.

Os aspectos abordados, em relação à origem e formação dos partidos políticos, levam-nos a tecer algumas considerações que possibilitam compreender como estas instituições se relacionam com uma dimensão singular da prática parlamentar, que é a elaboração e a apresentação de emendas à Lei Orçamentária Anual. Uma constatação básica, refere-se à forma como foi pautada a vida da sociedade política brasileira, sempre

permeada por relações de mando e submissão, tendo como questão de fundo os processos de ocupação do território brasileiro.

Um outro fato que diz respeito ao processo de institucionalização do sistema democrático no Brasil, as garantias institucionais que precederam o direito à participação, no tocante à porcentagem da população que passa a ter garantia legal de exercício pleno de cidadania. No nosso entendimento, existe aqui um paradoxo – a participação é garantida à boa parcela da população, porém, é ameaçada em decorrência da baixa institucionalização e, conseqüente não burocratização das instituições, na concepção weberiana de racionalidade. Weber (1993:41), afirmava que os políticos deveriam ter habilidade, competência, e qualidades políticas, e, defendia a política como vocação, uma vez que governar exige capacidade de direção e talento, *pois a democracia exclui totalmente que ela seja administrada por cargos honoríficos ou hereditários feudais, patrimoniais ou patricios, dando preferência a funcionários profissionais.*

A consolidação da processualidade política institucional, com a expansão do sufrágio, não acompanhado pela inclusão da grande parcela da população, também alijada do acesso aos serviços básicos e à sobrevivência digna como cidadã, reforça o acesso ao poder pelo poder, e exige que os políticos redimensionem sua ação, pois:

Formar um governo (...) não significa juntar um determinado número de ministros e secretários. Significa criar as condições necessárias para produzir leis a serem obedecidas por todos os cidadãos. Mas para que os cidadãos sejam induzidos a obedecer é preciso que os governantes e legisladores gozem de sua confiança? Mas que confiança podem gozar os governantes que continuam a expor-se em público com ações em que a máxima aposta em jogo é o cargo do ministro ou até o do presidente do conselho e não o interesse geral de um partido que está marginalizado? (Bobbio, 1998:194-195).

Torna-se oportuno, nesse caso, citar alguns fatores como possível explicação para a fragilidade dos partidos como instituição, na análise de Santos (1993): o projeto burguês do século XIX, não foi absorvido pelas elites brasileiras, nem tivemos a formação de uma classe média. O processo de participação antecedeu a liberalização (modelo dahlsiano), fato que teve como consequência a garantia de participação do maior número de pessoas nas questões de natureza política como ampliação do sufrágio, ficando restrito só o quesito idade, enquanto a institucionalização que deveria definir as regras da competição política ainda era um processo em constituição. Este fato teve como reflexo eleições não transparentes, com fraudes e uso de mecanismos de coerção. Tivemos assim uma ampliação da participação com baixo grau de institucionalização. Ainda sobre o assunto, complementa Santos, 1993:29:

O equilíbrio mantido, isto é, uma não ruptura, da 'engenharia institucional' teria sido possível em função da política social como instrumento de engenharia respondendo assim ao problema da participação ampliada conciliada à uma baixa intencionalidade. A pressão sobre a questão distributiva passa, portanto, à margem de um processo de politização institucional (via partidos).

Salientamos a importância do orçamento como um espaço de definição de distribuição de recursos públicos, que envolvem muitos e diferentes interesses como o dos parlamentares e dos diferentes partidos. Na análise da modalidade de emenda orçamentária, identificaremos a relação que foi estabelecida entre o parlamentar e o partido, na década de 90, no parlamento catarinense.

Um dos aspectos pesquisados foi a conduta do parlamentar na apresentação de emendas, que, como veremos, pode indicar ou uma prática para a consolidação dos conteúdos programáticos partidários ou um instrumento de manutenção das lealdades

políticas locais, que se caracterizam por ações pontuais, vinculadas diretamente à base eleitoral do parlamentar.

2.2.3 - A emenda orçamentária como uma dimensão da prática parlamentar.

O exercício do mandato parlamentar desenvolve atividades específicas típicas do caráter legislativo, tais como apresentar projetos de lei, controlar e fiscalizar o Poder Executivo, apresentar emendas à Lei Orçamentária, entre outras atribuições constitucionais, pensadas em termos da partilha do poder republicano, no ambiente político-institucional da democracia.

Caracterizada como uma prerrogativa legal, a apresentação de emendas à Lei Orçamentária tem se constituído em uma complexa engenharia política entre o legislativo, o executivo e a sociedade. Segundo o discurso oficial, a emenda é um instrumento legal do qual dispõe o parlamentar para propor alterações à Lei Orçamentária Anual, objetivando o aperfeiçoamento da mesma e o atendimento de demandas coletivas. Em termos de análise, neste trabalho, porém, serão examinados os aspectos processuais referentes à forma, e ao modo pelo qual as emendas são apresentadas ao orçamento.

Na ação política do parlamentar a emenda, tem sido utilizada como um poderoso instrumento político, para o redirecionamento dos recursos do orçamento, e para a satisfação dos pleitos específicos das respectivas bases eleitorais. Nesta medida, estabelece-se uma relação direta entre parlamentar e eleitor, deslocando, assim, a instituição partido da mediação política entre a sociedade e os portadores de mandato legislativo, o que pode conduzir a uma dinâmica de fragilização dos institutos da democracia representativa, ainda em construção no país.

Esta relação direta que se estabelece entre parlamentar e eleitor, e tida pelo parlamentar como uma atribuição que lhe foi conferida através do processo eleitoral, parece ser reconhecida ademais pelo eleitor como uma conduta acertada, a melhor forma do parlamentar cumprir a representação para qual foi eleito.

Os estudos que visam compreender o comportamento político do eleitor brasileiro têm demonstrado que para os eleitores predomina o entendimento de que a solução dos problemas que originam os pleitos devem ser equacionados de forma individualizada, receando que as promessas de campanha não sejam efetivamente cumpridas, em geral desvinculadas das questões de caráter coletivo como a implantação de políticas públicas e a realização dos direitos sociais.

Essa percepção insere-se, pois, no “caldo” da cultura política brasileira, que não percebe ou não valoriza os partidos como uma instituição fundamental, na proposição das alternativas de poder. Assim comenta Avelino Filho (1994:237):

Num sistema onde a tônica da competição política é dada pelo acesso individual aos benefícios estatais mais do que a disputa entre partidos com diferentes alternativas de governo, a disciplina representaria mais a lealdade a um ‘cacique’(...) do que as idéias e programas partidários (...).

Dentro deste pensamento citamos alguns depoimentos de parlamentares que ratificam a naturalidade e a aceitação da conduta emendista, alegando que as emendas se constituem em uma forma de priorizar a base eleitoral e cumprir as promessas de campanha:

“Gostaria de colocar alguma coisa em todos os 209 municípios em que fui votado. Atendi pedidos de Brusque, porque é uma cidade referência” (Serafim Venzon – PDT-SC).

“Sou o único deputado da região do Vale do Itajaí. Não tem outro. Você assume o compromisso de ser representante da localidade e minha omissão não seria bem aceita” (Leonel Pavan – PDT-SC).

“Sou deputado representando uma região. Não teria sentido eu botar recursos na região oeste” (Edson Andrino – PMDB-SC).

“As verbas são para obras de saneamento na baixada. Fui muito votado lá. Se dá voto? Vai me dar voto, mas tudo é feito a partir de um estudo ambiental” (Alexandre Cardoso – PSB-RS).

“Onde a gente é mais votado é mais demandado. Tenho que mostrar trabalho para quem me deu voto” (Feu Rosa – PSDB-ES).

“Percorri os 15 municípios onde tenho relação política. Fiz debates. Não tive constrangimento ao fazer essas emendas, que de certa forma são paroquiais” (Luiz Mainardi – PT-RS).

(Declarações extraídas do Jornal Folha de São Paulo de 02/06/1996 – cujo Título era “Parlamentares justificam suas emendas”).

As declarações expressam que os parlamentares utilizam-se das emendas orçamentárias como instrumento para cumprir as promessas de campanha, fato que tem aceitação pelos eleitores, sendo considerada como uma obrigação que o parlamentar tem para com os seus eleitores. Há deputados que afirmam que esta prática é clientelista, porém, como é esperado pelos eleitores este tipo de conduta, os mesmos as praticam sem maiores questionamentos.

Conforme indica Bezerra (1999:37):

Ao descreverem o trabalho que desempenham em Brasília, é comum os parlamentares, assim como os funcionários de seus gabinetes, estabelecerem uma distinção entre duas frentes de atuação. A primeira remete mais propriamente as atribuições legislativas. A Segunda, as ações dirigidas para as bases eleitorais. A distinção não é elaborada para indicar que os parlamentares dedicam-se a uma ou a outra, pois trabalhar nestas duas frentes não é algo excludente. O que a separação parece marcar é, sobretudo, o fato da atuação dos parlamentares não está circunscrita as atribuições legislativas (...).

A cena política na esfera legislativa comporta duas áreas de atuações, as ações tradicionais de caráter legislativo e a prática emendista diretamente relacionada ao atendimento dos pleitos dos redutos eleitorais. É possível, assim, inferir que a atuação emendista estabelece uma relação de troca, em que os *compromissos*, como afirmou Leal, (1975:20) estão sendo cumpridos.

