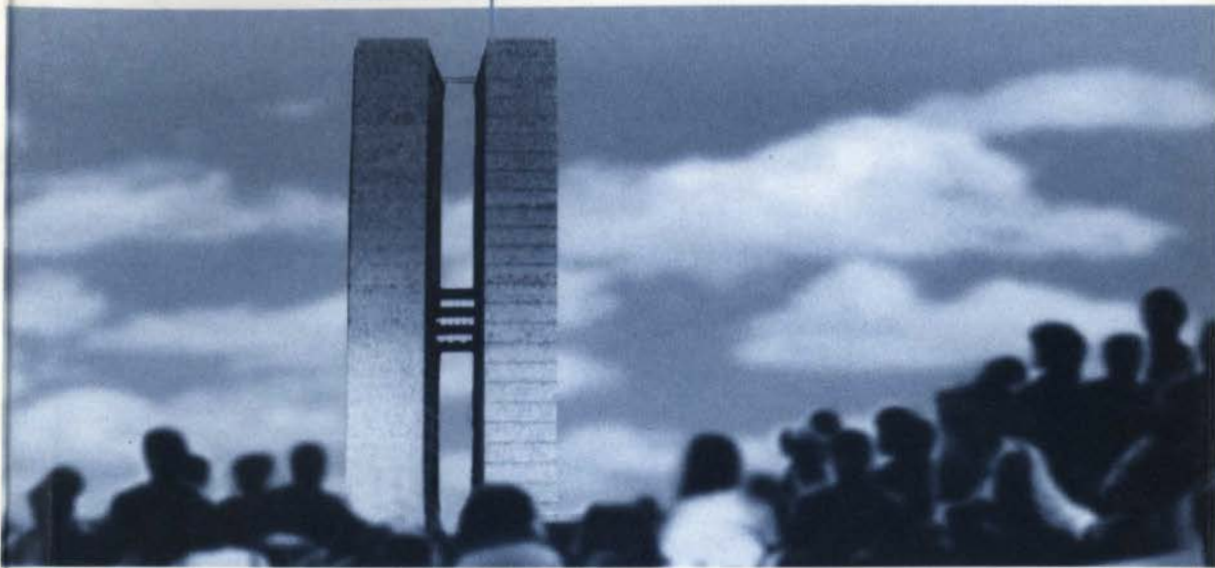


Coleção  
**Antropologia da Política**



Marcos Otávio Bezerra

# EM NOME DAS "BASES"

Política, Favor  
 e Dependência Pessoal

O Núcleo de Antropologia da Política (NuAP) congrega pesquisadores dos Programas de Pós-Graduação em Antropologia Social da UFRJ (Museu Nacional), da Universidade de Brasília (UnB) e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará (UFC), além de manter estreita colaboração com alguns pesquisadores do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da UFRJ (IFCS). O NuAP representa a cristalização de vínculos estabelecidos há alguns anos em torno de pesquisas etnográficas sobre a esfera da política e de questões teóricas por elas suscitadas.

A preocupação comum ao Núcleo é menos a construção de algum ou alguns grandes modelos teóricos substantivos do que lançar um olhar antropológico (que não é privilégio de antropólogos) sobre instituições, relações e atividades pensadas socialmente como políticas.

A aprovação de um amplo projeto de pesquisas – Uma Antropologia da Política: Rituais, Representações e Violência – pelo Programa de Apoio a Núcleos de Excelência (Pronex) do Ministério de Ciência e Tecnologia permitiu que o NuAP começasse a existir formalmente em dezembro de 1997.

**Em nome das “bases”**



Quinta da Boa Vista s/nº – São Cristóvão  
Rio de Janeiro – RJ – CEP 20940-040  
Tel.: (021) 568 9642 Fax: (021) 254 6695  
E mail: nuap@ax.apc.org

Publicação realizada com recursos do  
Programa de Apoio a Núcleos de Excelência  
Ministério da Ciência e Tecnologia

Responsáveis pela Coleção Antropologia da Política

Moacir G. S. Palmeira  
Mariza G. S. Peirano  
César Barreira  
José Sergio Leite Lopes

MARCOS OTAVIO BEZERRA

# Em nome das “bases”

Política, favor e dependência pessoal

RELUME  DUMARÁ  
*Rio de Janeiro*  
1999

© Copyright 1999, Marcos Otavio Bezerra  
Direitos cedidos para esta edição à  
DUMARA DISTRIBUIDORA DE PUBLICAÇÕES LTDA.  
Travessa Juraci, 37 – Penha Circular  
21020-220 – Rio de Janeiro, RJ  
Fax: (021) 590 0135  
Telefone: (021) 564 6869

*Revisão*

Argemiro de Figueiredo

*Editoração*

Dilmo Milheiros

*Capa*

Simone Villas Boas

CIP-Brasil. Catalogação-na-fonte.  
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ.

---

B469e Bezerra, Marcos Otavio  
Em nome das "bases": política, favor e dependência pessoal/Mar-  
cos Otavio Bezerra. – Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antro-  
pologia da Política, 1999  
– (Coleção Antropologia da política; 3)

ISBN 85-7316-171-X

1. Câmaras legislativas – Brasil. 2. Políticos – Brasil. 3. Brasil –  
Dotações e dispêndios. 4. Orçamento – Brasil. 5. Influência (Ciências so-  
ciais) – Brasil. I. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Núcleo de An-  
tropologia da Política. II. Título. III. Série.

99-0555

CDD 328.81  
CDU 328.18(81)

---

Todos os direitos reservados. A reprodução não-autorizada  
desta publicação, por qualquer meio, seja ela total ou parcial, constitui  
violação da Lei nº 5.988.

*Para Maria José*



## AGRADECIMENTOS

Este livro é uma versão revisada de minha tese de doutorado defendida, em outubro de 1998, no Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social (MN/UFRJ). Agradeço aos professores Moacir Palmeira, Mariza Peirano, Luiz de Castro Faria, César Barreira e Eli Diniz as valiosas sugestões feitas durante seu exame. Aos professores, funcionários e colegas do PPGAS/MN/UFRJ sou grato por terem proporcionado um ambiente intelectual e pessoal propício ao desenvolvimento dos estudos e da pesquisa que resultaram neste trabalho.

Para a realização da tese, beneficiei-me mais diretamente das observações e críticas efetuadas, em circunstâncias distintas, pelos professores João Pacheco de Oliveira Filho, Márcio Goldman, Lygia Sigaud e Antonio Carlos de Souza Lima, cujo interesse por questões relativas ao Estado e à administração pública tem contribuído para a intensificação de nosso diálogo e amizade.

Ao orientador da tese, professor Moacir Palmeira, sou grato de modo especial. Com paciência, interesse e generosidade, discutiu sua proposta inicial e acompanhou a elaboração de suas versões sempre oferecendo sugestões e apontando caminhos alternativos. O meu reconhecimento, portanto, pela confiança, incentivo, reflexões e oportunidades de trabalho em conjunto que me tem proporcionado.

Aos colegas do Departamento de Sociologia e Metodologia em Ciências Sociais, da Universidade Federal Fluminense, que autorizaram meu afastamento dos compromissos docentes. Graças a isto, pude dedicar-me integralmente às atividades de doutoramento.

Parte do material utilizado nesse trabalho e algumas de suas reflexões foram elaboradas, inicialmente, no âmbito do projeto intitulado “Subvenções sociais e clientelismo: uma proposta de estudo acerca da relação entre Estado, mediadores e entidades assistenciais”, financiado através da Dotação para pesquisa FORD/ANPOCS-95 (tipo Aesp) e realizado em conjunto com Moacir Palmeira, Renata Menezes e Adriana Vianna.

Nos anos de 1996 e 1997, fui bolsista do Programa de Apoio à Pesquisa em Administração Pública (PAP/ENAP/CAPES), ao qual sou grato pelo apoio material e logístico recebido durante o desenvolvimento e a elaboração da tese.



Ao longo da redação da tese e do livro, beneficiei-me ainda dos debates efetuados no contexto do Núcleo de Antropologia da Política (NUAP), coordenado pelo professor Moacir Palmeira. As discussões das pesquisas desenvolvidas no âmbito do projeto “Uma Antropologia da Política: Rituais, Representações e Violência”, aprovado pelo PRONEX, contribuíram, indubitavelmente, para as reflexões aqui desenvolvidas.

A Universidade de Brasília, ao acolher-me em um de seus apartamentos funcionais, ajudou-me de modo inestimável para que pudesse usufruir das condições adequadas para a reunião do material de pesquisa. Isto só foi possível graças à intervenção do Departamento de Antropologia (UNB) e, especialmente, da professora Mariza G. S. Peirano, a quem também sou grato pelas sugestões ao longo da realização da pesquisa e pelo estímulo intelectual.

Em Brasília, usufruí também da ajuda e amizade dos colegas Carla Teixeira, Hênio Barreto, Maia e Henrique. Pude contar ainda com o conhecimento e a generosidade do pesquisador Paulo Rocha.

Este livro não teria sido possível não fosse a disponibilidade de parlamentares, funcionários do Senado e Câmara, assessores parlamentares, técnicos da Consultoria e Assessoria de Orçamento do Congresso e funcionários e técnicos dos órgãos ministeriais. Agradeço a todos aqueles que, apesar dos compromissos, reservaram um tempo de seu trabalho ou lazer para me relatar algo a respeito de seus conhecimentos e experiências.

Durante a realização da tese e do livro pude desfrutar da afeição e incentivo de meus pais, irmãos e afins: Marcos Luiz, Amasilda, Mirna, Júnior, José Bessa, Consuelo Alfaro e D. Aurélia. Com Adriana Vianna, Maurício Parada, Gabriela Scotto, John Comerford, Beatriz Herédia e Lígia Dabul dividi ao longo dos últimos anos a alegria proporcionada pelo trabalho e a diversão em comum.

Não fosse o amor e o bom humor de Maria José, a vida nos últimos anos não teria a mesma graça.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	11
<b>PARTE I</b>	
Representação parlamentar e intervenção na elaboração do orçamento da União .....	31
<b>CAPÍTULO I</b>	
Atividade parlamentar e representação política .....	35
<b>CAPÍTULO II</b>	
Orçamento da União: considerações históricas e aspectos formais .....	52
<b>CAPÍTULO III</b>	
Recursos orçamentários e poder político .....	67
<b>CAPÍTULO IV</b>	
A <i>luta</i> pela aprovação de emendas orçamentárias .....	83
<b>PARTE II</b>	
Atendimento de <i>pleitos</i> e criação de dependências pessoais .....	97
<b>CAPÍTULO V</b>	
Os <i>pleitos</i> e as redes políticas locais .....	101
<b>CAPÍTULO VI</b>	
A dinâmica da relação entre parlamentares e prefeitos .....	121
<b>CAPÍTULO VII</b>	
O <i>acompanhamento</i> dos <i>pleitos</i> nos ministérios .....	144

## CAPÍTULO VIII

Os *pleitos* e a ação dos parlamentares nos ministérios . . . . . 164

## CAPÍTULO IX

A dinâmica da relação entre parlamentares e governo . . . . . 181

## PARTE III

Condutas políticas e práticas corruptas . . . . . 203

## CAPÍTULO X

Parlamentares, prefeituras, entidades assistenciais e apropriação irregular  
de recursos federais . . . . . 207

## CAPÍTULO XI

Liberação dos recursos federais e ação dos *escritórios de consultoria* . . . . . 219

## CAPÍTULO XII

Os *pleitos* e a ação das empreiteiras nos órgãos públicos.  
Considerações a partir do estudo de um caso . . . . . 231

CONCLUSÃO . . . . . 255

BIBLIOGRAFIA . . . . . 267

## INTRODUÇÃO

### **A questão**

**E**ste livro trata da política no Brasil de um ponto de vista singular. Nesse sentido, considero meu dever alertar o leitor de que ele não vai encontrar nas páginas adiante afirmações a respeito de como os políticos devem se conduzir, como as instituições políticas devem funcionar ou possíveis fórmulas para a resolução dos “problemas políticos” nacionais. Este estudo não está preocupado com o dever ser da política, mas com o modo como efetivamente ela é praticada. Privilegia, portanto, a política em ação; sem desconsiderar, no entanto, que a reflexão sistemática sobre a mesma é um passo necessário para o aperfeiçoamento das práticas e instituições políticas. Para isso, recorro à tradição dos estudos de antropologia social que, apesar de ser freqüentemente associada ao exame de sociedades qualificadas como “primitivas”, “exóticas” ou “distantes”, tem seu desenvolvimento recente marcado pelo fato de seu modo de construção de problemas e instrumental teórico serem aplicados às análises das sociedades “modernas” e suas instituições – como a política e o Estado. Para o estudo aqui realizado, a referência a esta perspectiva implica, sobretudo, mas não apenas, a construção da análise a partir do modo como as pessoas que participam do exercício da política concebem sua experiência. Enfim, este livro toma como ponto de partida uma dimensão particular da política, qual seja, a atuação de parlamentares orientada para a liberação de recursos federais. Uma definição mais precisa dessas questões e de outras a elas relacionadas são desenvolvidas ao longo dessa introdução.