Parece, todavia, indicar um trânsito sinuoso entre as esferas pública e privada, no que redimensiona recursos advindos de interesses individualizados ou, no máximo, localizados em determinados grupos. Em outras palavras é o coronelismo² dos tempos contemporâneos.

Os parlamentares, para materializar a dimensão da prática emendista, se utilizam da Lei Orçamentária Anual (LOA) como instrumento, para o atendimento das reivindicações de seus redutos eleitorais, garantindo, desta forma, recursos para execução de obras em seus municípios e/ou regiões. Em, sendo o orçamento inserido no espaço público, ao qual o parlamentar dispõe de acesso para a obtenção de recursos adicionais na prática o que ocorre é a utilização desse âmbito institucional para garantir ao parlamentar a sua

² *Coronelismo é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência dos chefes locais notadamente dos senhores de terra. Não é possível, pois, compreender o fenômeno sem referência à nossa estrutura agrária, que fornece base de sustentação das manifestações do poder privado ainda tão vistíveis no interior do Brasil. Paradoxalmente, entretanto, esses remanescentes de privatismo são alimentados pelo poder público, e isto se explica justamente em função do regime representativo, com sufrágio amplo, pois o governo não pode prescindir do eleitorado rural, cuja situação de dependência ainda é incontestável* (Victor Nunes Leal – “Coronelismo enxada e voto”, 1975:20).

manutenção do poder, através do reconhecimento e valorização de sua capacidade de interferir na destinação dos recursos públicos para seu município.

Cabe colocar agora que esta relação não está fundamentada no direito igualitário que cada município deveria ter, em receber recursos para o atendimento de suas demandas, e de atender as necessidades da população, mas sim apoiada em critérios discricionários, geralmente subordinados à dinâmica eleitoral, e apresentados como uma concessão, reflexo de uma luta, de um empenho especial do parlamentar que está, desta forma desenvolvendo com eficácia o seu papel de representação.

Esta conduta tem permeado a vida política brasileira, independente do regime vigente, sempre vinculada aos atendimentos pontuais particularistas em detrimento da implantação de políticas públicas de inclusão, configurando uma prática parlamentar individualista que nega princípios programáticos e doutrinários de uma agenda democrática para o país, conforme descreveremos a seguir:

Do parlamentar ordinário é esperado que seja um solucionador de problemas. A representação é desnaturada de qualquer dimensão transcendente, tornando-a presa de uma lógica de prestação de serviços, valorizando capacidades adaptativas para oferecer de forma tão imediata e exclusiva quanto possível a contrapartida para a confiança emprestada (Santos, 1995:21).

Dentro desta concepção, temos um desafio para que se efetive a democracia representativa e participativa em sua plenitude: romper com este processo histórico da prática parlamentar na qual alguns agem como meros *despachantes*, *office boys de luxo* ou como *velhos coronéis* do passado. É urgente, pois, assegurar a transformação da arena legislativa em um *locus* de produção de política e efetiva representação. Ao analisar esse dilema atual Baquero (2000:63) assim se manifesta:

Hoje quase na virada do século, constata-se que a modernização das sociedades não gerou as bases necessárias para criar mecanismos efetivos de mediação política via partidos também não incorporou vastos seguimentos da sociedade dentro de um padrão mínimo de qualidade de vida, quando como consequência, uma matriz de exclusão estrutural permanente, receando, dessa maneira, novas modalidades de política partidária que, na verdade, são uma adaptação do comportamento tradicional.

Esta dimensão da prática parlamentar, direcionada para a apresentação casuística de emendas orçamentárias, nada mais é, segundo Baquero, do que uma forma moderna de se manter as práticas tradicionais de fazer política, que nega a estrutura partidária e fortalece o parlamentar como indivíduo, em que predomina a relação direta e pessoal do parlamentar com o eleitor, e até com o chefe político local.

CAPÍTULO III – As emendas orçamentárias e seu significado político-institucional

3.1 – A emenda orçamentária em sua dimensão burocrática

A emenda orçamentária é um recurso político institucional e regimental que o parlamentar dispõe para propor modificações na Lei Orçamentária Anual (LOA), cuja elaboração é pertinente ao Poder Executivo.

Do ponto de vista administrativo, a emenda orçamentária tem que seguir alguns procedimentos básicos como o preenchimento de um formulário (anexo n.2), além de seguir orientações da Secretaria da Fazenda.

Quanto ao processo de tramitação da proposta de Lei Orçamentária Anual, junto à arena legislativa, cabe empreender a decodificação da classificação técnica própria, elencadas em formulário visto que essa classificação demarca restrições legais à apresentação de emendas a serem encaminhadas pelo legislador.

Os ritos processuais comportam algumas fases, assim que a proposta orçamentária, elaborada pelo Poder Executivo, é encaminhada à arena legislativa, obedecendo com a seguinte tramitação:

1. O Poder Executivo estadual elabora a proposta de Lei Orçamentária Anual e encaminha à Assembléia Legislativa até 30 de setembro;
2. A mensagem da proposta de lei é lida em sessão plenária e encaminhada à Comissão de Finanças e Tributação para que seja publicada e distribuída em avulsos, seguida de parecer dos parlamentares. Neste momento, fica aberta aos parlamentares a possibilidade de apresentação de emendas;

3. Para o correto encaminhamento das emendas orçamentárias, estão previstas algumas restrições para sua aprovação, dentro do princípio da harmonização entre as atribuições paralelas dos poderes, competências essas que não devem ser concorrentes ou conflitantes, conforme previsto no artigo 22 da Constituição Estadual (1989), em seus parágrafos 3 e 4, os quais já foram descritos anteriormente.
4. As emendas orçamentárias são encaminhadas à Comissão de Finanças e Tributação e podem ser rejeitadas caso:
 - No somatório total reduziam o projeto atividade (instrumento de programação para alcançar objetivos de um programa a ser realizado no decorrer do exercício financeiro);
 - Não apresentar objetivos e metas compatíveis com a unidade orçamentária (representa a unidade – secretaria – na qual o recurso será remanejado, ou seja, deduzido os valores para posterior remanejamento); grupo de natureza da despesa (não se pode remanejar recursos de pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida e amortização da dívida como determina a Constituição Estadual) e fonte de recursos (significa a fonte da qual os recursos serão remanejados);
 - Anulem o valor de dotações consignadas às atividades transferidoras de recursos;
 - Anulem o valor de dotações com recursos provenientes de: dotação destinadas a pagamento de pessoal e encargos sociais; recursos para pagamento de precatórios judiciais; receitas vinculadas; receitas próprias de entidades da administração indireta; contrapartida obrigatória do Tesouro Estadual de recursos a serem transferidos aos municípios e recursos destinados a obras não concluídas pelas administrações direta e/ou indireta e consignadas no orçamento anterior;

5. O relator geral do orçamento e os relatores adjuntos farão a análise das emendas, emitindo o parecer definitivo sobre projetos e as alterações propostas pelos parlamentares;
6. O projeto, então, é encaminhado ao plenário para que se decida pela aprovação ou rejeição da proposta orçamentária, em conjunto com as emendas acatadas pela relatoria.
7. Após a deliberação em plenário, a Lei Orçamentária Anual é encaminhada ao Poder Executivo, para sancioná-la, transformá-la em lei ou vetar as emendas com as quais não concorde. As alterações que forem objeto de veto por parte do governador retornam à Assembléia Legislativa para que se manifeste, mantendo ou excluindo as partes rejeitadas pelo chefe do Poder Executivo.

Neste momento passaremos a decodificação de demanda, no primeiro campo do formulário, é identificado o autor da emenda (parlamentar), a região a que pertence e o partido. A emenda apresentada pode ser de quatro modalidades diferenciadas: *individual* – quando é apresentada em nome do parlamentar; *de bancada* – quando é apresentada por um partido político; *coletiva* – é aquela que foi elaborada por diferentes parlamentares, independente de sigla partidária e a *de comissão* – é aquela apresentada por parlamentares que compõem as comissões de trabalho, que são formadas por campos temáticos ou áreas de atividade. Tais áreas subdividem-se em: Comissão de Justiça e Redação de Leis; de Finanças e Tributação; de Agricultura, Corporativismo, Ciência, Tecnologia e Economia; do Mercosul, de Direitos Humanos e Defesa do Consumidor; de Transportes, Desenvolvimento Urbano Rural e Turismo; de Educação, Cultura e Desporto; de Saúde e Meio Ambiente; de Trabalho, de Administração e Serviço Público e de Fiscalização, Controle e Eficácia Legislativa.

O exame dos itens contidos no formulário permitiu, no âmbito da pesquisa empreendida nessa dissertação, a identificação de um conjunto bastante relevante de informações, capazes de adensar dados novos ao estudo aqui desenvolvido, discriminados em seis classificações:

- a) O parlamentar que mais apresentou emendas;
- b) O partido que mais apresentou emendas;
- c) A modalidade de emenda mais apresentada;
- d) A relação que se estabelece entre parlamentar e partido;
- e) A relação que se define entre parlamentar – região do deputado e sua base eleitoral;
- f) A natureza das emendas.

No campo II o formulário de emenda descreve a unidade orçamentária (secretaria ou órgão), projeto atividade, esfera orçamentária, grupo de natureza da despesa, a fonte de recursos e o valor da despesa.

Por UNIDADE ORÇAMENTÁRIA entende-se a Secretaria ou órgão da administração pública que terá recurso remanejado, ou seja, a definição da Secretaria ou órgão que terá os recursos deduzidos para a concretização da emenda proposta.

PROJETO ATIVIDADE é um instrumento de programação para atingir os objetivos de um programa. Envolve um conjunto de operações limitadas no tempo, as quais resultam em um produto final que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo, a ser realizada no decorrer do exercício financeiro.

No que diz respeito à esfera orçamentária compreende-se a natureza – financeira, que faz parte do orçamento e que é definida em três modalidades:

FISCAL – refere-se aos tributos arrecadados pelos poderes do estado (Poder Executivo, Judiciário e Legislativo), seus fundos e entidades da administração pública.

INVESTIMENTO – que são dotações para planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como a aquisição de equipamentos e material permanente para os programas especiais de trabalho, onde os equipamentos e materiais permanentes adquiridos passarão a fazer parte do capital das empresas.

SEGURIDADE SOCIAL – é composta pelo tripé Previdência, Assistência Social e Saúde. Os recursos desta área são oriundos dos concursos de prognósticos (loterias), de contribuições dos trabalhadores, das contribuições patronais, de pessoas físicas e pessoas jurídicas.

O grupo NATUREZA DAS DESPESAS – diz respeito para que grupos de serviços podem ser remanejados recursos, decorrentes de anulação de despesas. Excluídos deste grupo, conforme preceito constitucional os relativos à:

- a) Dotação para pessoal e seus encargos;
- b) Serviço da dívida pública;
- c) As parcelas correspondentes às participações municipais.

Segundo Back (1997:8-9), podem ocorrer emendas com recursos provenientes de outras DESPESAS CORRENTES, de INVESTIMENTO e de outras DESPESAS DE CAPITAL. As DESPESAS CORRENTES são as despesas de custeio e as transferências correntes. As DESPESAS DE CUSTEIO, são dotações para a manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive para o atendimento de obras de conservação e de bens imóveis. Já as TRANSFERÊNCIAS CORRENTES são as dotações para as despesas, que não correspondem a contraprestação direta com bens e serviços, e incluem as contribuições e subvenções destinadas a atender a manutenção das entidades de direito público ou privado. Nesta categoria de despesas orçamentárias, temos ainda as DESPESAS DE

CAPITAL que são compostas por investimentos, inversões financeiras, e transferências de capital.

- Classificam-se como investimentos as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de equipamentos e material permanente e constituirão aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.
- As inversões financeiras são as dotações destinadas à aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização e de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie já constituídas, quando a operação não importe em aumento de capital e à constituição ou aumento de capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros.
- Transferências de Capital são as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços constituindo essas transferências em auxílio ou contribuições, segundo derivem diretamente da lei de orçamento ou de lei especial anterior, bem como as dotações para amortizações da dívida pública (Back, 1997:9).

FONTE diz respeito ao lugar de origem onde os recursos podem ser remanejados.

Basicamente a única fonte em que se pode remanejar recursos é o Tesouro do Estado. Esta fonte de recursos é classificada em:

a) Recursos do Tesouro:

- Recursos ordinários;
- Impostos sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal;
- Imposto sobre a propriedade de veículos automotores (municipal);
- Cota – parte do imposto sobre produtos industrializados;
- Cota – parte do imposto sobre produtos industrializados – estados exportadores de produtos industrializados – municipal;
- Cota – parte do fundo de participação dos estados e do distrito federal;
- Cota – parte da contribuição do salário – educação;

- Operações de crédito internas;
 - Operações de crédito externas;
 - Recursos de auxílios e contribuições;
 - Recursos de convênios;
 - Recursos diversos;
 - Recursos vinculados.
- b) Transferência de recursos do Tesouro:
- Cota – parte do imposto sobre produtos industrializados – estados exportadores de produtos industrializados;
 - Cota – parte do fundo de participação dos estados e do distrito federal;
 - Cota – parte da contribuição do salário – educação;
 - Operações de crédito internas;
 - Operações de crédito externas;
 - Recursos de auxílios e contribuições;
 - Recursos de convênios;
 - Recursos diversos;
 - Recursos vinculados;
 - Recursos diretamente arrecadados;

Com a coleta destes dados poderemos identificar:

- a) as áreas que mais sofreram emendas;
- b) a Secretaria ou órgão que sofreu mais emendas;
- c) o partido que mais apresentou emenda em termos de recursos financeiros.

O formulário de emenda, ainda, conta com um terceiro campo, o qual descreve o tipo de ação a ser realizada, definindo o bairro e o município onde a obra ou ação será realizada.

O que descrevemos neste item foi a emenda orçamentária em seu espectro, a sua dimensão burocrática, e os aspectos formais que embasam a sua consolidação.

3.2 – Apresentação e análise dos dados da pesquisa

Nossa pesquisa foi realizada no Setor de Documentação da Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina. Foram pesquisadas 3256 emendas, segundo formulário de emenda, relativo aos anos de 1991-1999.

Para o alcance do objetivo proposto, que é a identificação, do significado político-institucional das emendas orçamentárias na Assembléia Legislativa de Santa Catarina – a experiência da década de 90, utilizamos tabelas que nos permitirão uma maior visibilidade dos dados e subsidiarão nossa análise.

TABELA 3

Número de emendas orçamentárias apresentadas por partido. 1991-1999			
ANO DE EXECUÇÃO	GOVERNADOR	Nº. DE EMENDAS	Partido que mais apresentou emendas no respectivo ano
1991	Pedro W. Kleinubing	248	PDS *
1992	Pedro W. Kleinubing	731	PMDB
1993	Pedro W. Kleinubing		
1994	Pedro W. Kleinubing	714	PMDB
1995	Paulo A. Vieira	465	PPR
1996	Paulo A. Vieira	527	PPB
1997	Paulo A. Vieira	161	PFL
1998	Paulo A. Vieira	299	PPB
1999	Esperidião Amim	111	PPB

Fonte: Formulário de emendas da Comissão de Finanças e Tributação da Assembléia Legislativa de Santa Catarina.

Obs.: O ano de 1993 não foi pesquisado, uma vez que os dados deste ano, não estavam disponíveis no Setor.

* - O Partido Democrático Social (PDS), é o atual Partido Progressista Brasileiro (PPB).

TABELA 4 (A)

Evolução das emendas orçamentárias por partido político no Governo do PFL (1991-1994)													
Governo Pedro Wilson Kleinubing (1991-1994) – Total de emendas apresentadas = 1503 emendas.													
ANO DE EXECUÇÃO	PARTIDOS												TOTAL ANO
	PMDB	PDC	PFL	PL	PT	PPB	PCB	PDS	PSDB	PRN	PPR	PDT	
1991	34 13,93%	x	45 18,44%	x	06 2,45%	x	x	139 56,96%	03 1,22%	16 6,55%	01 0,40%	x	244 100%
1992	171 29,53%	42 7,25%	148 25,56%	09 1,55%	25 4,31%	x	02 0,34%	41 7,08%	x	117 20,20%	x	24 4,14%	579 100%
1993	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1994	333 48,97%	x	205 30,14%	x	15 2,20%	x	x	x	22 3,23%	x	18 2,64%	87 12,79%	680 100%

Fonte: Formulário de emenda da Comissão de Finanças e Tributação da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina.

TABELA 4 (B)

Evolução das emendas orçamentárias por partido político no Governo do PMDB (1995-1999)

Governo Paulo Afonso Vieira (1995 – 1999) – Total de emendas apresentadas = 1753 emendas.

ANO DE EXECUÇÃO	PARTIDOS													TOTAL ANO
	PMDB	PDC	PFL	PL	PT	PPB	PCB	PDS	PSDB	PRN	PPR	PDT		
1995	x	x	99	x	05	x	x	x	14	x	299	48	465	
			21,29%		1,07%				3,01%		64,3%	10,32%	100%	
1996	130	x	28	x	01	244	x	x	07	x	x	15	425	
	30,58%		6,58%		0,23%	57,41%			1,64%			3,52%	100%	
1997	37	x	110	x	x	03	x	x	11	x	x	x	161	
	22,98%		68,32%			1,86%			6,83%				100%	
1998	49	x	40	x	12	354	x	x	60	x	x	76	591	
	8,29%		6,76%		2,03%	59,9%			10,15%			12,85%	100%	
1999	x	x	x	x	x	111	x	x	x	x	x	x	111	
						100%							100%	
Total	754	42	675	09	64	712	02	180	117	133	318	250	3256	
%	23,15%	1,28%	20,73%	0,27%	1,96%	21,86%	0,06%	5,52%	3,59%	4,08%	9,77%	7,68%	100%	

Fonte: Formulário de emendas da Comissão de Finanças e Tributação da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina.

Na década de 90, o partido que teve um comportamento emendista mais destacado foi o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), totalizando 754 emendas, o que corresponde a (23,15%) do universo pesquisado. Sendo seguido pelo Partido Progressista Brasileiro (PPB) com 712 emendas (21,86%) e do Partido da Frente Liberal (PFL) com 675 emendas (20,73%).