As atividades políticas a que se dedicam parlamentares na Capital Federal durante o exercício de seus mandatos não se restringem às atribuições formais (como discussão e proposição de leis e controle das ações do Poder Executivo) que competem aos membros do Congresso Nacional. Ao se entrevistar parlamentares e seus assessores, acompanhar suas ações e o trabalho desenvolvido por seus gabinetes na Câmara e no Senado, observa-se que uma parcela significativa de deputados e senadores, em graus diferentes, atribui importância e mobiliza parte de suas energias para

o atendimento de pedidos de caráter particularista (internações hospitalares, *agilização* de processos nos órgãos governamentais e recursos federais, entre outros) provenientes do que designam como suas *bases eleitorais*. Isto é considerado por deputados e senadores como um item do que experimentam como *dever* parlamentar. Vejamos alguns exemplos. Em 1988, durante as investigações da chamada Comissão Parlamentar de Inquérito da Corrupção (CPI da Corrupção), em uma entrevista à imprensa, o então senador Marco Maciel argumenta que “a luta política por mais verbas para os estados é uma função inerente ao parlamentar”.<sup>1</sup> Alguns anos depois, em depoimento à Comissão Parlamentar Mista de Inquérito criada, no final de 1993, para investigar as denúncias de irregularidades na elaboração e execução do orçamento (CPMI do Orçamento), o deputado Genebaldo Correia (PMDB-BA), um dos investigados, defende a mesma idéia: “Considero que é um dever do parlamentar lutar bravamente para conseguir a maior soma de recursos possíveis para o seu estado ou para a sua região” (Genebaldo Correia, CPMI do Orçamento, 19/11/93, p. 6). Ao descrever-me, em 1996, as atividades desempenhadas por parlamentares, um deputado (PTB-RS) observa que eles podem “atender pedidos dos municípios para inclusão no orçamento de verbas das dotações orçamentárias para construção de escolas e estradas”. Analisar as concepções, práticas e relações sociais estabelecidas por parlamentares em função dessa convicção a respeito de suas atribuições concernentes aos estados e regiões pelos quais são eleitos constitui a preocupação central deste trabalho.

Pode-se precisar melhor o objeto desse trabalho desdobrando-o em duas questões. Primeiro, examinar o sistema de relações sociais produzido em torno da atuação dos parlamentares dirigida para a liberação de recursos públicos federais para suas *bases eleitorais*. Isto significa focalizar, por exemplo, os laços complexos que se tecem entre as lideranças políticas locais (sobretudo os prefeitos), parlamentares e autoridades governamentais, isto é, as relações entre os poderes “local” e “central”. Segundo, analisar as concepções específicas sobre a instituição (no sentido durkheimiano) da representação parlamentar e da política que parecem estar associadas a esta conduta dos parlamentares em favor de suas *bases*. Para tanto, a análise é construída a partir da intervenção dos parlamentares no processo de elaboração e execução do orçamento da União tal como definido a partir da Constituição Federal de 1988.

As ações de deputados e senadores voltadas para o atendimento dos pedidos vindos de suas *bases eleitorais*, sobretudo de verbas federais, parece consistir numa parte não menor da atuação parlamentar. Esta importância contrasta, no entanto, com a pouca atenção que a literatura especializada tem concedido a essas ações. Isto parece resultar, entre outros aspectos, da maior preocupação por parte de sociólogos e cientistas políticos – profissionais que têm se dedicado mais sistematicamente ao exame das instituições políticas características dos estados-nação – com o estudo dos aspectos formais e institucionais da atividade parlamentar.

A atuação de parlamentares como mediadores de demandas de eleitores e lideranças políticas junto aos órgãos públicos federais é um aspecto que possui tanto uma profundidade histórica – registros nesse sentido são apresentados, entre outros, por GRAHAM (1997) para o Império e LEAL (1975) para a Primeira República – quanto uma dispersão pelos vários níveis de representação (municipal, estadual e federal) – o que pode ser verificado a partir dos trabalhos de GREENFIELD (1977), DINIZ (1982) e KUSCHNIR (1993). Essas práticas e relações estabelecidas em função da atuação dos parlamentares em favor dos estados e municípios aos quais se encontram politicamente vinculados constituem, portanto, o ponto de partida deste trabalho e estabelecem os limites no interior dos quais ele é construído.<sup>2</sup>

Duas ressalvas concernentes à delimitação do trabalho precisam ser acentuadas. Ao focar a análise nesse aspecto da atuação parlamentar, não estou sugerindo que os parlamentares orientem suas ações exclusivamente por referência aos seus interesses e vínculos com as *bases eleitorais*. Se considerar esses vínculos pode ajudar-nos a entender um pouco mais os motivos que conduzem os parlamentares a intervir nos procedimentos oficiais de liberação de recursos públicos federais, é certo, todavia, que deputados e senadores atuam também, entre outros aspectos, em função de suas atribuições formais, afiliações partidárias, interesses de classe e corporativos.<sup>3</sup>

Segundo, se a destinação de verbas federais para as *bases eleitorais* mobiliza uma parte significativa de parlamentares, deve-se observar, contudo, que ela não é partilhada e defendida igualmente por todos eles<sup>4</sup>. Não realizei um levantamento sistemático para verificar quantos são os parlamentares que afirmam atuar desse modo ou a sua distribuição por partidos ou regiões a que pertencem. Proponho, no entanto, que esta não é uma prática exclusiva de membros de partidos ditos de “direita” (ou “conservadores”) ou de parlamentares eleitos por estados “atrasados” (ou “pobres”), como sugerem as formulações mais freqüentes. Mesmo no interior de partidos (de “esquerda”) que se posicionam publicamente contra essa forma de atuação parlamentar e eleitos por estados “desenvolvidos” (“ricos”) encontram-se parlamentares que, em nome de um certo pragmatismo, se voltam para a busca de recursos para suas *bases*. Mas isto não deve ser tomado como um elemento para se conceber os parlamentares, como é feito freqüentemente pelo senso comum, como uma categoria homogênea. Como veremos adiante, especialmente em relação ao orçamento da União, os parlamentares não têm uma mesma posição quanto ao sentido de sua intervenção em sua elaboração e execução.

A atuação dos parlamentares dirigida para o entendimento de demandas originadas de suas *bases eleitorais* são comumente objeto de críticas e qualificações negativas. De maneira geral, são rotuladas – por políticos, analistas e imprensa – como “clientelistas” e “fisiológicas”.<sup>5</sup> Nestes casos, menos do que como categorias analíticas, os termos são utilizados em sentido pejorativo. Servem para caracterizar estas práticas como “atrasadas”, “tradicionais” e/ou “oligárquicas”. Esta apropriação e uso

dos termos estão, no entanto, relacionados diretamente a uma linha de interpretação (identificada com as teorias modernizantes) dos fenômenos sociais conhecidos como patronagem e clientelismo. Como argumento ao longo deste trabalho, as noções de patronagem e clientelismo são utilizadas como conceitos analíticos, não tendo, portanto, o sentido (de acusação e denúncias) que lhe é atribuído mais comumente nas disputas políticas. De outro modo, a utilização destas noções não expressa um juízo de valor acerca das condutas examinadas, mas visa dar uma inteligibilidade às mesmas.

A destinação por parte de políticos de benefícios públicos (recursos, cargos, serviços e outros) para lideranças políticas e moradores das localidades aos quais se encontram vinculados politicamente é uma das principais questões examinadas pela literatura a respeito do clientelismo político.<sup>6</sup> Analisadas inicialmente por historiadores da Antiguidade e Idade Média, as relações patrão-cliente<sup>7</sup> passaram a receber, especialmente a partir da década de 1950, uma atenção crescente de antropólogos e, posteriormente, de sociólogos e cientistas políticos envolvidos com pesquisas em países da América Latina, Mediterrâneo e Sudeste da Ásia (LANDÉ, 1983, p. 435).

Descritas freqüentemente como uma forma de relação de poder (GELLNER, 1977; WATERBURY, 1977 e ABÉLÈS, 1990) ou um tipo de relação política (GELLNER, 1992 e DAVIS, 1983), as relações de patronagem e clientelismo têm sido, entretanto, objeto de um extenso debate quando de trata de estabelecer sua definição e caracterização. Apesar disso, predomina um certo consenso de que as relações assim denominadas se caracterizam especialmente por serem relações do tipo assimétricas, isto é, são estabelecidas entre pessoas (patrão e cliente) que não possuem o mesmo poder (econômico e político), prestígio e *status*. Além disso, ela se distingue por ser uma relação do tipo pessoal (em que predominam os contatos face a face), pela troca de serviços e bens materiais e imateriais (gentilezas, deferência, lealdade e proteção.) entre os parceiros e pelo seu conteúdo moral (que remete freqüentemente à honra dos parceiros). Observo que o destaque dado pela literatura sobre clientelismo político aos aspectos materiais que são permutados pelos parceiros da relação parece estar mais de acordo com uma visão econômica dessa relação que, entretanto, não é aqui partilhada na medida em que, entre outros motivos, tende a negligenciar aspectos como prestígio, poder e gentileza que, como demonstraram, entre outros, MAUSS (1974) e ELIAS (1987), podem integrar as relações de troca. Se esses elementos servem para identificar as relações de patronagem e clientelismo, é preciso estar atendo, todavia, para o fato de que, como nota J. Waterbury, o conteúdo moral da relação, as diferenças de poder, a natureza das trocas, a durabilidade da relação e a afetividade entre os parceiros são elementos que sofrem variações segundo o contexto social analisado (1977, p. 332).

Mais do que a manifestação de uma simples preferência por um dos termos da relação (patrão-cliente), as noções de patronagem e clientelismo passaram, com o desenvolvimento das investigações, a refletir uma distinção quanto a recortes analí-

cos e perspectivas disciplinares. De modo geral, a partir do estudo de comunidades, os antropólogos, sob a rubrica de patronagem, priorizaram o exame do conteúdo e dinâmica das relações entre patrão e cliente. Por sua vez, os cientistas políticos dirigiram seus estudos para os sistemas políticos e preferiram utilizar o termo clientelismo para designar um tipo de relação mantida entre partidos e eleitores (exemplo são os estudos sobre máquinas políticas) e a relação entre Estado e sociedade. Neste caso, como observa C. Landé, o conceito foi empregado como uma alternativa para pensar as “afiliações verticais” que escapavam às análises políticas construídas a partir dos modelos de classe ou de grupo de interesse até então utilizadas (1983, p. 436). Dito de outro modo, ao se recorrer à noção, predominava a preocupação em dar conta, em termos analíticos, das relações do tipo pessoal presentes nas instituições políticas e que esses modelos ignoravam. Essa distinção de foco foi destacada por A. Weingrod ao se referir ao que estudavam antropólogos e cientistas políticos quando se remetiam ao termo patronagem. Assim, para os antropólogos, o estudo da patronagem “é a análise de como pessoas de autoridade desigual, mas ligadas através de laços de interesse e amizade, manipulavam suas relações a fim de alcançar seus fins”. Já para os cientistas políticos “é o estudo de como os líderes dos partidos políticos procuram desviar as instituições públicas e os recursos públicos para seus próprios fins e de como favores de várias espécies são trocados por votos” (tradução do autor) (1977, p. 324). A idéia da troca de benefícios públicos por votos e apoio político marcará, particularmente, os estudos sobre clientelismo político.<sup>8</sup> Voltarei a esse ponto mais adiante. Cabe registrar, no entanto, que esta última perspectiva acaba por negligenciar, entre outros aspectos, o modo como essas trocas constituem relações sociais e são forjadas por elas.

Embora correndo o risco de ser demasiado sucinto, observo que as relações de patronagem e clientelismo têm sido submetidas mais comumente a duas linhas de interpretação. Na primeira delas, em que predomina o ponto de vista das teorias modernizantes, essas relações são interpretadas como “tradicionais” e, por conseguinte, como uma espécie de “resquício” em vias de desaparecimento devido à expansão das relações impessoais, universais e racionais – representadas, por exemplo, pelo mercado, pela burocracia-estatal e pela institucionalização das relações políticas.<sup>9</sup> Na segunda linha de interpretação, as relações de patronagem e clientelismo têm sido consideradas como uma espécie de complemento, de *adendum*, para utilizar o termo difundido por LANDÉ (1977). Elas aparecem para cobrir lacunas (*gaps*) e falhas geradas pelo funcionamento inadequado das instituições sociais ou amenizar incertezas decorrentes seja da ausência, seja da presença das relações de mercado ou estatais.<sup>10</sup> De qualquer forma, tendem ao desaparecimento num contexto imaginado como de pleno funcionamento destas instituições.

O que parece comum a essas duas linhas de interpretação, entre outros aspectos, é o fato de elas atribuírem às relações de patronagem e clientelismo uma espécie de



lugar secundário nas análises. Dito de outro modo, as relações e práticas que têm sido descritas sob a rubrica de clientelismo – os vínculos fundados na troca de favores, serviços e apoio, as exigências de lealdade e os compromissos políticos, por exemplo – não são tratadas como fenômenos que detêm um estatuto sociológico próprio. Não são consideradas propriamente como ordenadoras das relações políticas.<sup>11</sup> O aspecto secundário atribuído a essas relações parece decorrer, entre outros aspectos, do pressuposto, que não parece se sustentar, de que a política, sobretudo a política oficial (estatal), se faz, exclusiva ou predominantemente, através dos canais e instituições oficiais do sistema político (partidos, eleições, Congresso) que, ademais, se supõe que funcione segundo um modelo (ideal). Assim, ao se atribuir, por exemplo, um caráter funcional a essas relações, como a de suprir falhas, minimiza-se o que me parece ser um de seus aspectos sociológicos importantes, ou seja, o seu caráter estruturante de relações sociais.<sup>12</sup>

A idéia de pensar a organização da política em termos das relações de patronagem foi desenvolvida por J. Davis ao discutir, a partir da literatura antropológica disponível sobre as sociedades mediterrâneas, as formas de representação política aí existentes. Partindo do pressuposto de que “toda representação política se ocupa do controle e uso do poder” (1983, p.134), o autor identifica três modos de representação e atribui a eles um estatuto sociológico equivalente: a reivindicação dos direitos, a luta de classes e a patronagem.<sup>13</sup> A possibilidade de coexistência de duas ou três dessas formas de representação num mesmo universo social é prevista pelo autor. Nestes casos, as pessoas dispõem de mais de uma forma de representação e podem recorrer, dependendo das circunstâncias, a uma ou mais dessas formas. Como lembra o autor, em certas situações, pode ser mais fácil conseguir um emprego mobilizando-se relações de patronagem do que através da exigência de cumprimento de direitos, de uma greve ou da organização de um partido político.