Nos anos de 1991 a 1994, no período do Governo de Pedro Wilson Kleinubing (o partido do governador era o PFL), a base de sustentação deste governo era composta pelo Partido Progressista Reformista (PPR), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Liberal (PL) e Partido da Frente Liberal (PFL). Pode-se assim inferir que dentre os partidos da base situacionista o que mais apresentou emendas foi o PFL totalizando 398 (26,48%). Já o que apresentou o maior número de emendas foi o PMDB como partido de oposição 538 emendas (35,79%). Este fato pode nos remeter a seguinte conclusão, o número expressivo de emendas apresentadas pelo PMDB pode ser justificado em função do governo em exercício, do PFL, ser de oposição.

Em relação ao período, compreendido entre os anos de 1995 a 1998, Governo Paulo Afonso Vieira (PMDB), os partidos que lhe davam base de sustentação eram o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Trabalhista Renovador Brasileiro (PTRB), Partido de Mobilização Nacional (PMN), Partido Social Cristão (PSC), Partido Verde (PV) e Partido Reformador Progressista (PRP). Ressalta-se que o PFL fez parte da base governista durante um período deste governo, o que pode ou não justificar o número de emendas apresentadas 277 (15,8%). O PMDB como, partido do governador apresentou 216 (12,32%). Isto nos leva a deduzir, que em função do número total de emendas apresentadas neste período (1753), ele não foi tão expressivo, considerando-se que a Lei Orçamentária Anual, foi elaborada no Executivo por representantes deste partido,

podendo significar que os parlamentares desta agremiação, já tinham os seus pleitos contemplados.

Em 1999, ano pré-eleitoral, o único partido que apresentou emendas foi o PPB (100%). Pode-se justificar tal fato, partindo-se da premissa de que este partido era do Governador Esperidião Amim, que assumiu o governo. Sendo seu primeiro ano de mandato tem que administrar com o orçamento elaborado pelo governo anterior, que era do PMDB. Pode-se, assim explicar o expressivo e exclusivo número de emendas.

Já no que diz respeito ao partido que menos apresentou emendas, destacamos o Partido dos trabalhadores (PT). Este partido apresentou, no período pesquisado, um total de 64 emendas, o que corresponde a 1,96% do total de emendas apresentadas. O pequeno número de emendas apresentadas pode estar associada à sua trajetória política, dirigida para o reforço a políticas públicas, através de projetos de lei que consolidem a implementação de programas que atendam às demandas sociais coletivas e não se caracterizem somente na execução de obras, ou cuja base não se constitui em paroquial ou regional, portanto mais corporativa, e dispersa no estado ou em cidades maiores.

Estas questões são relativas ao número de emendas propostas, uma vez que nosso estudo, restringe-se as emendas apresentadas, não se preocupando em saber se as mesmas foram aprovadas ou não.

Este fato, remete-nos a uma indagação: se o parlamentar pertence a base governista, a prática da emenda não contradiz este apoio? Considerando-se que a Lei Orçamentária Anual foi elaborada pelo governo cujo parlamentar dá sustentação.

Em outra perspectiva, pode-se concluir, que tal prática, independe do apoio ao governo e está voltada para garantir o compromisso com a base eleitoral do parlamentar.

Esta disputa de poder pode sugerir que o parlamentar, primeiramente, apresenta emendas para reforçar sua base eleitoral, em segundo plano está o seu apoio à base governista.

TABELA 5

Modalidade da emenda orçamentária, por ano, no período de 1991 a 1999.						
ANO DE EXECUÇÃO	MODALIDADE DA EMENDA					
	INDIVIDUAL		COLETIVA		BANCADA	
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%
1991	240	8,88	08	4,65		
1992	674	24,95	36	20,93	21	5,46
1993						
1994	635	23,5	48	27,90	31	8,07
1995	411	15,21	49	28,48	05	1,30
1996	391	14,47	26	15,11	110	28,64
1997	160	5,92			1	0,26
1998	157	5,81	4	2,32	138	35,93
1999	33	1,22			78	20,31
Total	2701	100	171	100	384	100

Fonte: Formulário de emenda orçamentária/Comissão de Finanças e Tributação da Assembléia Legislativa de Santa Catarina.

Do total de emendas apresentadas, 2701 foram individual, 171 coletiva, 384 de bancada.

Ficou então evidenciada que a prática emendista é utilizada individualmente pelo parlamentar, tal prática nega a instituição partido, o que nos leva a concluir que o partido não está cumprindo seu papel de agente mediador entre sociedade e estado, ficando estabelecida uma ação política fundada na relação parlamentar – cidadão (eleitor), caracterizando uma política particularista, onde cada situação tem um tratamento individual.

A modalidade da emenda que reforçaria o partido como instituição é a emenda apresentada por bancada, pois este tipo de emenda em nosso entendimento expressaria o

conteúdo programático do partido, fortaleceria o mesmo como instituição e reforçaria a implementação de políticas públicas.

A emenda apresentada pelo partido, configura-se na tomada de decisão em conjunto dos membros do partido, inibindo desta forma o atendimento de pleitos de redutos eleitorais, de natureza corporativista e ações clientelísticas.

Desta feita, pode-se também inferir que a prevalência da apresentação de emendas do tipo individual reforça, a debilidade institucional. Assim, podemos dizer que a emenda do tipo individual é a que mais aproxima o parlamentar do eleitor.

Um fato que chama a atenção é em relação ao número inexpressivo de emendas de comissão. As comissões são formadas por parlamentares de diferentes partidos, respeitando-se a proporcionalidade partidária e critérios para a representação das bancadas. As comissões de trabalho discutem assuntos que influenciam diretamente a vida do cidadão e da administração pública, fato que na nossa percepção, não tem uma importância relevante para os parlamentares, uma vez que o número de emendas deste tipo é pouco expressivo.

Ficou caracterizada a conduta individual do parlamentar, fato que reforça a não solidificação da instituição partido, e a negação do compromisso por parte do deputado com os princípios doutrinários desta agremiação. O parlamentar assume, neste contexto, uma postura independente, desvinculando-se do partido no momento da apresentação de emendas.

TABELA 6

Natureza das emendas orçamentárias, por área e por ano, no período de 1990 a 1999.										
ÁREA	ANO									
	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	Total
Saúde	25	96		141	98	89	39	130	31	649
Infra-estrutura (calçamento, canalização, pavimentação asfáltica)	156	272	-	232	231	269	77	266	48	1551
Emprego e Renda	01	31		11	11	16	02	29	08	109
Educação	28	186		126	80	96	30	78	07	631
Desenvolvimento Rural	05	15	-	38	22	09	11	25	06	131

Fonte: Formulário de emendas da Comissão de Finanças e Tributação da Assembléia Legislativa de Santa Catarina.

Obs.: Ocorreram apresentação de emendas de diferentes natureza, porém foram muito fragmentadas, não se constituindo em um número expressivo que pudesse ser classificado em áreas específicas.

As áreas que mais sofreram emendas foram: infra-estrutura (47,63%), saúde (19,93%), educação (19,37%), desenvolvimento rural (4,02%) e emprego e renda (3,34%).

As emendas, independentemente de área, foram dirigidas para execução de obras, como construção, reforma e ampliação de postos de saúde; pavimentação de rodovias, calçamento de ruas; construção, ampliação e reformas de escolas; construção de armazéns e aquisição de equipamentos agrícolas. Podemos, então, concluir que as emendas expressam o atendimento de demandas pontuais, não refletindo a implantação e reforço de políticas públicas. Ao mesmo tempo é importante salientar o valor *moeda eleitoral* das obras de infra-estrutura dada a sua visibilidade e conseqüente, objeto de propaganda eleitoral.

A ação parlamentar dirigida para apresentação de emendas com caráter pontual pode significar o atendimento de pleitos de sua base eleitoral, a presença do parlamentar em seu município, o lado *concreto* da prática política, que se traduz na execução de obras. É o lado visível da política, é a retribuição aos votos recebidos e o atendimento das demandas da comunidade.

Podemos concluir que a concretização de obras, seria o lado público da ação parlamentar, no sentido em que as mesmas são visíveis, o que não ocorre com a apresentação de projetos de lei e implantação de políticas públicas. A prática emendista, fica configurada pela natureza das emendas, expressa uma ação política, direcionada para o atendimento de demandas relativas à base eleitoral dos parlamentares. Esta prática aproxima o parlamentar de sua região e de seu eleitor, podendo ser caracterizada como uma prática clientelista.

TABELA 7

Distribuição das emendas por região e quantidade de deputados que as apresentaram, no período de 1991-1999.		
Região	Total de emendas/%	Nº. deputados
Grande Fpolis	361 (11,08 %)	11
Curitibanos	217 (6,67 %)	02
Serrana	204 (6,26 %)	05
Laguna	76 (2,34 %)	05
Alto Vale do Rio do Peixe	86 (2,64 %)	03
Meio Oeste Catarinense	155 (4,77 %)	05
Vale Itajaí	261 (8,02 %)	05
Oeste de Santa Catarina	264 (8,1 %)	06
Outras Regiões	1632 (50,12 %)	

Fonte: Formulário de emendas da Comissão de Finanças e Tributação da Assembléia Legislativa de Santa Catarina.

Obs.: O número de parlamentares (deputados) é superior a quarenta (representação legal), em função dos suplentes assumirem a titularidade do cargo.

Estes dados revelaram que outras regiões, que não estão formalmente caracterizadas como área geográfica de representação dos parlamentares, no exercício de seus mandatos, apresentaram um número expressivo de emendas, fato que sugere que os parlamentares não só utilizam as emendas para manter suas bases eleitorais, como também compreendem a emenda com um instrumento valioso que pode possibilitar a ampliação de seu reduto eleitoral.

TABELA 8

Número de emendas por região, por parlamentar e por partido no período de 1991-1999.			
REGIÃO	Nº EMENDAS	PARLAMENTAR	PARTIDO
A) <i>Meio Oeste Catarinense</i> 155 foram de parlamentares da Região	39	Jorginho dos Santos	PSDB
	01	Iraí Zilio	PMDB
	36	José Zeferino Pedrozo	PDS
	32	Reno Caramori	PPR
	47	Norberto Stroisch Filho	PFL
B) <i>Médio Vale Itajai</i> 261 foram de parlamentares da Região	11	Gilmar Knaesel	PPR
	03	Ciro Rosa	PFL
	73	Wilson Rogério Wan-Dall	PDS
	129	Marcelo Albuquerque M. Rego	PDC
	45	José Celso Bonatelli	PDT
C) <i>Oeste de Santa Catarina</i> 264 foram de parlamentares da Região	45	Hugo M. Biehl	PDS
	69	Joaquim C. Lemos	PFL
	02	Jorge G da Silva	PMDB
	18	Nelson C Locatelli	PMDB
	24	Cairu Hack	PDS
	106	Hermes de Nadal	PMDB
D) <i>Grande Florianópolis</i> PSDB – 1 parlamentar PFL – 2 parlamentares PPB – 3 parlamentares PRN – 1 parlamentar PDS – 1 parlamentar PCB – 1 parlamentar PMDB – 2 parlamentares 361 foram de parlamentares da Região	03	Aloísio Piazza	PSDB
	18	César Antônio Souza	PFL
	11	Júlio César Garcia	PFL
	110	Mario Roberto Cavallazi	PRN
	11	Octávio Gilson dos Santos	PPB
	02	Sérgio Grando	PCB
	128	Udo Wagner	PDS
	31	João Henrique Blasi	PMDB
	30	Lício Mauro da Silveira	PPB
	04	Paulo Roberto Vidal	PMDB
	13	Olices Osmar Santini	PPB
E) <i>Curitibanos</i> 217 foram de parlamentares da Região	48	Romildo Titon	PMDB
	163	Onofre S. Agostini	PFL
F) <i>Região Serrana</i> 204 foram de parlamentares da Região	142	Ivan Ranzolin	PPR
	43	Afonso Spaniol	PT
	04	Rivaldo A Macari	PMDB
	04	Adilson P. Ventura	PFL
	33	Francisco Kuster	PSDB

-continua-

G) Laguna 76 foram de parlamentares da Região	10	Miguel Ximenes	PMDB
	30	Edson Bez	PMDB
	16	Mauro Vargas	PMDB
	02	Nilson Nandi	PPR
	18	Pedro Bittencourt	PFL
H) Alto Vale do Rio do Peixe 86 foram de parlamentares da Região	06	João Batista matos	PMDB
	71	Arnoldo Rinnert	PFL
	09	Júlio Vanio Celso Teixeira	PFL

Fonte: Formulário de emendas da Comissão de Finanças e Tributação da Assembléia Legislativa de Santa Catarina.

Podemos deduzir, diante destes dados, que o maior ou menor número de emendas apresentadas não está diretamente vinculado ao número de representantes, como ocorreu com a Grande Florianópolis que teve nas legislaturas pesquisadas 11 representantes e, dentre as regiões que mais receberam emendas, ficou em quarto lugar.

Compreende-se então, que o parlamentar dirige sua prática, no tocante à apresentação de emendas, para a sua base eleitoral, assumindo e cumprindo os compromissos de campanha. As emendas propostas pelos parlamentares objetivam o atendimento dos pleitos locais, dos denominados redutos eleitorais. Porém, conforme ficou evidenciado a base eleitoral do parlamentar não se configura especificamente em região geográfica. A base do parlamentar pode estar associada a questões de natureza corporativista, o que caracteriza uma base dispersa, constituindo assim a formação de redutos informais, que não estão circunscritos à definição espacial, e geográfica.

Estes redutos podem ser construídos através da canalização de recursos ou exercício de atividades profissionais de abrangência estadual, que tem como consequência a formação de uma base dispersa.

Salienta-se, ainda que, dentro de uma região geográfica, há deputados que apresentam um número significativo de emendas, enquanto outros da mesma região apresentam um número inexpressivo, tal fato pode significar que há deputados que são fiéis à sua base eleitoral geográfica, no entanto, há também os que tendo uma base eleitoral dispersa não vinculam a emenda ao seu reduto geográfico formal.

Nesta perspectiva, o deputado é visto como o responsável pela solução dos problemas locais, agente prestador de serviços que vem a atender às demandas pontuais e locais, não se valorizando a outra dimensão de sua prática, como agente responsável pela elaboração de projetos de lei que atendam à coletividade com a implantação e reforço de políticas públicas.

Os dados obtidos em nossa pesquisa, permite-nos concluir que independentemente do sistema do planejamento definido na Constituição de 1988 composto por instrumentos legais como o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual o orçamento não se constitui em um mecanismo de racionalização dos gastos da administração pública. Pode-se inferir que a mudança de uma cultura política não se materializa somente através de dispositivos legais.

Acrescente-se ainda, a não institucionalização dos partidos políticos como agente mediador dos interesses da Sociedade Civil e do Estado, o processo eleitoral que instituiu uma competição eleitoral individualizada desagregada do partido político, a baixa credibilidade da população nas instituições como organismos capazes de resolver problemas e a relação direta que se estabelece entre parlamentar e eleitor na concessão dos serviços públicos.

A prática política, conforme podemos constatar tem se caracterizado como afirma Nogueira (2001) como a política dos políticos, onde predominam os interesses pessoais e

não os doutrinários. A política está fragmentada e se faz necessário a revisão de seus sujeitos e instituições.

As demandas se avolumam e, concomitantemente, surgem movimentos com os mais diversos objetivos colocando em cheque as formas conhecidas de se fazer política. Os grandes partidos se fragmentam e não se formam identidades coletivas capazes de, através das instituições políticas, equacionar ou minimizar os novos problemas em decorrência das transformações ocorridas no último século, como explicita Nogueira (2001:77):

A dinâmica dos processos políticos tornou-se mais rica e complexa. É visível a confusão de tarefas e papéis no interior dos sistemas políticos, quadro que se complica ainda mais com a explosão de novos atores políticos (os movimentos sociais), a politização dos grupos profissionais e da burocracia, a transformação das demandas especificamente políticas. Interesses, exigências e reivindicações fragmentam-se, combinando-se com mudanças na estrutura ocupacional – novas profissões associadas a revolução informacional, diminuição da classe operária tradicional, novos núcleos de trabalhadores técnicos – , que problematizam as funções de mediação e agregação política desempenhada por partidos e sindicatos. A complexidade crescente, especialmente no que traz de fracionamento societal, sobrecarrega os processos e procedimentos da representação e decisão política.

Diante dos dados constatados não devemos negar a política e sim construir uma nova cultura política fundada: na representação com participação e controle social, na transparência, na universalidade, na justiça social, na afirmação e garantia dos direitos econômicos, políticos e sociais e conseqüente reformulação e consolidação das instituições como um efetivo instrumento de gestão pública.

Considerações Finais

A história de construção e formação de nosso país foi marcada por especificidades que ainda hoje permeiam o nosso cotidiano e se encontram enraizadas em nossas instituições, cujos reflexos encontram-se presentes na forma como somos e deixamos ser governados.

O elemento servil, a tardia abolição da escravidão, a inadequada ocupação do solo brasileiro, a figura do *coronel* dono de terras que como afirmou Victor Nunes Leal, introduziu a esfera privada nos domínios públicos; a formação da sociedade colonial no meio rural – que gerou uma *civilização de raízes rurais* como disse Sérgio Buarque de Holanda, enfim temos um legado histórico marcado pelo *clientelismo*, *coronelismo* e *patrimonialismo*.

Estes elementos, que compuseram e ainda se encontram muito presentes em nossa cultura política, transformaram a prática política numa disputa incessante pelo poder. Nesta perspectiva a ação política tem se configurado como um *locus* privilegiado de manifestação de interesses privados, onde tem predominado o individualismo, o personalismo, a segregação e a expressão da vontade de uma minoria.

Estes fatos tiveram como consequência a não institucionalização, a não corporificação dos princípios democráticos como transparência, universalidade, equidade e justiça o que provocou um descompasso entre os avanços políticos, como a ampliação da participação através do sufrágio universal. No entanto o sistema democrático, ainda não conseguiu garantir à grande parcela da população o enclave dos direitos políticos, econômicos e sociais, o que tem gerado um descrédito institucional.

Neste cenário, os partidos políticos, de maneira geral, não têm desempenhado o seu papel de agente mediador entre Sociedade Civil e Estado, fortalecendo assim, um pensamento apartidário, que se manifesta a partir de relações individualizadas e diretas entre parlamentar e cidadão.

O nosso legado histórico influenciou diretamente na constituição de nossa sociedade política, na não cristalização das instituições, gerando partidos políticos que se constituem em um mecanismo de acesso ao poder e não em uma alternativa de poder.