A consideração da patronagem e do clientelismo como relações dotadas de uma certa autonomia e racionalidade<sup>14</sup> é um passo importante para a análise aqui desenvolvida, uma vez que abre a possibilidade para se pensar nas trocas de serviços, favores, apoios, votos e lealdades entre parlamentares, lideranças políticas locais e autoridades governamentais não como sobrevivência de relações pretéritas ou mecanismos que cobrem certas falhas, mas como relações constitutivas do universo político.<sup>15</sup>

Isto exige, todavia, que se esteja atento para o modo como as trocas conformam e são conformadas pelas relações sociais. Este aspecto, examinado exemplarmente por MAUSS (1974), não deixou de ser explorado pela literatura sobre patronagem e clientelismo (cf., por exemplo, PITT-RIVERS, 1971, FOSTER, 1967 e WOLF, 1966). Esta dimensão do fenômeno das trocas tem sido, porém, minimizada em análises efetuadas sobre o clientelismo político realizadas, sobretudo, por cientistas políticos. Como sugerido acima, estas análises têm dado destaque à idéia de que o clientelismo

implica troca de benefícios públicos por apoio político e votos. Se o cálculo político-eleitoral é um dos elementos desta relação, ele, entretanto, não é o único presente. O fato da troca de benefícios e apoio (ou votos) constituir um momento de uma relação mais ampla entre os atores envolvidos ou instituir obrigações morais entre eles não são aspectos considerados. De modo geral, o que parece evidente é que predomina uma perspectiva, reducionista a meu ver, que tende a mercantilizar estas trocas. Elas são tratadas de modo mecânico, utilitarista e tornam-se uma espécie de toma-lá-da-cá. Desse modo, predomina a fórmula: benefícios públicos são retribuídos com votos.

Neste caso, a dimensão propriamente sociológica dessas trocas é deixada de lado. Assim, as mediações necessárias para que os benefícios sejam concedidos e os votos obtidos não chegam a ser examinados. Entre outros aspectos, não é levado em conta o intervalo de tempo que existe entre a concessão dos favores ou benefício público e os votos, por conseguinte, as práticas – como as que são responsáveis pela demonstração de interesse na continuidade da relação (correspondências, pequenos favores, visitas etc.) – que se interpõem entre estes atos.<sup>16</sup> Some-se a isso o fato de que ao se dar ênfase à troca de benefícios públicos por apoio e voto, ignora-se que a mesma ocorre num contexto complexo onde estão em jogo a busca de prestígio, poder e o cumprimento de obrigações formais e morais.

Ao longo deste trabalho, procuro examinar o interesse – entendido no sentido do que levam as pessoas a fazer o que fazem – dos diversos agentes sociais envolvidos no processo de liberação de recursos federais para as *bases eleitorais*. Todavia, é importante ressaltar que ao utilizar a noção de interesse não estou me referindo exclusivamente aos interesses materiais ou utilitaristas. Essa, como já notei acima ao me referir ao cálculo político-eleitoral, é uma das possibilidades. O interesse das pessoas em agir num determinado sentido pode fundar-se em motivos os mais diversos. Nas conclusões do “Ensaio sobre a Dádiva”, M. Mauss relativiza a busca de interesses relacionada à utilidade material ao observar que “nas morais antigas, epicuristas, são o bem e o prazer que se procura, não a utilidade material (1974, p. 176).

Para que se possa pensar no lugar que os favores, a reputação e as relações de dependência pessoal ocupam na ordenação das relações políticas, é preciso evitar uma outra formulação que tende a circunscrever a importância das relações do tipo patrão-cliente à política local.<sup>17</sup> Essa concepção decorre de um duplo raciocínio: primeiro, a introdução de uma distinção em termos do modo como são estabelecidas as relações políticas nas “pequenas comunidades” e nas “instituições nacionais” e, segundo, a associação feita entre a patronagem e as relações tidas como “tradicionais”, que são identificadas como características das pequenas comunidades. Esta distinção entre o “local” e o “nacional” foi questionada por BAILEY (1971) ao sugerir que os mesmos recursos políticos – como o jogo de reputações, o acionamento das lealdades primordiais e a troca de favores – são mobilizados tanto nas “pequenas

comunidades” quanto nas instituições formais da política oficial.<sup>18</sup> A problematização desses limites foi desenvolvida por M. Palmeira ao sugerir, inspirado em Bailey, que assim como a “pequena comunidade” é recortada (“é invadida”) pela “política oficial”, esta última, ou seja, a política institucional (a “grande política”) reserva espaços (é “invadida”) para a “pequena política” (a “política das reputações”) (1998).

Como já foi assinalado, a literatura sobre patronagem e clientelismo faz menção com frequência às mediações efetuadas por diferentes agentes sociais junto ao poder público para a obtenção dos mais variados recursos. Observa-se, todavia, que as análises não avançam no sentido do exame do modo como atuam esses agentes no interior dos órgãos públicos para que seus interesses sejam contemplados. Ao centrar a atenção na atuação dos parlamentares, mas também dos *escritórios de consultoria* e empreiteiras, creio que se pode formular uma idéia melhor a respeito do modo como essas mediações são efetuadas e das relações que são mobilizadas no domínio dos órgãos públicos federais. Entre outros aspectos, este procedimento pode ajudar-nos a compreender as condições sociais que precisam ser satisfeitas por esses agentes sociais e de que modo as relações que têm sido descritas em termos de patronagem e clientelismo se fazem presentes nos órgãos governamentais e, por conseguinte, contribuem para definir sua forma de funcionamento.<sup>19</sup>

A atuação dos deputados e senadores em favor da transferência de verbas para suas redes políticas pode ser observada de modo privilegiado durante as etapas de elaboração e execução do orçamento da União. Um dos instrumentos por excelência de gestão financeira do Estado, o orçamento contém, de modo geral, a previsão de receitas e despesas da administração pública federal a serem respectivamente arrecadadas e executadas no período de um ano fiscal. Em termos ideais, é no orçamento que se objetivam as decisões sobre como e em que programas e empreendimentos serão empregados prioritariamente os recursos federais.

A elaboração do orçamento da União após a Constituição de 1988 tem sido examinada a partir de diferentes questões e perspectivas disciplinares. De modo geral, os juristas têm se preocupado com o problema da natureza jurídica da legislação tributária e orçamentária; os administradores com a análise do orçamento como instrumento de organização da administração pública; os economistas com a relação entre política econômica e fiscal e os efeitos do processo de elaboração do orçamento na política macroeconômica do governo; e, por fim, os cientistas políticos têm se voltado para a questão da participação da organização civil na elaboração do orçamento, a relação entre Executivo e Legislativo e a dinâmica da participação do Congresso na elaboração da lei orçamentária (ROCHA, 1997). Ao dirigir minha atenção para o orçamento, resalto, meu objetivo não é realizar uma análise sobre o orçamento da União ou, especificamente, sobre a participação do Executivo ou Legislativo em sua elaboração. Considero a participação dos parlamentares na elaboração e execução do orçamento como um lugar sociológico privilegiado para se estudar a atua-

ção e as relações estabelecidas por deputados e senadores em função da concepção que partilham a respeito de suas obrigações funcionais

Se a análise aqui desenvolvida é construída do ponto de vista dos parlamentares, isto não significa que ela esteja circunscrita ao âmbito do Congresso Nacional. Para tornar compreensível a atuação dos deputados e senadores no aspecto aqui examinado, foi necessário focalizar outros planos de ação como a relação dos parlamentares com lideranças políticas locais (especialmente prefeitos), autoridades governamentais e agentes privados (como *escritórios de consultoria* e empreiteiras). É somente no contexto dessas relações que a atuação dos parlamentares, e dos agentes sociais e a eles relacionados, torna-se inteligível.

Neste sentido, este trabalho está organizado de modo que se possa acompanhar, em diferentes planos de ação e domínios governamentais, a atuação dos parlamentares em favor, sobretudo, da liberação de recursos federais para os prefeitos. A primeira parte é dedicada ao exame da concepção que possuem parlamentares a respeito de suas atribuições e, sobretudo, a sua atuação durante a elaboração do projeto de lei orçamentária – particularmente na etapa em que esta encontra-se em discussão na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMPOF). No capítulo I, procuro mostrar como a atuação de deputados e senadores está marcada por uma certa concepção a respeito das atribuições parlamentares que tende a dar destaque aos vínculos com os estados e municípios pelos quais são eleitos. Os capítulos seguintes (capítulos II, III e IV) são dirigidos para a análise da atuação dos parlamentares na fase legislativa de elaboração da Lei Orçamentária Anual (também orçamento da União). Após traçar um esboço dos aspectos formais e institucionais que regulam a elaboração do orçamento, examino os interesses, as estratégias e os recursos sociais mobilizados pelos parlamentares a fim de inserirem no projeto de lei as emendas de seu interesse.

Na segunda parte, procuro examinar as condutas dos parlamentares no contexto das relações de interdependência<sup>20</sup> estabelecidas com prefeitos e autoridades governamentais em virtude do atendimento às solicitações de verbas que lhes são encaminhadas. Argumento que é, sobretudo, no contexto destas relações que se pode entender o empenho dos parlamentares no sentido da liberação de recursos para suas *bases eleitorais*. No capítulo V, examino de modo mais detalhado como o atendimento dos pedidos pessoais e principalmente de verbas (os *pleitos*) está incorporado à atividade parlamentar. A análise procura demonstrar como os contatos efetuados em função dos pedidos e o atendimento dos mesmos propiciam o estabelecimento de relações de dependência pessoal. O capítulo VI é dirigido para o exame das obrigações, expectativas e interesses que, do ponto de vista dos parlamentares, os vinculam aos prefeitos. No capítulo VII, o foco passa a ser dirigido para a atuação dos parlamentares junto aos órgãos ministeriais de modo a que os *pleitos* que lhes são encaminhados e as emendas que são inseridas na Lei Orçamentária sejam liberadas. Desse modo, o capí-

tulo é dedicado à análise do que é designado como trabalho de *acompanhamento* de processos. No capítulo VIII, procuro examinar o modo como os parlamentares intervem nos órgãos governamentais e o tratamento que seus pedidos (seus *pleitos*) recebem por parte das autoridades governamentais. Mas para que a ação parlamentar nos ministérios seja compreensível, ela é situada na dinâmica das relações estabelecidas entre parlamentares e autoridades governamentais. Este é o foco do capítulo IX, no qual são examinados os termos em torno dos quais são estabelecidos os vínculos entre parlamentares e representantes do poder executivo. Ressalta-se, neste caso, a importância do fenômeno do governismo na ordenação dessas relações.

A participação dos parlamentares nas etapas de elaboração do orçamento tem sido marcada por suspeitas e denúncias de irregularidades. É o caso, por exemplo, das denúncias de elaboração de emendas que atendem a interesses de empreiteiras e a aplicação inadequada por parte de prefeituras e entidades assistenciais de verbas que são liberadas em função da atuação dos parlamentares. Há, portanto, uma certa continuidade entre as relações e práticas parlamentares dirigidas para a destinação de recursos federais para suas *bases* eleitorais e os procedimentos que, do ponto de vista legal e ético, têm sido designados como corruptos e corruptores. De fato, a relação entre o clientelismo e a corrupção é uma questão freqüente na literatura tanto sobre clientelismo quanto corrupção política. Desse modo, a atuação dos parlamentares em torno da liberação dos recursos federais é um bom caso para se pensar a relação existente entre os mecanismos e práticas político-administrativas e as condutas tidas como corruptas (cf. MÉNY, 1992 e THOMPSON, 1995).

É importante ressaltar, no entanto, que apesar de focalizar a questão da corrupção na última parte, o objetivo dos capítulos não é realizar uma análise propriamente da corrupção. Neste sentido, não deve-se ler as partes anteriores como se fossem construídas para convergir para um estudo sobre a corrupção. O que eu gostaria é que as condutas e práticas focalizadas nessa última parte fossem apreendidas como uma parte do estudo sobre as relações políticas analisadas. Assim, na terceira parte, examino como o interesse de prefeitos e parlamentares na obtenção de recursos federais e as práticas político-administrativas relacionadas à liberação destes recursos articulam-se com os interesses e ações dos *escritórios de consultoria* e empreiteiras. No capítulo IX, examino o caso de dois parlamentares que se empenharam pela liberação de recursos para entidades e prefeituras de suas *bases eleitorais* e sobre os quais foram reunidas informações sobre a aplicação irregular dos recursos. O capítulo X é dedicado ao exame da atuação dos designados *escritórios de consultoria*. No capítulo XI, a partir do estudo de um caso, procuro analisar alguns aspectos da relação das empreiteiras com as lideranças políticas locais e parlamentares no que concerne à liberação de recursos federais para a realização de obras nos estados e municípios. Na conclusão, retomo algumas das questões examinadas e demonstrações construídas ao longo do trabalho.

## Sobre o material analisado e o trabalho de campo

As informações fornecidas pelo pesquisador sobre o material analisado e os procedimentos utilizados para reuni-lo não resultam apenas de seu preciosismo. Essas informações são parte da apresentação da pesquisa na medida em que oferecem ao leitor elementos para que reflita sobre as condições sociais de produção dos dados examinados e possa formular um juízo mais preciso a respeito dos limites e do alcance do trabalho.<sup>21</sup>

Os depoimentos concedidos em Comissões Parlamentares de Inquérito podem ser utilizados, tomados certos cuidados,<sup>22</sup> como uma fonte importante de informações a respeito, entre outros aspectos, dos valores e práticas que orientam a conduta dos parlamentares.<sup>23</sup> A atuação de deputados e senadores com vistas à transferência de recursos federais para as prefeituras e entidades assistenciais foi discutida, sobretudo, durante as investigações realizadas pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) do Orçamento.<sup>24</sup> Esta foi constituída para investigar denúncias – efetuadas por José Carlos Alves dos Santos, ex-funcionário da Comissão de Orçamento do Senado e ex-diretor do Departamento de Orçamento da União – sobre a participação de parlamentares em irregularidades perpetradas durante as fases de elaboração e execução do orçamento da União. A Comissão iniciou seus trabalhos em 20 de outubro de 1993 e apresentou o relatório final em 21 de janeiro de 1994. Para o desenvolvimento deste trabalho, utilizo-me das informações disponíveis nos depoimentos taquigrafados, relatórios produzidos pelas Subcomissões (Subcomissão de Assuntos Bancários, de Subvenções Sociais, de Emendas Orçamentárias e de Assuntos Patrimoniais e Fiscais) e documentos relativos à Construtora Norberto Odebrecht, apreendidos pela Comissão.<sup>25</sup>

Sobre a CPMI, reuni também artigos assinados e matérias publicadas pela imprensa escrita. Os recortes de jornais e revistas cobrem todo o período de funcionamento da Comissão. Este material se mostrou útil para o acompanhamento cronológico das investigações, debates, acusações e defesas dos envolvidos nas denúncias de irregularidades investigadas e das discussões a respeito do funcionamento da própria CPMI. Da imprensa, utilizo-me ainda de informações publicadas a respeito da elaboração e execução do orçamento.

O interesse em reunir informações de caráter etnográfico (entrevistas, observações e acompanhamento de atividades, por exemplo) sobre os procedimentos governamentais e a participação de parlamentares na liberação de recursos federais levou-me a permanecer na Capital Federal no período de 27/03/96 a 05/07/96. Durante esses meses foram feitos contatos e realizadas entrevistas com deputados, senadores, assessores e chefes de gabinete dos parlamentares, funcionários das lideranças dos partidos, funcionários da CMPOF, funcionários da Assessoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara e da Consultoria de Orçamento do Senado, funcioná-

rios da Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF/Ministério do Planejamento e Orçamento), funcionários da Coordenação de Orçamento e Finanças de dois ministérios, funcionários da Secretaria de Ação Social, técnicos do Tribunal de Contas da União, ex-dirigentes e autoridades ministeriais e proprietários de *escritórios de consultoria*. Ao longo da permanência em campo, foram efetuadas 57 entrevistas. Destas, 34 foram gravadas e totalizaram cerca de 40 horas. As 23 restantes foram registradas em caderno de campo. Para tornar explícito alguns dos problemas enfrentados ao se efetuar trabalho de campo neste contexto e sobre o tema proposto, passo, a seguir, a discutir com mais detalhes algumas questões relacionadas ao acesso aos informantes e à realização das entrevistas. Estas informações me parecem importantes pois são um dado a respeito do lugar que algumas das questões aqui propostas ocupam no universo social investigado.

Os procedimentos governamentais e as práticas políticas relativos à liberação dos recursos públicos não são fenômenos a que o pesquisador tem acesso fácil. As dificuldades são, de modo geral, de duas ordens. Primeiro, dificuldade para obter informações sistematizadas sobre os dados oficiais do governo. Segundo, receio por parte de funcionários e autoridades de discutirem a questão. Este lado da pesquisa tornou-se mais claro na medida em que expunha o tema de meu interesse e estabelecia os contatos para solicitação das entrevistas. Menciono alguns exemplos. Ao chegar em Brasília, no dia 27/03, dirigi-me imediatamente à Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), onde ficaria hospedado por um período. Após acomodarme, encontrei-me com funcionários responsáveis pelo programa de Apoio à Pesquisa em Administração Pública (PAP), do qual eu era bolsista. Em linhas gerais, expus a pesquisa que me propunha a realizar. A primeira dúvida sobre a viabilização da mesma foi lançada neste momento. Um dos funcionários que participava da conversa mostrou-se cético quanto à sua realização. Disse que achava “difícil que as pessoas falassem”, “que se tratava de um assunto que as pessoas preferiam não falar devido às implicações que poderia ter”. Este mesmo argumento me foi apresentado em outras ocasiões. Durante uma entrevista, o chefe de gabinete de um senador comentou: “Você escolheu uma coisa difícil e delicada para estudar”. Em seguida, explicou a razão de sua impressão: sobre esse assunto, “as pessoas não falam”. A associação do tema com a violência ficou por conta de duas funcionárias de um *escritório de consultoria*. Uma delas sugeriu que “trabalho que envolve dinheiro é barra pesada”. A seguir, comparou os “bandidos engravatados de Brasília” com os “bandidos das favelas do Rio” e lembrou das mortes, ocorridas há pouco tempo em Brasília, de dois empresários que mantinham relações comerciais com o Ministério da Saúde. O cuidado das pessoas, principalmente de funcionários e assessores do Legislativo e do Executivo, ao discutir questões relativas à elaboração e execução do orçamento estavam associadas também às investigações realizadas pela CPMI do Orçamento e às lembranças ainda recentes de seus desdobramentos.

De fato, os primeiros contatos com virtuais informantes confirmaram que a entrada em campo através da discussão sobre o orçamento não era a melhor via para obter as informações necessárias à análise das questões que me propunha a investigar. De maneira geral, as pessoas manifestavam resistência para a concessão de entrevistas. Foi necessário, portanto, redefinir o foco das investigações e, por conseguinte, o eixo das entrevistas. Desse modo, ao invés de centrar o foco no orçamento – espécie de tema tabu –, pareceu-me mais razoável dirigir a atenção para fenômenos a ele relacionados, como os vínculos dos parlamentares com suas *bases eleitorais* e as atividades que efetivamente mobilizavam deputados e senadores durante seus períodos de permanência em Brasília. Sem que fosse a questão central, a atuação dos parlamentares na elaboração e execução do orçamento foi alvo de inúmeras considerações na medida em que os pedidos de recursos federais e de sua liberação aos ministérios consistiam, respectivamente, numa das principais solicitações dos prefeitos e uma das razões principais pelas quais os parlamentares recorriam aos ministérios.

As dificuldades encontradas para a realização das entrevistas tornam ainda mais necessário, para que se possa fazer uma avaliação mais adequada dos dados apresentados, que se explicito o modo como se deu o acesso aos informantes.

Ao chegar em Brasília, eu contava com o apoio do PAP para poder dar início à pesquisa. Além da bolsa, o compromisso de seus promotores com o apoio aos pesquisadores no “sentido de facilitar o acesso às instituições objeto de pesquisa” consistia num outro atrativo do Programa. Minha expectativa era de que os contatos institucionais – lembro que a ENAP é subordinada ao Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – facilitassem meu acesso a técnicos e funcionários dos órgãos do Poder Executivo. Aos funcionários da ENAP, manifestei meu interesse em obter ajuda para o estabelecimento dos contatos iniciais. As pessoas não só se prontificaram a me ajudar, como efetivamente o fizeram. No entanto, não foi elaborado um ofício, carta de apresentação ou dado um telefonema de caráter institucional. Prevaleceu, na verdade, a mobilização das redes pessoais dos funcionários. Diante da solicitação da ajuda, eles passaram a listar nomes de amigos e conhecidos que trabalhavam no Congresso, de conhecidos que por sua vez tinham algum vínculo com pessoas que trabalhavam no Congresso e de pessoas – ligadas a ONGs e ao Congresso – que lidavam profissionalmente com a questão do orçamento federal. Quando se tratavam de pessoas mais próximas aos funcionários, eram dados telefonemas através dos quais eu era apresentado e era feita a solicitação para que fosse recebido. Como o andamento da pesquisa demonstrou, seguir pelas redes pessoais foi a forma mais eficiente de ter acesso aos informantes.<sup>26</sup> Nestes casos, o que pesava para que eu fosse atendido era sobretudo o pedido direto das pessoas ou o fato de me apresentar em nome das indicações pessoais que me haviam sido feitas. Do ponto de vista da análise, esta forma de acesso já consistia em um dado. Demonstrava, entre outros aspectos, a



importância da mobilização das redes pessoais como forma de acesso aos poderes públicos.

As mediações e indicações não eram, todavia, uma garantia de acesso às pessoas ou de realização das entrevistas. Isto ficou bastante claro em relação especialmente aos parlamentares. Diante da impossibilidade de contatar cada um dos 513 parlamentares, eu procurava os que tinham sido em algum momento, membros da Comissão Mista de Planejamento, Orçamento e Finanças e aqueles me haviam sido indicados pelo fato de se ter conhecidos trabalhando em seus gabinetes. Não demorei muito a perceber as dificuldades que teria para entrevistar os parlamentares. Diante da solicitação de uma entrevista, os funcionários dos gabinetes ficavam de consultar o parlamentar e definir a melhor ocasião. Reagem com espanto quando, diante da questão, eu lhes informava que a entrevista duraria pelo menos uma hora. Assim, a falta de tempo, as agendas lotadas e os compromissos de última hora eram motivos freqüentemente apresentados para adiar o encontro. A sugestão de que passasse em outro momento, não raras vezes, me levava a procurar o mesmo parlamentar três ou quatro vezes. Na maioria das vezes, essa insistência não evitou o fracasso do encontro. Assim, entrevistei ao total sete parlamentares: cinco deputados (PSDB, PTB, PT, PFL e PMDB) e dois senadores (PMDB e PT). Quatro dessas entrevistas foram efetuadas graças a mediações realizadas junto a funcionários de seus gabinetes, uma em atendimento à solicitação de um outro parlamentar do mesmo partido e as outras duas em função de meus pedidos aos gabinetes. Nenhum dos parlamentares fez objeção a que as entrevistas fossem gravadas.<sup>27</sup>

A freqüência ao gabinete dos parlamentares e as conversas com seus funcionários revelaram-se, do ponto de vista da análise, mais interessantes do que inicialmente previsto.<sup>28</sup> Além de acompanhar parte do trabalho realizado nos gabinetes, aí foi possível contatar prefeitos e lideranças políticas estaduais que se encontravam de passagem por Brasília.

Nos gabinetes, observei, por exemplo, que havia, em diferentes graus, uma mobilização de funcionários em torno da sistematização dos vários pedidos (*pleitos*) encaminhados aos parlamentares, que havia funcionários encarregados não só de receber e organizar esses pedidos, mas de tomar as providências junto aos órgãos governamentais para que os mesmos fossem atendidos. Entre estes pedidos, encontravam-se os referentes a recursos federais. Isso para mim foi uma surpresa. Percebi, então, que para entender o significado da atuação dos parlamentares orientada para garantir a transferência de recursos federais para suas *bases eleitorais* era necessário reunir maiores informações sobre a estrutura montada em torno do atendimento desses pedidos.

Ao dar-me conta do envolvimento dos funcionários de gabinete com as atividades do parlamentar – preparando discursos e artigos, realizando contatos com prefeitos e eleitores, encaminhando os interesses dos parlamentares nos órgãos ministeriais, recebendo e acompanhando lideranças políticas locais –, este me pareceu um

bom caminho para reunir informações sobre a atuação dos deputados e senadores. A proximidade e o envolvimento de certos funcionários com as atividades dos parlamentares tornava-os não apenas um meio de acesso a estes últimos, mas os elevava à condição de informantes.

As dificuldades para estabelecer contatos e realizar entrevistas com funcionários dos gabinetes e funcionários, assessores e técnicos do Legislativo e Executivo não eram da mesma natureza daquelas encontradas em relação aos parlamentares. Se a questão do tempo se apresentou em várias situações como um problema, ele era solucionado através de minha disponibilidade de me adequar ao horário e local sugerido pelos informantes. O obstáculo maior a ser superado residia, na maioria das vezes, na preocupação das pessoas com as possíveis conseqüências que poderiam sofrer em virtude da entrevista. As mediações e indicações pessoais não eram suficientes para dirimir o temor das pessoas em relação à idéia de um possível prejuízo em suas carreiras profissionais ou a perda de seus empregos. Isso me foi observado, após alguns encontros, por um assessor ao lembrar que as informações que me passava tinham caráter sigiloso e que, se associadas ao seu nome, poderiam levá-lo a perder o emprego. Dois outros entrevistados foram menos sutis. O assessor de um deputado, preocupado ao iniciarmos nossa segunda entrevista, voltou a me consultar sobre o sigilo das informações. Assegurei-o, mas ele não deixou de dizer, em tom de brincadeira, que me “ferraria” caso seu nome fosse publicado. A tensão que a concessão da entrevista podia gerar nas pessoas me foi revelada em outro momento por esse mesmo assessor. Ao encontrá-lo em certo momento no Congresso, contou-me que havia sonhado comigo e que no sonho eu era um jornalista. Tive que reconfirmar que não era essa a minha condição. Um outro entrevistado, técnico da Consultoria de Orçamento do Senado, não deixou por menos e afirmou, após a finalização da entrevista, que me processaria caso seu nome fosse divulgado.

Devido ao meu acordo com os informantes, não poderia deixar de lembrar que ao longo do trabalho utilizo nomes fictícios, exclusivamente masculinos, para identificar os entrevistados. Da mesma forma, evito fazer referências às propriedades sociais ou pessoais que possam permitir qualquer tipo de identificação. Neste sentido, procuro, dentro do possível, atender à exigência acadêmica de qualificação dos informantes e à necessidade ética de resguardar suas identidades.

Entre as pessoas que se dispunham a conceder a entrevista, a preocupação com a mesma voltava a manifestar-se de forma mais clara quando se discutia a utilização ou não do gravador. Para justificar a opção pela não-gravação um funcionário do Legislativo chegou a mencionar, ao iniciar a entrevista, que havia uma norma que definia que os funcionários só poderiam conceder entrevistas com a autorização de seus superiores. Como este, outros informantes preferiram que a entrevista não fosse gravada. E em duas situações, me foi solicitado, inclusive, que alguns relatos feitos durante a entrevista não fossem sequer anotados.

Este último aspecto remete ao problema – que não se deve perder de vista quando da análise das entrevistas – dos limites que os entrevistados se colocam em relação às informações que estão sendo transmitidas. Dois casos são ilustrativos. Ao terminar uma série de três entrevistas com o assessor de um deputado, perguntei-lhe se tinha alguma coisa que gostaria de acrescentar. Este assegurou que tinha dito tudo que podia. Mas disse em seguida que havia coisas que, na verdade, não havia dito e acrescentou que “se fosse para falar dessas coisas venderia as informações para a [revista] *Veja*”. O segundo caso envolve o assessor de um senador e ilustra bem a situação de constrangimento introduzida pelo gravador. Xavier tinha formação em ciências sociais e eu supunha que isto contribuiria para o entendimento acerca do processo de entrevista. Equivoquei-me ao subestimar a sua condição de assessor parlamentar e de envolvimento com o universo político. Em um momento da entrevista, contou com detalhes que ele próprio preparou e apresentou ao parlamentar uma emenda orçamentária para a realização de obras na escola onde havia estudado durante sua infância. Mas em seguida desligou o gravador. Acrescentou, então, que uma tia administrava a escola e havia um problema entre a prefeitura, a Secretaria Estadual de Educação e a construtora encarregada da obra que, pelas informações que obteve, estava interessada também em ficar com uma porcentagem de 5% do valor da mesma. O gravador voltou a ser ligado e desligado durante outros momentos da entrevista. Ao finalizar a entrevista, com o gravador ligado, perguntei-lhe se podia falar algo acerca da atuação dos *lobbies* no Congresso. Respondeu que nada sabia. Encerrada a entrevista, lembrei-lhe que minutos atrás, com o gravador desligado, ele havia espontaneamente feito referências aos *lobbies*. Ele reconheceu que havia contado alguns casos e que sua resposta à minha pergunta final foi “inconsciente”, “automática”. Rindo, apontou para o gravador.

A condição de pesquisador colocava-me também diante de uma situação inversa à relatada acima. Em alguns casos, os entrevistados viam-me não como uma pessoa da qual deveriam esconder certos acontecimentos, mas como alguém a quem podiam transmitir suas reflexões e denúncias. Nos dois casos, portanto, não reconheciam a condição de exterioridade na qual eu procurava me manter. Exemplar neste sentido, foi a solicitação efetuada por um técnico do Senado, o mesmo que afirmou que me processaria. Ao acertar por telefone o horário da entrevista, pediu-me que levasse o gravador e assegurou que tinha muitas coisas a dizer sobre “cultura política”. No entanto, durante a entrevista restringiu-se à crítica mais freqüente dirigida ao processo orçamentário, isto é, o interesse dos parlamentares em torno da aprovação e liberação de emendas que beneficiem especificamente suas *bases eleitorais* e o favorecimento de empresas de construção.

As práticas sociais, como bem lembrou F. Weber, não possuem o mesmo grau de visibilidade, reconhecimento social ou legitimidade.<sup>29</sup> Neste sentido, elas não são igualmente apreendidas pelos diferentes métodos de pesquisa (por exemplo, estatísti-

ca, entrevista por questionário ou pesquisa de campo). O trabalho etnográfico, argumenta a autora, mostra-se particularmente útil para o estudo dos fenômenos menos oficiais (1989, p. 26).<sup>30</sup> Este, me parece, é o caso do tema de investigação deste trabalho.

## Notas

<sup>1</sup> *Folha de São Paulo*, 7/2/88. A CPI da Corrupção foi constituída pela Resolução nº 22/88, do Senado Federal, para investigar “as denúncias de irregularidades, inclusive corrupção, na administração pública”. Instalada em 10 de fevereiro de 1988, o relatório final foi apresentado em 29 de novembro de 1988. Ver SENADO FEDERAL (1989).

<sup>2</sup> Cabe aqui observar que este é um recorte distinto do realizado, por exemplo, por BOURDIEU (1989), em trabalho sobre a representação política, uma vez que o autor constrói sua análise a partir da perspectiva das classes sociais.

<sup>3</sup> Examinar como estes distintos princípios se cruzam e ordenam as condutas dos parlamentares é uma questão importante do ponto de vista do entendimento da atuação parlamentar; no entanto, ela será tratada aqui apenas superficialmente.

<sup>4</sup> Lembro, por exemplo, que DINIZ (1982) e KUSCHNIR (1993) fazem referências, respectivamente, a parlamentares e vereadores que afirmam pautar sua atuação na defesa de princípios gerais (“vereador ideológico”).

<sup>5</sup> A “má reputação” do clientelismo entre os intelectuais brasileiros foi registrada por N. Leff em trabalho publicado originalmente na década de 1960. Afirma o autor: “A falta inerente de teoria política, e a importância dos incentivos que são ‘específicos’ e ‘materiais’, em oposição ao geral e ideológico, deram à política de clientela má reputação entre a maioria dos intelectuais brasileiros” (1977, p. 106).

<sup>6</sup> A literatura sobre patronagem e clientelismo é extensa. Para uma idéia a respeito das discussões sobre os dois conceitos e análises efetuadas a partir dos mesmos, consultar, entre outros, os textos reunidos em GELLNER e WATERBURY (1977), SCHMIDT (1977), STRICKON e GREENFIELD (1972), EISENSTADT e LEMARCHAND (1981), RONIGER e GUNERAYATA (1994) e artigos reunidos no número especial da *International Political Science Review*, vol. 4, nº 4, 1981.

<sup>7</sup> Os termos patrão e cliente têm sido utilizados pela literatura para caracterizar, respectivamente, as pessoas que se encontram socialmente – em termos econômicos, de poder e *status* – em posição de superioridade e inferioridade. Eles não remetem a uma relação contratual de trabalho. Note-se, ainda, que os termos patrão e cliente podem não aparecer ou ter equivalentes em termos nativos, o que não significa, entretanto, que tais relações não estejam presentes nestes universos sociais.

<sup>8</sup> A noção de clientelismo político é utilizada também para se pensar a relação dos partidos com os eleitores e do Estado com a sociedade. Nos dois casos, o modelo analítico que parece prevalecer é o produzido nos estudos sobre as máquinas políticas (cf., por exemplo, DINIZ, 1982). Neste caso, as relações clientelistas são consideradas, sobretudo, como um meio do Estado e dos políticos atenderem às demandas específicas das populações mais pobres e integrá-las ao sistema político e uma forma de se cooptar novos grupos sociais (cf. por exemplo,

SCHWARTZMAN, 1982 e NUNES, 1997). A idéia de que as relações clientelistas são uma espécie de instrumento político mobilizado pelos grupos dominantes para perpetuar seu poder pode ser encontrada em GRAHAM (1997).

<sup>9</sup> Para o lugar desta interpretação nas análises sobre o clientelismo, ver BRIQUET (1995) e AVELINO FILHO (1994). Um exemplo da presença deste tipo de interpretação em análises sobre o clientelismo no Brasil pode ser encontrado no artigo de José de Souza MARTINS intitulado “Clientelismo e corrupção no Brasil contemporâneo”. Na introdução do livro, em uma passagem na qual o autor propõe uma interpretação sobre o Estado brasileiro, lê-se, por exemplo: “E Estado baseado em relações políticas extremamente atrasadas, como as do clientelismo e da dominação tradicional de base patrimonial, do oligarquismo. No Brasil, o atraso é um instrumento de poder” (1994, p.13).

<sup>10</sup> O raciocínio, neste caso, assemelha-se ao realizado por S. Mintz em análises efetuadas sobre o mercado no Haiti. As relações pessoais (*pratik*) estabelecidas pelos comerciantes são interpretadas como uma forma de se lidar com as incertezas geradas pela introdução e expansão das relações de mercado (MINTZ, 1967).

É esta perspectiva que parece estruturar, para citar apenas um exemplo de um estudo brasileiro, o artigo de Jorge A. Filho a respeito do “Clientelismo e a política no Brasil” (AVELINO FILHO, 1994). Atento à questão do clientelismo eleitoral, particularmente à eleição dos parlamentares, o autor observa que a “baixa institucionalização do sistema político” e a “fragilização dos partidos” introduzem um alto grau de “incerteza” na “competição política”. Como sugere o autor, “a desmoralização dos partidos, as regras eleitorais que induzem à proliferação de legendas e candidaturas e à competição individual, e a generalização do desencanto e do cinismo entre os eleitores tornam cada vez mais incerta qualquer perspectiva política de longo prazo” (p. 239). Este quadro favorece a atuação “individualizada” dos parlamentares tanto em relação ao Executivo quanto às suas *bases eleitorais*. As relações clientelistas estabelecidas pelos parlamentares com suas *bases eleitorais* são concebidas, portanto, como um mecanismo através do qual estes buscam minimizar as incertezas em relação às suas candidaturas.

<sup>11</sup> A utilização do conceito de clientelismo – e noções correlatas como mandonismo e coronelismo – na análise das relações entre o “poder local” e o “poder nacional” no Brasil, é discutida por CARVALHO (1997). Preocupado com as distorções e confusões estabelecidas em torno de conceitos como mandonismo, coronelismo, clientelismo, feudalismo e patrimonialismo, o autor procura restabelecer as distinções e a precisão dos conceitos. Observo, contudo, que o artigo não me parece avançar no sentido da construção do clientelismo como um objeto de investigação.

<sup>12</sup> Um passo no sentido do tratamento das relações do tipo clientelistas em termos positivos foi dado por C. H. Landé na discussão que desenvolve sobre as relações diádicas (cf. LANDÉ, 1977). Concebida como um tipo de relação interpessoal (de caráter horizontal ou vertical), as relações diádicas são descritas como um acordo voluntário entre pessoas que se dispõem a trocar bens, serviços e ajudas em tempo de necessidade. Seguindo FOSTER (1967), o autor lembra que as relações baseadas nos contratos voluntários são capazes de suprir certas necessidades dos indivíduos que não podem ser satisfeitas através das relações fundadas em contratos institucionais, formais e explícitos. Entretanto, as relações voluntárias e seletivas não fornecem uma base suficiente para a organização da sociedade, o que faz com que as mesmas precisem se apoiar em um quadro de relações contratuais (p. XVIII). O aspecto positivo da formulação do autor vem a seguir quando argumenta que as relações fundadas nestes dois

tipos de contratos não só coexistem, como se superpõem e estimulam-se mutuamente. Essa formulação, no entanto, não é levada à frente pelo próprio autor na medida em que mais adiante ele trata as relações diádicas (díades, clientelas etc.), já observando anteriormente, como *adendum* às relações do tipo contratuais.

<sup>13</sup> A cada um desses modos de representação corresponde uma forma de estratificação social analisada anteriormente por DAVIS (1983): a burocracia, as classes e a honra, isto é, formas pelas quais as pessoas nas comunidades estudadas expressam as diferenças em termos da distribuição dos recursos materiais.

<sup>14</sup> Mais recentemente, em um artigo sobre o “dualismo político” na Córsega e no sul da Itália, BRIQUET (1995) argumenta no sentido do tratamento das relações clientelistas como relações autônomas e dotadas de uma racionalidade própria. Concebe o clientelismo político como dotado de regras cognitivas e pragmáticas. Assim, a obrigação de reciprocidade, a personalização das relações políticas e a apresentação das trocas políticas nos termos do desinteresse constituem, a seu ver, a racionalidade autônoma do clientelismo político.

<sup>15</sup> Em trabalho em que se propõe a discutir as linhas de investigação do que seria uma antropologia do Estado, M. Abélès observa que há uma “mútua alimentação” entre o sistema clientelista e o Estado. É para essa articulação complexa, a seu ver, que deve estar atento o antropólogo (1990).

<sup>16</sup> A importância de se considerar o intervá-lo de tempo nas análises sobre as trocas de dons é ressaltada por BOURDIEU (1996b).

<sup>17</sup> O problema da extensão das relações de patronagem e clientelismo e da aplicação dos conceitos para a análise das instituições e sistemas políticos, ou seja, a passagem das análises micro para as análises macro – aparece na literatura na forma da discussão sobre as unidades e níveis de análise a que são aplicados os conceitos. Para uma idéia a respeito dessa discussão, ver especialmente KAUFMAN (1974) e LEMARCHAND (1981).

<sup>18</sup> O artificialismo da distinção entre o local e o nacional e a associação que se faz do primeiro ao tradicional e do segundo ao moderno é também questionada por HERZFELD (1993) ao mostrar que o racionalismo e a burocracia partilham com as sociedades locais formas específicas de simbolismo como aqueles fundados no sangue e na família.

<sup>19</sup> Esta mesma preocupação em dar ao clientelismo um tratamento positivo pode ser encontrada no instigante trabalho realizado pelo historiador GRAHAM (1997) sobre o clientelismo na política brasileira no século XIX. A importância do clientelismo na relação entre “Estado” e “sociedade” é discutido também por NUNES (1997).

<sup>20</sup> Sobre o conceito de interdependência, ver ELIAS (1980 e 1987).

<sup>21</sup> Para uma defesa da necessidade de reflexão e controle sobre os passos dados na pesquisa etnográfica, consulte-se, entre outros, WEBER (1989) e BEAUD e WEBER (1997).

<sup>22</sup> Como demonstrou POLLAK (1990), ao trabalhar com relatos individuais de mulheres que sobreviveram aos campos de concentração, para se interpretar os testemunhos, é preciso levar em consideração a relação entre a disposição de falar e as possibilidades de ser ouvido. É essa relação que define os limites do dizível e do silêncio. Os relatos, por conseguinte, deslocam-se num eixo que vai do testemunho solicitado (como o judiciário) ao testemunho espontâneo (como as autobiografias). As estratégias discursivas e os constrangimentos de justificação que pesam sobre as pessoas variam nessas duas situações. Ao se trabalhar com os relatos das CPIs,

é preciso ter em conta, portanto, que se tratam de relatos concedidos em uma situação de forte constrangimento com implicações tanto morais quanto jurídicas. De modo geral, observa-se que os parlamentares procuram justificar suas ações desingularizando-as, isto é, demonstrando que suas condutas individuais não estão em desacordo com aquelas praticadas rotineiramente por seus colegas.

<sup>23</sup> O material produzido por Comissões Parlamentares de Inquérito foi utilizado, por exemplo, por BEZERRA (1995a), para a análise das relações sociais presentes em três “casos de corrupção”, SCHILLING (1997), para discutir as interpretações e as demandas presentes nas denúncias de corrupção nos anos 80 e 90, e por TEIXEIRA (1998), para examinar, a partir do dispositivo constitucional do “decoro parlamentar”, como a valor da honra se faz presente no universo político.

<sup>24</sup> Denúncias sobre a intervenção de parlamentares nos procedimentos oficiais relativos à liberação de recursos federais estão presentes no Relatório Final da CPI da Corrupção (cf. SENADO FEDERAL, 1989) e, de forma mais sistemática, no Relatório Final da CPI do PC, mais especificamente na parte dedicada à análise do designado “ciclo orçamentário” (cf. MENDES, 1992).

<sup>25</sup> Segundo o Relatório Final, o número total de depoimentos tomados ao longo das investigações atingiu o número de 77, sendo que 48 deles ocorreram no plenário da Comissão. Os demais foram realizados em reuniões internas, diligências externas e no âmbito das Subcomissões. A maioria dos depoimentos foi concedida por parlamentares: 35 deputados e seis senadores. Além disso, foram convocados três governadores, quatro ex-ministros, empresários, funcionários do Congresso e de órgãos ministeriais. Para a realização desse trabalho, faço uso de 45 depoimentos, sendo 27 de parlamentares: 21 deputados e seis senadores. Os outros 18 depoimentos incluem governadores (3), ex-ministros (3), empresários e ex-funcionários do Legislativo e do Executivo.

<sup>26</sup> A idéia de que não só os favores, serviços ou mercadorias transitam pelas redes pessoais, mas também as próprias pessoas pode ser observada de modo especial em BOISSEVAIN (1966). Sobre o uso do conceito de redes na antropologia social ver, por exemplo, BARNES (1987) e MAYER (1987).

<sup>27</sup> As entrevistas duraram entre 30 e 60 minutos e se concentraram na relação dos parlamentares com suas *bases eleitorais* e o Poder Executivo. Com exceção de uma entrevista ocorrida no Plenário da Câmara (deputado do PSDB) e outra iniciada no gabinete e encerrada na entrada do Plenário do Senado (senador do PMDB), as demais foram efetuadas nos gabinetes dos parlamentares.

<sup>28</sup> No Congresso, cada parlamentar tem direito a ocupar um gabinete e dispõe de uma cota para pagamento dos funcionários. A composição e o número de funcionários são definidos pelo parlamentar. De maneira geral, os gabinetes contam com um chefe-de-gabinete, assessores, telefonistas e datilógrafos. As entrevistas para a realização desse trabalho foram feitas principalmente com chefes de gabinete e assessores parlamentares. No entanto, por razões que ficaram mais claras adiante refiro-me a essas pessoas sempre como assessores.

<sup>29</sup> Sobre o caráter invisível de certos fenômenos sociais e a utilização do método de trabalho de campo para apreendê-los, ver especialmente a discussão de B. Malinowski acerca do direito à posse da terra (cf. MALINOWSKI, 1935 – especialmente capítulo XI).

<sup>30</sup> Sobre os problemas de método colocados pelos estudos das “práticas oficiosas”, ver os comentários efetuados por BRIQUET (1995).

# **Parte I**

**REPRESENTAÇÃO PARLAMENTAR E  
INTERVENÇÃO NA ELABORAÇÃO DO  
ORÇAMENTO DA UNIÃO**





**C**om algumas exceções (cf., COSTA, 1980 e TEIXEIRA, 1998), os estudos elaborados sobre o Congresso Nacional e o funcionamento do Poder Legislativo têm se concentrado na discussão sobre suas atribuições formais (funcionamento das comissões e apresentação e aprovação de projetos de lei). As atividades que não se enquadram nessas atribuições, o que não quer dizer que sejam irregulares, não têm recebido a mesma atenção. Este é o caso das relações e práticas produzidas em torno da atuação dos parlamentares em favor dos estados e municípios que representam. Neste sentido, inicio a discussão examinando o modo como os parlamentares efetivamente atuam e vêem suas próprias atividades. Assim procedendo, pode-se verificar o lugar que ocupa o atendimento das demandas por recursos federais no contexto das atividades parlamentares e de que modo a sua conduta está relacionada a uma certa concepção a respeito da representação parlamentar.

O interesse dos parlamentares no orçamento federal como uma meio de atender às demandas por recursos é abordada em seguida. Ao se discutir a questão do orçamento da União com técnicos do legislativo, parlamentares e seus assessores e consultar a literatura sobre o tema, não é raro depararmos com a afirmação de que o orçamento é uma “peça de ficção”.<sup>1</sup> O sentido atribuído à expressão, no entanto, nem sempre é o mesmo. De modo geral, ela é utilizada para chamar a atenção para a pequena parcela do orçamento total que é objeto de emenda dos parlamentares, para indicar a ineficiência da Lei Orçamentária como um instrumento efetivo de planejamento e para ressaltar o fato de que, por ser uma lei autorizativa, o Poder Executivo acaba realizando somente as despesas que lhe são convenientes. Apesar disso, não são menores as referências ao fato de que a participação dos parlamentares na elaboração do orçamento é marcada por *disputas, brigas e lutas* tanto para definir os membros da Comissão de Orçamento quanto para determinar onde devem ser alocados os recursos públicos. Desse modo, ao dirigir a atenção para a questão da elaboração do orçamento, procuro analisar os interesses que mobilizam os parlamentares quando da apresentação de suas emendas e os recursos sociais que acionam para garantir a sua aprovação.

### Nota

<sup>1</sup> Para uma idéia das discussões em torno do orçamento neste período, ver, entre outros, JORGE (1991), GUARDIA (1993), IBASE (1993), SOUSA JR. (1993), ROCHA (1993, 1994 e 1997), SERRA (1994), CALMON (1993), ROCHA E MACHADO (1995) e SANCHES (1995).

## CAPÍTULO I

# Atividade parlamentar e representação política

**U**ma das imagens mais comuns associadas à política é a do Congresso Nacional. Responsável pelo exercício do Poder Legislativo, um dos três Poderes da União ao lado do Executivo e Judiciário, o Congresso se compõe, segundo um modelo bicameral, da Câmara de Deputados e do Senado Federal. De fato, para fins legislativos, o Congresso só existe quando deputados e senadores se reúnem. A competência do Congresso, Câmara e Senado não são idênticas e encontram-se especificadas na Constituição Federal e, respectivamente, nos Regimentos Internos do Congresso, Câmara e Senado. São estes dispositivos que estabelecem também as atribuições e os marcos da atuação dos deputados e senadores.

À Câmara dos Deputados cabe a representação da população em geral. Os deputados são eleitos pelo sistema proporcional em cada estado, território e Distrito Federal para mandato de quatro anos. O número de representantes por estado e pelo Distrito Federal é, a cada eleição, definido proporcionalmente à população. O Senado Federal representa paritariamente as unidades da federação. Os senadores são eleitos pelo princípio majoritário. Os estados e o Distrito Federal elegem três senadores para mandato de oito anos.

Quanto às atribuições do Congresso Nacional, estas são distinguidas entre as que são compartilhadas com o presidente da República, isto é, são submetidas à sanção presidencial, e as exclusivas. No primeiro caso, incluem-se as matérias relativas ao sistema tributário, orçamento da União, operações de crédito, matéria financeira, criação dos municípios e órgãos da administração pública, criação e extinção de cargos públicos, planos e programas nacionais e regionais de desenvolvimento e, enfim, telecomunicações e radiodifusão. Entre as atribuições exclusivas, incluem-se as concernentes a tratados e acordos internacionais que possam afetar o patrimônio nacional, questões relativas à defesa do Estado e da sociedade civil, controle do Poder Executivo, sustar atos inconstitucionais, julgar as contas do presidente da República, convocação de ministros para prestar esclarecimentos e autorização para o presidente declarar guerra e ausentar-se do país.

Ao Senado, compete privativamente processar e julgar autoridades do Executi-

vo, Judiciário e Ministério Público e dispor sobre matérias relativas ao equilíbrio financeiro da União, estados, Distrito Federal, territórios e municípios. Ele desfruta de autonomia para elaborar seu Regimento Interno e definir sua organização e funcionamento.

À Câmara dos Deputados compete privativamente autorizar a instauração de processo contra o presidente, vice-presidente e ministros de Estado, proceder à tomada de contas do presidente da República, elaborar seu Regimento Interno e definir sua organização e funcionamento.

Quanto aos parlamentares é seu dever comparecer às sessões legislativas ordinárias e extraordinárias, sessões do plenário, das reuniões das comissões<sup>1</sup> das quais são membros e sessões conjuntas do Congresso Nacional. É assegurado aos parlamentares, entre outros, o direito de oferecer proposições, discutir e deliberar sobre qualquer matéria em apreciação nas respectivas Casas, fazer uso da palavra obedecidas as disposições do Regimento, solicitar às autoridades informações sobre fatos relativos à administração pública. O Regimento da Câmara ainda assegura aos deputados o direito de "promover, perante quaisquer autoridades, entidades ou órgãos da administração federal, estadual ou municipal, direta ou indireta e fundacional, os interesses públicos ou reivindicações coletivas de âmbito nacional ou das comunidades representadas" (Regimento Interno da Câmara dos Deputados, Art. 226, V).

Dentre as novas prerrogativas asseguradas pela Constituição de 1988 ao Congresso Nacional, cabe destacar a recuperação por parte dos parlamentares do direito de intervir efetivamente no processo de elaboração do orçamento da União. Esta prerrogativa é apontada por estudiosos como a mais importante conquista do Congresso (cf. Figueiredo e Limongi 1994, p.176).

Estas diversas atribuições e direitos a que estão submetidos os parlamentares se manifestam no cotidiano do Congresso através de um conjunto de atividades e concepções acerca da representação parlamentar. Apesar de trabalhar com informações sobre o período anterior à Constituição de 1988, o estudo de COSTA (1980) sobre a "dialética" entre as relações políticas e as relações pessoais no Congresso Nacional, fornece um quadro bastante amplo e atual das tarefas a que se dedicam os parlamentares. Entre as atividades inseridas no que os parlamentares consideram como trabalho parlamentar, a autora destaca: produção de leis, participação em debates, uso da palavra, frequência ao plenário e comissões (o que é tido como a face pública do trabalho parlamentar), redação de projetos e discursos, declarações à imprensa, discussão de projetos, encaminhamento de correspondência aos eleitores e atendimento às *bases eleitorais*. Com as mudanças introduzidas pela nova Constituição, cabe acrescentar o interesse dos parlamentares na elaboração do orçamento. Deputados e senadores não se dedicam com o mesmo empenho às diversas atribuições que lhes competem. Geralmente, eles dividem seus esforços entre as atividades ou especializam-se em algumas delas.

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 às atribuições legislativas. A segunda, às 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 de que a atuação dos parlamentares não está circunscrita às atribuições legislativas. Em alguns gabinetes, esta distinção encontra-se objetivada na própria organização do trabalho. Desse modo, é comum encontrarmos funcionários contratados para cuidarem especificamente das questões legislativas e outros para aquelas tidas como relacionadas às *bases eleitorais*.

As ações concernentes à produção legislativa, mesmo quando o resultado produz benefícios para estados, regiões, categorias econômicas ou sociais específicas são pensadas como algo que diz respeito à totalidade da nação. Como informa um deputado (PFL-PE) ao falar de suas atividades em Brasília: “Você tem a atribuição de legislar, então, nesse caso, a legislação é nacional”. Nessa frente de atuação, são incluídas também as tomadas de posição dos parlamentares acerca das *questões nacionais* debatidas no Congresso no âmbito das comissões temáticas, especiais e plenários da Câmara e Senado. São concebidos como *questões ou problemas nacionais* especialmente os assuntos relativos a alterações na legislação e implementação de ações governamentais (discussões em torno das privatizações e reformas constitucionais, por exemplo). As atividades reunidas nessa frente de atuação coincidem, de modo geral, com as atribuições parlamentares definidas constitucionalmente.<sup>2</sup>

Quando se observa análises realizadas por cientistas sociais e avaliações efetuadas por parlamentares acerca da sua função como formuladores de leis, constata-se que somente uma pequena parcela é bem-sucedida no sentido de viabilizar a aprovação dos projetos de lei que apresentam à consideração do Congresso. Referindo-se ao período de 1989-1991, NOVAES (1994) informa que dos 6.601 projetos de lei apresentados pelos deputados somente 43 foram aprovados.<sup>3</sup> A dificuldade para aprovar um projeto de lei decorre, segundo um deputado (PTB-RS), da “limitada autonomia desfrutada pelo parlamentar”, isto é, da dependência que os parlamentares mantêm em relação aos seus pares no contexto do trabalho legislativo. Para que um projeto chegue a ser votado, seu autor deve contar com o apoio dos colegas e, sobretudo, como demonstram FIGUEIREDO e LIMONGI (1994), com os pedidos de urgência – que podem servir como elemento de “barganha” – efetuados pelo Colégio de Líderes (constituído pelos líderes das bancadas partidárias). Apesar de ser condição para a tramitação e aprovação do projeto, a obtenção de apoio, no entanto, é vivida como algo que compromete o parlamentar pois o apoio obtido em uma ocasião deverá ser retribuído em um momento posterior. Mas o que o deputado experimenta como perda de autonomia, decorrência das dívidas morais contraídas, é somente um lado da rela-

ção que vincula os parlamentares entre si. Como destacou COSTA (1980), a troca de apoio e favores entre deputados e senadores, ao permitir que o parlamentar tenha seus interesses atendidos, é um elemento essencial para o desempenho da função parlamentar. Logo, esta troca tem um duplo efeito: se por um lado ela retira a autonomia do parlamentar, por outro, é o que permite que este desempenhe, ao garantir que se relacione com maior facilidade entre os pares, sua função de forma mais eficiente.

A segunda frente de atuação mobiliza os parlamentares em torno de questões que dizem respeito, primeiramente, aos respectivos estados pelos quais são eleitos. Referindo-se a este conjunto de atividades desempenhado pelo parlamentar, um deputado (PFL-PE) informa que a ele cabe “representar seu estado no Congresso e em Brasília. Porque na realidade as únicas pessoas que o estado elege para vir morar na capital do país são os deputados e os senadores. Então, na verdade, os eleitores, consideram que, além de legisladores nacionais, eles [os parlamentares] são os representantes do estado aqui. Que cabe a eles defender o estado aqui”. Ressalte-se, inicialmente, que se legislar é uma atividade tida como dirigida para a nação, representar e ser representante é algo relacionado ao estado. Como poderá ser visto adiante, não é sem significado o fato de que a categoria “representar” esteja associada ao estado. Isto, implica, entre outros aspectos, a idéia de defesa do estado junto ao Congresso e em Brasília. Esta menção a dois lugares que poderia, à primeira vista, ser interpretada como uma tautologia, indica na realidade espaços distintos nos quais o parlamentar atua: por um lado, o interior do Congresso e, por outro, para ser um pouco mais preciso, os órgãos da administração pública federal situados em Brasília. A concepção sobre a representação parlamentar é associada, portanto, a algumas idéias básicas: vinculação ao estado (o que converte os deputados numa espécie de senadores), defesa de interesses relacionados ao estado e defesa destes interesses não só no Congresso mas também junto aos órgãos do Poder Executivo.

Nessa segunda frente de atuação cabem também as ações que os parlamentares consideram como dirigidas para municípios, comunidades e pessoas. A menção a estas categorias é uma forma de desdobramento da referência ao estado. Como informou um deputado (PMDB-ES), além de discutir as *questões nacionais*, o “parlamentar corre atrás dos recursos de seus municípios, de seus estados; ele participa da discussão do orçamento da União para tentar angariar recursos para seu estado e município. O deputado corre atrás de pequenas coisas de comunidades, de pessoas. (...) Às vezes, ele funciona também como um despachante”. O deputado justifica suas ações através da referência a quatro categorias: *estado, município, comunidades e eleitores*. Como poderá ser observado adiante, essas categorias são combinadas de diferentes formas. Na passagem acima, elas são reagrupadas com um tipo de demanda (recursos e pequenos favores). Desse modo, tem-se, de um lado, o estado e o município. Neste caso, a atuação está voltada principalmente para a obtenção de recursos federais. Prevalece a concepção de que atuar em favor do estado e dos municípios significa

especialmente lhes destinar recursos federais.<sup>4</sup> Como a obtenção destes recursos é um lado importante da atuação parlamentar, a intervenção na elaboração do orçamento da União é algo valorizado. O orçamento desperta interesse uma vez que é uma das oportunidades institucionais de que dispõe o parlamentar para destinar verbas para o estado e municípios aos quais representa. Assim, se a participação do Congresso na discussão do orçamento constitui uma de suas maiores prerrogativas, o que se percebe – e este é um aspecto que deve ser ressaltado – é que a relação do parlamentar com o estado e municípios constitui uma força, sociologicamente falando, que contribui para definir a natureza da participação do parlamentar na elaboração do orçamento. Este aspecto, todavia, ficará mais claro adiante quando da análise da intervenção dos parlamentares na elaboração do orçamento.

De outro lado, estão as demandas tidas como de comunidade e pessoas pertencentes às regiões pelas quais o parlamentar se elege. Estas solicitações são variadas. Têm em comum, porém, o fato de em grande parte atender a interesses particulares e exigir do parlamentar que este intervenha junto aos órgãos dos poderes Legislativo, Judiciário e, sobretudo, Executivo. Esse trabalho de mediação junto à burocracia governamental e a necessidade de dar resposta a essas solicitações – compreensível se focaliza o que está em jogo na relação com o solicitante – faz com que o parlamentar se veja, e seja visto por outros, como uma espécie de *despachante*. Atividade que em termos de representação social, e pelo próprio parlamentar, é classificada como desqualificadora. A utilização do termo *despachante* para definir a atuação parlamentar remete, ainda, a uma das maneiras pela qual a instituição da representação parlamentar é percebida. Noto que esta interpretação, que chama atenção para a incorporação do atendimento dessas demandas particularistas à idéia de representação parlamentar, destoa da sugerida por Carlos E. Martins, em prefácio escrito para o livro de DINIZ (1982), na medida em que o autor sugere que a idéia de *despachante* é uma “farsa demagógica” que substitui o conceito de representação (p. 20). Ao não admitir que os favores e serviços particularísticos e as relações que os fundamentam e são por eles constituídos sejam incorporados à idéia de representação, essa formulação resguarda uma concepção ideal da representação parlamentar.

Ao exercer sua função, o parlamentar tanto “corre atrás” dos recursos quanto das “pequenas coisas”. Como no caso da noção de *luta*, a idéia de *correr atrás* remete a uma concepção de trabalho parlamentar que está associada principalmente às ações efetuadas em torno do atendimento das demandas originadas do estado, municípios e população. Observe-se mais esta declaração do deputado José Carlos Aleluia (PFL-BA) ao referir-se às demandas daqueles que representa: “Por isso, o meu interesse em representar o meu estado a fim de para lá enviar recursos maiores, e representar os meus municípios, particularmente o município de Paulo Afonso, onde fui muito bem votado, a fim de para lá mandar recursos” (José Carlos Aleluia, CPMI do Orçamento, 07/01/94, p. 9). O que se observa é a incorporação das práticas de atendimento de



demandas particularistas e de liberação de recursos federais para o estado e municípios a uma concepção de representação política que não é partilhada somente por parlamentares. Como informa o deputado Genebaldo Correia: “É isto o que espera dele o seu prefeito, o presidente da associação, cooperativa, sindicato e até o governador” (Genebaldo Correia, CPMI do Orçamento, 19/11/93, p. 6). Há, assim, uma coincidência, o que acaba dando força a essa concepção, entre o que os prefeitos esperam dos parlamentares e o que estes consideram como sendo sua atribuição. E se essa concepção se afasta das formulações clássicas discutidas pelos filósofos políticos, ela, entretanto, parece estar próxima do modo como a idéia de representação política se realiza em termos práticos numa dada situação.

As condutas dos parlamentares apontariam, portanto, para uma das possibilidades histórico-culturais de como a instituição da representação política se realiza em termos práticos. A idéia de que as instituições sociais são redefinidas e adquirem novos significados quando inseridas em um novo contexto histórico-cultural tem sido ressaltada sobretudo por estudos antropológicos.<sup>5</sup> Não me parece que a instituição da representação política, cujas teorias modernas têm origem no século XVIII,<sup>6</sup> esteja livre deste processo. Referindo-se ao Brasil e às eleições do século XIX, R. Graham aponta para a questão da introdução do sistema representativo no Brasil ao observar que “o governo representativo não era uma herança dos tempos coloniais, mas uma exótica ideologia importada; e os princípios democráticos não se ajustavam à estratificada sociedade brasileira, (...)” (1997, p. 105). Baseado em dados recentes sobre como o voto é percebido por populações rurais, M. Palmeira observa – chamando atenção para o modo como este é objeto de uma apropriação histórico-cultural particular – que nessas circunstâncias o voto tem o “significado de uma adesão”. Assim, “para o eleitor, o que está em pauta em uma eleição não é escolher representantes, mas situar-se de um lado da sociedade” (1992, p. 27). Entre outros, estes são dois exemplos, no universo político, de novos significados que as instituições sociais podem adquirir. Neste sentido é que sugiro que, em linhas gerais, o destaque para o vínculo com os estados e municípios, o atendimento e a intervenção em favor dos pedidos e a atuação fora do Congresso, são elementos que conformam uma concepção específica a respeito da representação parlamentar.<sup>7</sup>

Esta atuação dos políticos no sentido do atendimento das demandas originadas das lideranças políticas locais (prefeitos e governadores) e *eleitores*<sup>8</sup> pode ser apreendida em diferentes níveis de representação política (vereadores, deputados estaduais, federais e senadores). Em estudo efetuado na Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro, Kuschnir (1993) chama atenção para a questão ao discutir o ponto de vista de vereadores que asseguram que o eleitor vê o parlamentar como alguém que, ao mesmo tempo, deve tratar do interesse público e do seu caso particular. Como está em jogo a própria sobrevivência política dos vereadores, conclui a autora, estes concebem a função de intermediação “como talvez o principal dever do cargo legislativo.

Assim, todos os vereadores mantêm, de alguma forma, contatos com o Poder Executivo” (p. 111). A função de intermediação é destacada também por DINIZ (1982) em sua análise sobre a montagem e funcionamento da máquina político-partidária liderada por Chagas Freitas no MDB do Rio de Janeiro. Baseada em estudos realizados entre os anos de 1979 e 1981 junto a deputados federais e estaduais ligados ao “chaguismo”, a questão da intermediação é abordada particularmente quando a autora discute o que designa como “ideologia da representação” e volta-se para a análise do modo como deputados federais e estaduais concebem suas relações com os “representados”. Entre outros aspectos, E. Diniz destaca que os parlamentares vêm no “patrocínio” das demandas originadas de suas bases eleitorais um elemento crucial de sua relação com os “representados”. Com vistas ao atendimento dessas demandas, grande parte da atuação do parlamentar desloca-se, por conseguinte, para o que designa como “arena extraparlamentar”, ou seja, especialmente os órgãos do Poder Executivo. Neste sentido, sugere a autora, “a intermediação é percebida [pela maioria da bancada chaguista] como mecanismo exclusivo da representação política, muito embora, no caso que estamos analisando, a valorização das funções ligadas ao agenciamento de demandas apareça associada à questão do esvaziamento do poder legislativo” (1982, p. 183). Como as informações para a realização deste trabalho foram reunidas num período de pleno funcionamento do Poder Legislativo, parece-me razoável supor que a atenção dos parlamentares ao atendimento dessas demandas está menos relacionada às condições de funcionamento do Legislativo do que às expectativas e obrigações associadas ao desempenho da função parlamentar e à preocupação com a criação e consolidação de suas redes políticas.

Ao se voltar um pouco mais no tempo, mais precisamente ao Segundo Império, é possível encontrar também referências à concepção de que o deputado deve atuar como uma espécie de “procurador” daqueles que contribuíram para elegê-lo. É o que destaca Maria I. P. Queiroz ao referir-se às relações entre os “chefes políticos do interior” e os deputados por eles eleitos. Citando um livro de Affonso Celso (*Oito anos de parlamento*, de 1901) diz a autora: “Pelo fato de tê-lo eleito, o coronel considerava que ‘o deputado deve ser uma espécie de procurador ou comissário geral para todas as incumbências, mesmo as de ordem mais particular’” (1976, p. 82).

Mas por que recorrer aos deputados e senadores? Ao se considerar o motivo que apresenta um deputado (PMDB-ES) para explicar a razão pela qual lhe são encaminhadas as solicitações, tem-se a indicação de uma das fontes de poder social do parlamentar. Ela reside, em poucas palavras, no acesso que possui o parlamentar ao Poder Público. Como informou o deputado, o que distingue o parlamentar é sua maior “facilidade” de “chegar ao órgão público”.<sup>9</sup> Mas o acesso aos órgãos públicos não diferencia apenas o cidadão comum dos parlamentares. Ele serve como um elemento de distinção dos parlamentares já que o acesso dos mesmos aos órgãos também não é idêntico. Assim, apesar de não constar como um critério de avaliação de

desempenho e prestígio dos parlamentares nas avaliações efetuadas sobre os mesmos (como ocorre com o número de projetos de lei apresentados), o acesso aos órgãos ministeriais opera como um elemento hierarquizante dos deputados e senadores. É indicativo, sobretudo, da reputação do parlamentar junto aos órgãos públicos e ao governo. Este é um dado significativo para a relação do parlamentar com as lideranças políticas estaduais e municipais.

Do ponto de vista ideal, isto é, das atribuições que os parlamentares reconhecem como lhes sendo próprias e que têm como principal referência a Constituição, as duas frentes de atuação não são valoradas do mesmo modo. Isto se reflete na própria seqüência como os entrevistados descrevem as atividades que desempenham. Primeiro, mencionam as atividades consideradas como legislativas e congressuais para, em seguida, acrescentarem aquelas que dizem respeito aos estados, municípios e eleitores. A atividade legislativa, portanto, é vista como a atribuição propriamente parlamentar, a “função primordial”. Isto não significa, no entanto, como observam alguns parlamentares, que esta atividade seja considerada por eles, e pelos eleitores, como a mais importante do ponto de vista do desempenho parlamentar. Há, como em outras situações etnográficas,<sup>10</sup> uma distância entre o que é formalmente concebido como ideal e a prática efetiva dos parlamentares. Após referir-se ao fato de que o parlamentar dedica-se à “defesa” do estado e municípios em Brasília, acrescenta um deputado (PFL-PE): “Quer dizer, isso tudo não tem nada a ver com a função primordial do deputado, que é legislar sobre a questão nacional, mas os eleitores não acham isso. Então, [defender os interesses do estado] é uma segunda atribuição que na realidade os deputados têm; além de legislar nas causas nacionais que eles [os eleitores] consideram menos importante”. Um deputado (PMDB-ES) segue na mesma direção ao afirmar: “Mas a atividade básica é participar dos principais debates a nível nacional e discutir as leis para o país”. Há, portanto, uma tensão entre a atividade tida como ideal e aquela efetivamente desempenhada. A origem dessa tensão parece estar na dupla referência à qual o parlamentar encontra-se preso. Por um lado, as atribuições definidas constitucionalmente; por outro, as expectativas relacionadas às suas *bases*. Dito de outro modo, esta situação revela um conflito entre uma definição oficial (poder-se-ia dizer estatal, constitucional) e uma definição prática da representação política. Se no primeiro caso, o papel de legislador é enfatizado; no segundo, é o papel de defensor e mediador dos interesses do estado e de eleitores que sobressai.

Em uma passagem da entrevista na qual procura justificar por que o trabalho legislativo é aquele que efetivamente deveria mobilizar os parlamentares, um deputado (PMDB-ES) constrói seu argumento estabelecendo algumas oposições que permitem compreender os motivos que sustentam a defesa dessa forma de ação parlamentar. A distinção essencial realizada é aquela entre, por um lado, o que seria a defesa dos interesses dos “brasileiros” e, por outro, a defesa de “grupos” ou de “uma pessoa”. Deixando de lado os questionamentos que podem ser levantados em torno da

visão homogeneizante sugerida pela idéia de *brasileiros*, o importante a reter é o confronto entre, de um lado, a idéia de que se está servindo ao coletivo (*nação, brasileiros*) ou, de outro lado, a interesses particulares (estado, municípios, grupos ou pessoas). A ênfase colocada na ação que tem como alvo a coletividade adequa-se, por sua vez, à representação mais geral que associa atividade política a interesses coletivos. Esta oposição conjuga-se com outra: o trabalho no Congresso (Plenário, Comissões) e fora do Congresso (ministérios, secretarias). Logo, a atuação parlamentar concebida como ideal é aquela dirigida para o coletivo e realizada no âmbito do Congresso.<sup>11</sup>

Se parlamentares vêem o trabalho legislativo e a discussão das questões tidas como *nacionais* como sua função essencial, como explicar que, do ponto de vista da atuação política, eles atribuem a este trabalho uma importância menor do que às ações dirigidas para os estados, municípios e o atendimento às pessoas. De outro modo, o que faz com que os parlamentares se empenhem nesta última direção?

O argumento principal apresentado por parlamentares para justificar essa forma de atuação pode ser resumido na idéia de que eles estão, ao se conduzirem dessa forma, respondendo às expectativas que os municípios e, em última instância, *os eleitores* têm em relação a eles. Os parlamentares acreditam que lhes cabe proporcionar benefícios para a localidade a que se encontram politicamente vinculados. Quanto a esse aspecto, um deputado (PFL-PE) aponta o risco que existe em não se atender às solicitações que lhes são encaminhadas: “Pode dar a impressão àquele município que você não se interessou, que não fez nada pelo município, sempre se espera que o parlamentar faça alguma coisa pelo município. Quer dizer, não é essa atribuição principal do parlamentar, mas essa é a expectativa da população”. Demonstrar e ser visto como alguém que tem interesse e fez algo pelo município – o que nos ajuda a entender a importância dada à realização das obras públicas e, por conseguinte, à obtenção dos recursos federais – são elementos tidos como essenciais para a vida política do parlamentar. Na verdade, o que está em jogo neste caso é uma espécie de critério de avaliação a respeito da atuação do parlamentar. O interesse do parlamentar pelo município é avaliado em função dos benefícios que este é capaz de lhe proporcionar.

É notadamente a concepção e convicção dos eleitores a respeito da atribuição parlamentar, como nota o mesmo deputado, que é atribuída a responsabilidade pelo fato de deputados e senadores se dedicarem ao atendimento de interesses locais em detrimento dos nacionais: “Mesmo que a finalidade principal do deputado seja legislar a nível nacional, sempre as pessoas vão acreditar que os deputados são os representantes que elas têm daquele estado. É impossível você convencer o sujeito que, na realidade, não é isso”. Referindo-se mais especificamente às intervenções junto aos órgãos do Poder Executivo devido às solicitações de prefeitos e pessoas do estado, um deputado (PMDB-ES) lembra que “às vezes o deputado é levado pela própria sociedade a participar de outras discussões que não são prioritárias para o país”. Tudo

se passa, portanto, como se coagido, submetido às pressões decorrentes das convicções existentes sobre o desempenho de sua função, os parlamentares adequassem estas últimas às suas condutas.

A mesma lógica se aplica à questão da transferência de recursos para os municípios. Segundo a percepção dos parlamentares a respeito dos critérios utilizados pelas lideranças políticas locais para julgar o seu desempenho, a liberação de recursos federais é o critério central nessa avaliação. Assim, a atividade parlamentar praticamente se confunde com as ações dos deputados e senadores voltadas para a obtenção de verbas federais. Essa concepção sobre o trabalho parlamentar pode ser observada neste depoimento do deputado Paulo Bernardo (PT-PR): “A pressão em cima dos parlamentares para conseguir recursos no orçamento existe, (...). Isso existe. Parlamentar que não consegue se articular aqui para conseguir alguma coisa, ele praticamente não existe, porque do ponto de vista lá das paróquias, vamos chamar assim, ele não está fazendo nada” (citado em NOVAES, 1994, p. 103). Da perspectiva das lideranças locais, o trabalho parlamentar valorizado é o que está relacionado à obtenção de recursos federais. Isto pressupõe, por conseguinte, que o parlamentar estabeleça relações (“se articular”) – o que remete aos compromissos que devem ser estabelecidos tanto no âmbito do Congresso quanto do Executivo. Neste sentido, o parlamentar eficaz é aquele que é bem-sucedido na obtenção desses recursos. E se, de modo geral, essa prática é pensada como tradicional e atrasada, do ponto de vista dos eleitores e das lideranças locais, ela é associada à competência do parlamentar.

As expectativas das lideranças e eleitores em relação ao desempenho da função 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 lhes estão associadas. Atender às solicitações originadas das localidades que representam faz, como diz um deputado (PFL-PE), “parte do jogo”. E, em seguida, conclui: “Não é possível convencer o sujeito de que o parlamentar não é o representante do estado. (...) Enfim, a realidade é mais forte do que as leis, do que a Constituição, o que seja. As pessoas acham que o deputado que ele mandou para Brasília é o representante dele em Brasília. Essa não é a idéia fundamental do Parlamento, mas é a idéia do povo, supera”. O parlamentar, portanto, parece preso a dois referenciais: às atribuições oficiais (estatais) e às concepções das pessoas ou, de outro modo, às “leis” e à “realidade”. E estes referenciais não têm o mesmo peso na determinação da ação do parlamentar. Prevalece, na verdade, uma certa forma de pragmatismo.

Ao colocar o acento nas expectativas dos eleitores e da população, a explicação oferecida pelos parlamentares responde apenas em parte porque estes despendem muita energia, o que será visto nos capítulos adiante, no atendimento das demandas

locais que lhes chegam. Nesta formulação não são explicitados os interesses dos parlamentares e dos demais agentes que estão em jogo quando estes se conduzem desse modo.

A resposta mais frequente oferecida pelos pesquisadores e políticos para esta questão remete ao problema da reeleição do parlamentar (cf. DINIZ, 1982; AMES, 1986 e 1995; GEDDES e NETO 1992; KUSCHNIR, 1993 e NOVAES, 1994).<sup>12</sup> Vejamos, em princípio, como se apresenta esta questão da eleição e o modo como se relaciona com as atividades dos parlamentares.

A preocupação com as eleições futuras faz com que parlamentares julguem o valor de suas ações em termos das repercussões eleitorais que as mesmas têm junto aos seus eleitores. O que, diga-se de passagem, pode ser visto como uma forma de controle democrático da atuação parlamentar, uma forma dos eleitores do parlamentar avaliarem os benefícios que lhes são proporcionados. Neste sentido, a atuação parlamentar está, em grande medida, marcada pela orientação para o estado e os municípios onde obtêm sua votação. É isto que se pode observar no seguinte relato feito por um deputado (PFL-PE): “O nome é federal, mas na realidade ele representa um estado. Então, ele só pode tirar voto naquele estado. Então o que ele faz aqui, ele tem que estar voltado para o estado dele”. Dependentes dos votos que somente podem ser arregimentados no estado e em seus municípios, a atuação em prol destes é visto como condição para viabilização de sua reeleição ou eleição para um novo cargo.

A ênfase no interesse eleitoral dos parlamentares tende a negligenciar, no entanto, as pressões e obrigações a que estes estão submetidos devido à inserção em uma rede política, as medidas que devem ser adotadas e as mediações que são necessárias para que esses votos possam ser obtidos. É o caso, por exemplo, das medidas de *assistência* que devem ser prestadas à população.

A necessidade de atender às demandas locais é reforçada pelas próprias disputas políticas locais. Este, portanto, é mais um fator a direcionar a atuação dos parlamentares para suas *bases eleitorais*. A relação entre as disputas políticas locais pela obtenção dos votos e a *assistência* prestada pelo parlamentar é destacada pelo assessor de um deputado, Silveira, quando este discorre sobre as atividades desempenhadas pelos parlamentares. Após referir-se à participação dos parlamentares nas macrodiscussões, Silveira menciona a atenção às *bases eleitorais* e ressalta sua importância ao afirmar:

Na realidade, é um paradoxo que se tem aí, mas acaba [o atendimento às bases] sendo mais importante. Porque infelizmente no Brasil, se você oferecer um par de sapato furado o cara vai lá e vota em você. Então, você tem que dar assistência à base eleitoral. (...) ‘Ah, mas isso é um vício, isso é um problema que tem que ser sanado’. É verdade, mas enquanto funcionar assim...

A *assistência*, neste caso, consiste na concessão de benefícios de caráter particularístico.<sup>13</sup> Conseqüentemente, quanto maior a *base eleitoral*, maior o número de pessoas a ser atendida. Não se trata, porém, de uma prática exclusiva das eleições, apesar de geralmente se intensificar neste momento. A importância da *assistência* como prática política reside no fato – que aponta para uma forma de consagração das práticas clientelistas – de ser tida como um meio de se obter o voto. E como demonstram estudos recentes realizados a respeito das concepções de política de populações rurais, do ponto de vista das pessoas beneficiadas, a concessão do voto a um candidato tem, efetivamente, sido uma forma de retribuir um “favor” ou “serviço” recebido (cf. PALMEIRA, 1996).

Não deixa de ser interessante para se pensar no lugar que estas práticas ocupam no universo político, o fato do informante retomar, espontaneamente, os julgamentos que são dirigido às mesmas. A distribuição de favores e serviços visando à obtenção de votos, apesar de sua funcionalidade prática, é tida como um “vício”, um “problema”. Trata-se, por conseguinte, de prática condenável. Para que se possa entender estas críticas é preciso, no entanto, não esquecer que elas estão assentadas em pressupostos a respeito do funcionamento dos regimes democráticos representativos e, particularmente, do significado do voto. A atribuição de um lugar menor a essas práticas decorre de um julgamento construído a partir de uma concepção do voto visto como uma escolha individual, racional e capaz de expressar as preferências ideológicas do eleitor.

A necessidade de dar *assistência* às bases é reforçada pela crença, partilhada por parlamentares e seus assessores, de que um bom trabalho como congressista – discussão no plenário, nas comissões, elaboração de projetos de lei, etc. – não é suficiente para viabilizar uma eleição. Para demonstrar a validade dessa crença, geralmente são descritos casos de parlamentares que, não obstante a boa atuação no Congresso, não conseguem um novo mandato. Mas se a falta de atendimento às demandas das *bases* é apontada como um fator que pode levar à derrota do parlamentar em futuras disputas eleitorais,<sup>14</sup> não se ouve, ao contrário, considerações sobre as conseqüências que possui para a vida política do parlamentar o fato de ele não se dedicar às atribuições legislativas.

O trabalho para a *nação* e o trabalho para as *bases eleitorais* podem ser considerados, inclusive, como alternativas concorrentes em termos de tempo, investimento e retorno político. É o que sugere o assessor de um deputado ao discutir – a partir do caso de um parlamentar do Rio Grande do Sul que não obteve um novo mandato – a importância da *assistência às bases eleitorais* e sua relação com a reeleição do parlamentar:

O problema é que o tempo que ele [o parlamentar] estava trabalhando para a nação, outros estavam trabalhando para eles próprios nas bases deles. E é o que

normalmente acontece. E não é um caso isolado não. Se a renovação no Congresso foi em 65%, 68% como eles dizem, eu acho que desses 65% pelo menos 40% foram por motivos de não... Não é que não tenha dado atenção [às bases], mas acontece que, enquanto ele está aqui trabalhando na segunda, terça, quarta e quinta ou terça, quarta e quinta, como muitos dizem, o pessoal [concorrentes] está lá, no lugar dele.

A inserção na política nacional traz para o parlamentar o risco de seu afastamento do jogo político local, especialmente para o político cujo prestígio está fundado em relações do tipo pessoal com seus representados. A tensão entre os dois eixos de atividade surge a partir do instante em que a dedicação às questões tidas como nacionais resulta em maior distanciamento do parlamentar de suas *bases*. Este distanciamento abre espaço para que políticos concorrentes realizem seu próprio trabalho na *base* do parlamentar. Por conseguinte, isso constitui para este último – daí a necessidade da *assistência* – uma ameaça à manutenção ou ampliação do apoio político que possui na localidade. Em termos sociológicos, este problema assemelha-se ao que C. Geertz considerou como o paradoxo da política do *Negara* (o Estado balinês): “Para ser a representação mestra do poder [ideal político balinês], era também necessário negociar a traficar nele”, contudo, “quanto mais alguém se aproximasse de uma representação imagética do poder, tanto maior era a tendência para se distanciar da maquinaria que o controlava” (1991, p. 166).

Se a inserção na política nacional introduz um distanciamento em relação à política estadual e municipal – o que pode ser visto como algo negativo pelo eleitor já que o parlamentar parece menos disponível para resolução de seus problemas imediatos<sup>15</sup> –, um meio de minimizá-lo é através do atendimento, especialmente através do orçamento, das demandas por verbas encaminhadas principalmente pelos governadores e prefeitos e do atendimento dos pedidos de caráter particular de eleitores, além do controle de cargos públicos (federal, estaduais e municipais) existentes nas localidades.<sup>16</sup> Desse modo, deixar de atender a essas demandas pode aumentar ainda mais este afastamento na medida em que resulta num duplo distanciamento das *bases eleitorais*. Além do afastamento físico, isto significaria o afastamento das atribuições que lhes são associadas. A preocupação com a manutenção destes laços é um exemplo de como a relação dos parlamentares com suas *bases* não pode ser entendida a partir somente de uma referência à questão da obtenção de votos.

Para finalizar, gostaria de retomar algumas das questões tematizadas. Refiro-me, particularmente, às idéias que os parlamentares manifestam a respeito de suas atribuições e às expectativas que acreditam possuir eleitores e lideranças a respeito do desempenho de suas funções. Esses dois ângulos apontam para uma concepção específica sobre a representação parlamentar e – o que parece ressaltar o lado mais prático do exercício parlamentar – o trabalho parlamentar. Deputados e senadores se



vêm e são vistos como exercendo suas atribuições quando são capazes de conceder favores a eleitores e proporcionar benefícios às regiões e municípios que representam, o que ocorre, fundamentalmente, através da obtenção de recursos federais. Para isto, os parlamentares atuam tanto no Congresso – a elaboração do orçamento da União – quanto nos órgãos ministeriais. Ademais, se essas atividades pautam o trabalho parlamentar, elas, todavia, não são assim percebidas pela população em geral tendo em vista que prevalece a idéia de que os parlamentares não trabalham. Essas expectativas de eleitores e lideranças locais e essa forma de atuação dos parlamentares, no entanto, não são, diga-se de passagem, uma peculiaridade da sociedade brasileira. O fato de estes aspectos poderem ser identificados em outros contextos (cf. BAILEY (1963) para o caso indiano e MÉDARD (1981) para o caso francês) parece colocar uma dificuldade para as análises que interpretam essas condutas em termos de “cultura política”.

## Notas

<sup>1</sup> As comissões parlamentares podem ter