As instituições, desta forma, continuam sendo a extensão do poder dos proprietários de terra, banqueiros e de políticos de ocasião.

Politicamente avançamos em termos da consagração de direitos políticos, com participação e sufrágio sem discriminação, a não ser por limite mínimo de idade. Porém, estes avanços legais que ampliaram a participação não foram acompanhados pela democracia plena. Por outro lado, as instituições não conseguiram dar respostas nos campos econômico e social.

Estes fatos levam a um descrédito, a uma falta de confiança por parte da população e ao fortalecimento de uma cultura política marcada pelo personalismo, individualismo, indiferença e passividade.

As questões são tratadas como um caso, que devem ser resolvidas por ações particularistas e não institucionais. Tal desinstitucionalização favorece a perpetuação dos *coronéis* nos tempos contemporâneos que negam a instituição partido e estabelecem uma relação direta entre parlamentar e cidadão. É a política personalista, o desencantamento com o institucionalizado, os cidadãos não aceitam os partidos políticos como reais representantes de suas reivindicações.

Esta não institucionalização dos partidos se reflete na arena legislativa em uma dimensão da prática parlamentar que se expressa através da apresentação de emendas à Lei Orçamentária Anual.

O orçamento, enquanto instrumento político, experienciou diferentes formatos na sua concepção e elaboração acompanhando a conjuntura política vivenciada pela sociedade brasileira. No discurso oficial, o orçamento se constitui em um instrumento que tem como função a sistematização das receitas e despesas da administração pública para a operacionalização das metas e prioridades definidas pelo Poder Executivo para o atendimento das demandas expressas pela coletividade.

Contudo, em nosso trabalho, ficou evidenciado um outro lado do orçamento. É o orçamento como um espaço institucional no qual o parlamentar procura assegurar os compromissos de campanha, a manutenção das bases eleitorais e o fortalecimento das lealdades políticas.

Neste contexto, o orçamento transforma-se em um espaço de luta *eleitoreira* por recursos públicos, no qual o parlamentar através da apresentação de emendas, garante recursos para a realização de obras nos municípios que lhes dão apoio eleitoral, é a face pública e visível da política.

Nesta perspectiva a política se materializa através da prática parlamentar voltada para a obtenção de recursos para a localidade que contribuiu com a eleição, sendo este tipo de ação considerada pela população como uma atividade inerente e peculiar da vida da política do parlamentar.

É neste cenário que se desenvolve a apresentação de emendas ao orçamento, o qual denominamos de *locus* institucional, que se constitui em um espaço de vocalização de demandas, no qual se materializa e se desenvolve uma política clientelista, com

patronagem pública. É o Estado, repassando recursos públicos para o atendimento de interesses privados, garantindo desta forma a manutenção do parlamentar no poder.

Fatos estes constatados através dos dados obtidos em nossa pesquisa, que afirmaram que a prática política, no espectro orçamentário se materializa através do descomprometimento com a instituição partido, evidência comprovada pelo expressivo número de emendas do tipo individual; do parlamentar como agente de captação de demandas que nem sempre concretizam as reais necessidades da população, uma vez que as emendas se destinam a concretização de obras e não da implementação de políticas públicas.

Um outro aspecto que também gostaríamos de salientar é que as bases eleitorais em nossa pesquisa, não se configuraram como base de representação de abrangência geográfica o que nos leva a concluir que os parlamentares constroem redutos eleitorais informais e bases dispersas que ultrapassam o aspecto geográfico, definido formalmente como sua região de representação.

Neste cenário, conclui-se que a garantia dos direitos políticos, quando não acompanhada pelos direitos econômicos e sociais à grande parcela da população, fortalece a política a serviço de grupos de interesses, é uma ação de natureza patrimonial, uma vez que os recursos públicos oriundos das emendas orçamentárias são utilizados com objetivos privados – em benefício do parlamentar.

A guisa ainda de considerações finais, penso ser importante destacar o desafio que foi a realização deste trabalho, um campo de investigação não habitual à minha formação profissional (Assistente Social). Através do mesmo foi possível conhecer uma dimensão da prática parlamentar, pouco estudada e discutida no cotidiano da população de um modo geral.

Espero de alguma maneira ter contribuído, com este estudo, e que este venha a despertar outras investigações, dentro da arena legislativa, *locus* institucional de poder decisório tão importante nos rumos de nossa vida e na afirmação e garantia de direitos sociais. No entanto, ainda um campo pouco transparente no tocante a sua processualidade.

VI – Referências Bibliográficas

- ABRUCIO, Luiz F. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: HUCITEC/USP, 1998. 253p.
- _____. e SAMUEL, David. A nova política dos governadores. *Lua Nova*, n. 40/41, São Paulo, 1997.
- ANDRADE, Edinara Terezinha de. *'A força do povo'. Do clientelismo didático ao clientelismo de massas*. Blumenau: Letra Viva, 1996.
- ARISTÓTELES. *A política*. Tradução Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes Editora, 1991.
- AVELAR, Lúcia. Pesquisas pré-eleitorais em questão: teoria, técnica e ética e sua relação com o processo democrático. In: *Revista de Ciências Humanas*, v. 13, n. 17 e 18. ISSN 0101-9598. Florianópolis: UFSC, 1995.
- AVELINO-FILHO, George. Clientelismo e política no Brasil: revisitando velhos problemas. In: *Novos Estudos*, n. 38. CEBRAP, março de 1994.
- BACK, Renato Manoel. *Manual de tramitação do Orçamento no Poder Legislativo*. Florianópolis, 1997. (Mimeo). 16p.
- BAQUERO, Marcello. Os desafios na construção de uma cultura política democrática na América Latina: estado e partidos. In: *Cultura Política e Democracia: Os desafios das sociedades contemporâneas*. Porto Alegre: UFRGS, 1994. p 26-41.
- _____. *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina*. Porto Alegre: UFRGS, 2000. 188p.

- BEZERRA, Marcos Otávio. *Em nome das 'bases': política, favor e dependência pessoal*. Rio de Janeiro: NUAP/Relume-Dumará, 1999.
- _____. Limites entre corrupção e política. In: *Revista Democracia Viva*. Rio de Janeiro: IBASE, 2001.
- BOBBIO. *As ideologias e o poder em crise: pluralismo, democracia, terceira via e terceira força*. Tradução de João Ferreira. Brasília: Polis, 1988.
- BOURDIEU, Pierre. *Espírito de estado: gênese e estrutura do campo burocrático*. In: *Razões Práticas. Sobre teoria da ação*. Campinas: PAPIRUS, 1996.
- CARREIRÃO, Yan de Souza. As eleições de 1994 em Santa Catarina. In: *Revista de Ciências Humanas*, v. 13, n. 17 e 18. ISSN 0101-9589. Florianópolis: UFSC, 1995.
- COHN, Amélia. *Crise regional e planejamento*. São Paulo: Perspectiva, 1976.
- COUTINHO, Carlos Nelson. *Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1996.
- _____. As categorias de Gramsci e a realidade brasileira. In: _____.
- NOGUEIRA, M. A. e BADALONI, N. (orgs.). *Gramsci e a América Latina*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1998.
- DAHL, Robert. *Poliarquia – participação e oposição*. São Paulo: USP, 1997. 240p.
- FAORO, Raimundo. *Os donos do poder: formação do patronato brasileiro*. São Paulo: Globo, 1989. 448p.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. Mudança constitucional, desempenho do legislativo e consolidação institucional. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.10, n. 29. São Paulo: ANPOCS, 1995.

- GRAMSCI, Antônio. *Maquiável e o estado moderno*. Tradução de Luiz Mario Gazzaneo. 6 ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira., 1988.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 220p.
- Jornal Folha de São Paulo*. Caderno Brasil. São Paulo. 02de junho de 1996 – p.10.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 2. Ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975. 275p.
- LESBAUPIN, Ivo. *Poder social X exclusão social: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- LHULLIER, Louise A. e TOSO, A. A. Um estudo de comportamento político entre eleitores florianópolisanos na campanha eleitoral de 1994: a representação social de FHC e Lula, In: *Revista de Ciências Humanas*, v. 13, n.17 e 18. ISSN 0101-9589. Florianópolis: EDUFSC, 1995.
- LIMA JR., Olavo Brasil. A experiência brasileira com partidos e eleições. In: _____ (org.). *O balanço do poder*. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1990.
- LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Partidos políticos na Câmara dos Deputados. In: *Dados*, v. 38, n. 3. Rio de Janeiro: 1995.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Em defesa da política*. São Paulo: SENAC, 2001.
- O'DONNELL, Guillermo, *Uma outra institucionalização: América Latina e alhures*, São Paulo, 1996.p 5-31.
- _____. *Transições, continuidades e alguns paradoxos*. In: REIS, Fábio Wanderley e _____ (org.). *A democracia no Brasil – dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1998.

- _____. *Accountability* horizontal e novas poligarquias. In: *Revista de cultura política*, n. 44. São Paulo: *Lua Nova*. Tec Art, 1998.
- _____. SADEK. Maria Teresa, *Maquiável: a política como ela é*. São Paulo: FTD, 1996.
- PRADO JR., Caio. *Evolução política do Brasil colônia e império*. São Paulo: Brasiliense, 1993.
- SALES, Tereza. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.25, 1994.
- SANTA CATARINA. *Constituição do Estado*. Florianópolis: IOESC, 1989.
- _____. *Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina*. Florianópolis: ALESC, 1989.
- _____. *Manual de elaboração da Proposta Orçamentária do Estado*. Florianópolis: Secretaria da Fazenda do Estado de Santa Catarina, 1997.
- SANTOS, André Marengo. Cidadania perversa, In: *Revista de Ciências Humanas*. V. 13, n. 17 e 18. ISSN 0101-9598. Florianópolis: EDUFSC, 1995.
- SANTOS, Maria Helena de Castro e Machado Érica Máximo. *O processo orçamentário da união: relações executivo – legislativo na terra do pork – barrel*. In: *XIX Encontro da ANPOCS*, Caxambu, 1995.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.
- _____. O século de Michels: competição oligopólica, lógica autoritária e transição na América Latina. In: *Dados*, v. 28, n. 3, 1995.
- _____. *Décadas de espanto e uma apologia democrática*, Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada. O debate contemporâneo.*

v. I, São Paulo: Ática, 1987. p 5-39.

_____. *A teoria da democracia revisitada: as questões clássicas.* v. II, São Paulo: Ática, 1987.

SEIBEL, Emi José. *Cultura política e gestão pública: os limites político-administrativos para efetivação de políticas públicas.* (Mimeo). 13p.

_____. *Os limites institucionais das políticas sociais no Brasil.* Florianópolis, 1994. (Mimeo). 17p.

_____. *Políticas sociais e a questão da debilidade institucional.* 2001/maio – (paper não publicado).

SERRA, José. *Orcamento no Brasil: as raizes da crise,* São Paulo: Atual, 1994. 144 p.

SILVA, Ricardo. Duas tensões na teoria democrática. In: *Revista de Ciências Humanas.* Série Especial Temática: Políticas públicas e democracia institucional, n. 2. ISSN 0101-9598. Florianópolis: UFSC, 1999. p 41-59.

VILAS, Carlos M. Entre la democracia y el neoliberalismo: los caudillos electorales de la pos-modernidad, In: DUTRENIT, Silvia e VALDÉS, Leonardo(coord.). *El fin de siglo y los partidos políticos en América Latina.* Iztapaloga, México: Instituto Mora, 1994.

WEBER, Max, *Parlamento e governo na Alemanha reordenada: crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos.* Trad. Karin Bakke de Araújo, Petrópolis: Vozes, 1993. 174 p.

ANEXOS

EMENDA Nº. 1

Valores em real

Autor da Emenda:		Data:		Assinatura:	
Partido:					
Modalidade da emenda:		Bancada ()		Comissão ()	
Individual ()		Região ()			

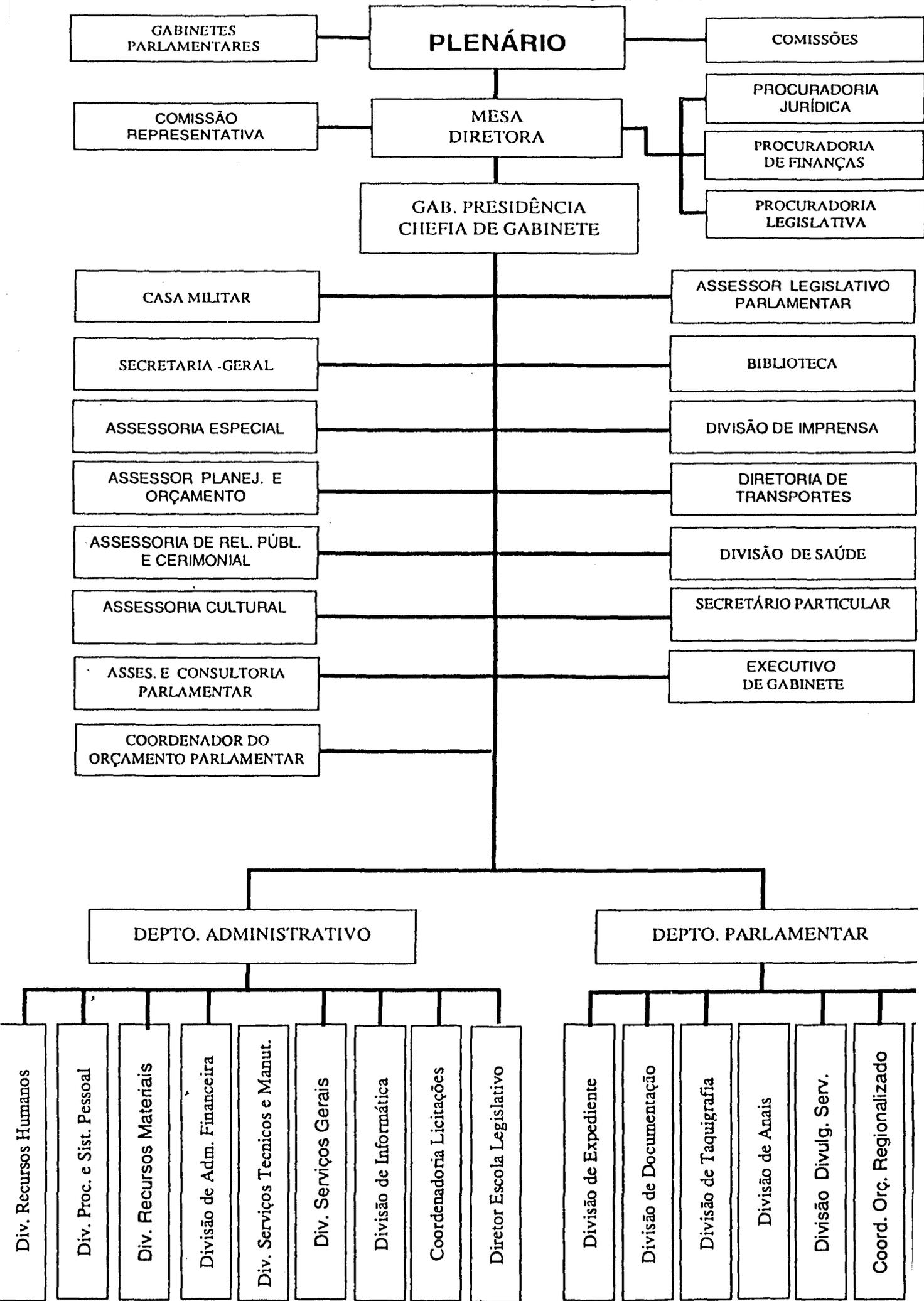
I Identificação da Unidade Orçamentária e Projeto/atividade onde as despesas serão DEDUZIDAS						
1	Unidade orçamentária – código: 5301		Nome: Gabinete do Secretário – STO			
	Projeto/Atividade – código: 2711		Nome: Apoio aos sistemas viários municipais.			
	Esfera orçamentária (S/F/I): [F]		Grupo de Natureza da despesa: [6]		Fonte: [00]	Valor: 15.625,00
	Redução das Metas: transferência de recursos para execução de obras rod.		Unidade medida:		Quantidade:	

II – Identificação da Unidade Orçamentária e Projeto/Atividades onde as despesas serão acrescidas					
1	Unidade Orçamentária – código: 5301		Nome: Gabinete do Secretário – STO		
	Projeto/Atividade – código: 2711		Nome: Apoio aos sistemas viários municipais.		
	Metas acrescidas: Av. Mauro Ramos		Unidade Medida:		Quantidade:
Esfera Orçamentária: (S/F/I): [F]	Grupo de Natureza da despesa: (6)		Fonte: (00)		Valor: 15.625,00
	Grupo de Natureza da despesa: ()		Fonte: ()		Valor:
Projeto/atividade novo na proposta? Sim () não (x)	Grupo de Natureza da despesa: ()		Fonte: ()		Valor:
	Grupo de Natureza da despesa: ()		Fonte: ()		Valor:

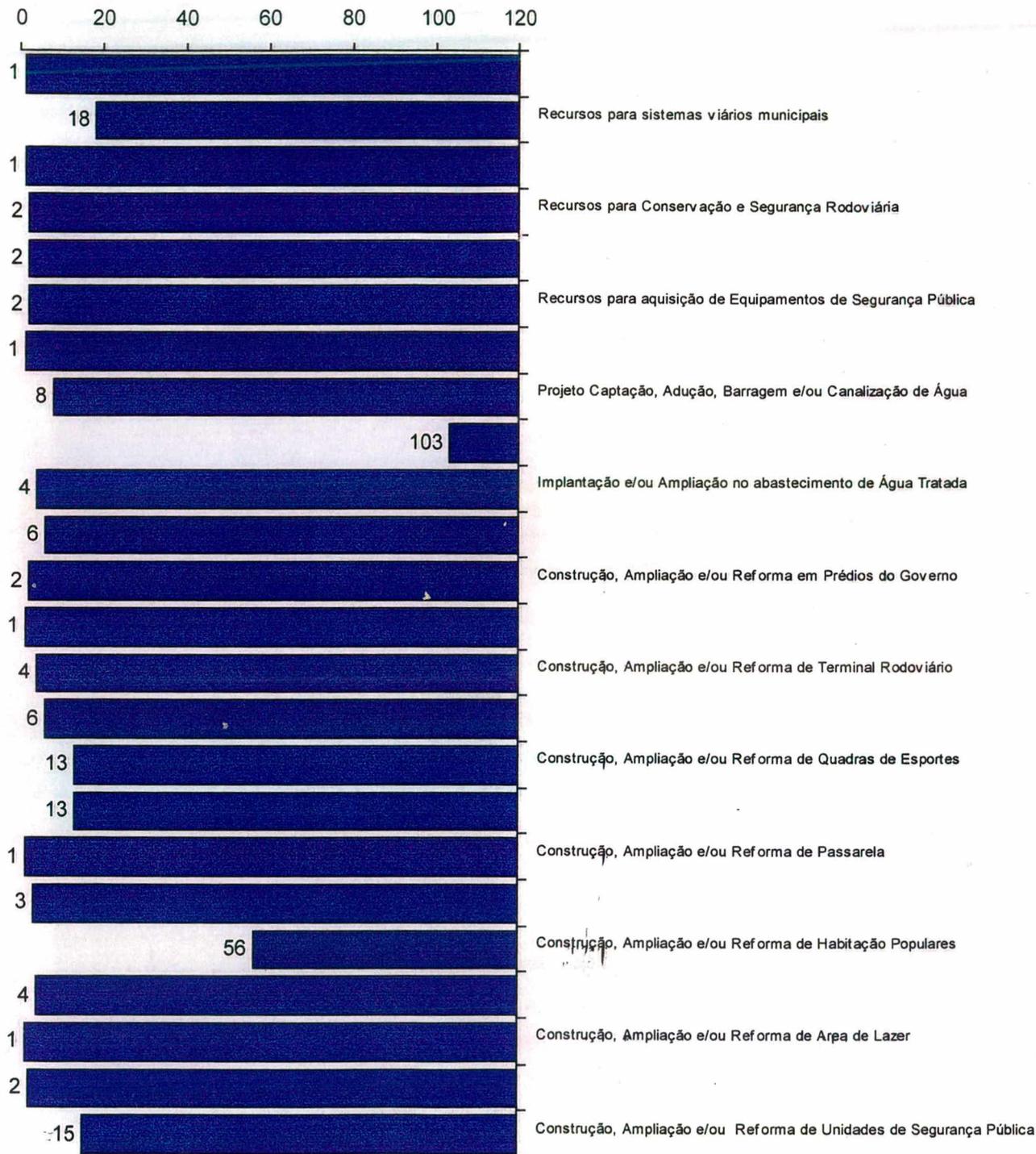
Justificativa: A presente emenda objetiva assegurar recursos para a execução de obras rodoviárias na Avenida Mauro Ramos, município de Florianópolis.

Obs.: se o espaço não for suficiente utilizar o verso desta folha.

**. DA ESTRUTURA E DAS ATIVIDADES DA ALESC
DA ESTRUTURA: ORGANOGRAMA**

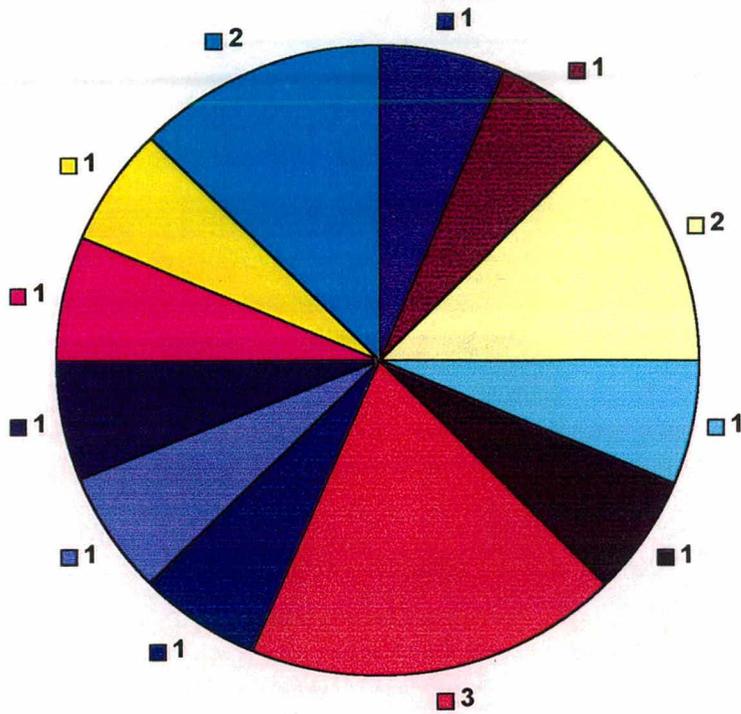


Emendas Propostas na Área Infra-Estrutura 1996



FONTE: Formulário de emendas da Comissão de Finanças e Tributação da Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina.

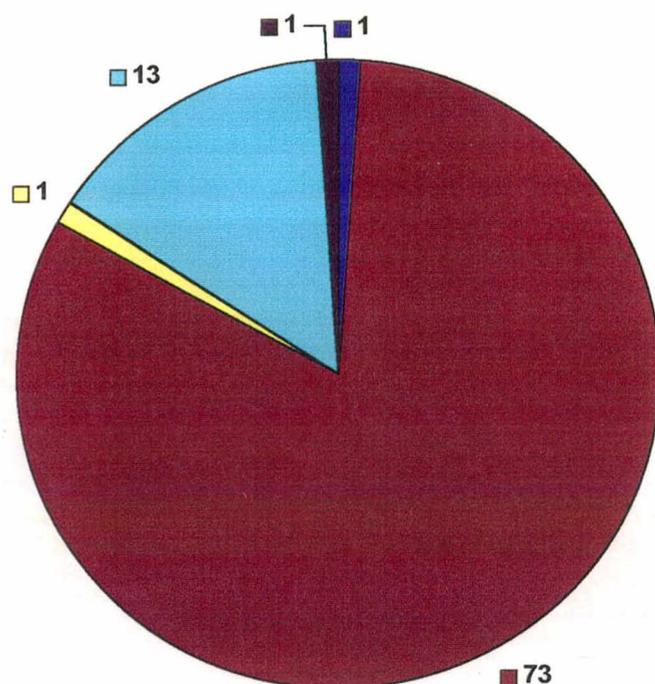
Emendas Propostas na Área Emprego e Renda 1996



- Construção, Ampliação e/ou Reforma da EPAGRI
- Construção, Ampliação e/ou Reforma de Centro do Produtor Rural
- Construção, Ampliação e/ou Reforma de Estação Experimental de Pesquisa
- Construção, Ampliação e/ou Reforma de Mercado do Produtor
- Construção, Ampliação e/ou Reforma de Porto
- Recursos para Capacitação de Recursos Humanos
- Recursos para Contribuição Financeira para Sociedade
- Recursos para Desenvolvimento Economico na Produção Agrícola e Pesqueira
- Recursos para Desenvolvimento Rural
- Recursos para desenvolvimento tecnologico
- Recursos para o apoio ao desenvolvimento da pesca artesanal
- Recursos para Turismo Rural e Turismo Ecológico

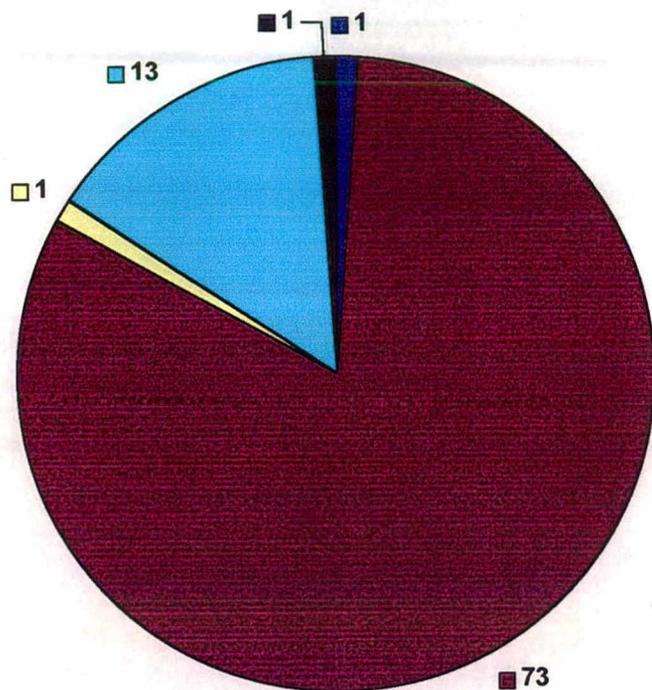
FONTE: Formulário de emendas da Comissão de Finanças e Tributação da Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina.

Emendas Propostas na Área Saúde 1996



- Construção, Ampliação e/ou Reforma de Posto de Saúde
- Construção, Ampliação e/ou Reforma de Unidade de Saúde
- Recursos de remédios para carentes
- Recursos para aquisição de Equipamentos de Saúde
- Recursos para Programas de Saúde

Emendas Propostas em Outras Áreas 1996



- Construção, Ampliação e/ou Reforma de Posto de Saúde
- Construção, Ampliação e/ou Reforma de Unidade de Saúde
- Recursos de remédios para carentes
- Recursos para aquisição de Equipamentos de Saúde
- Recursos para Programas de Saúde

FONTE: Formulário de emendas da Comissão de Finanças e Tributação da Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina.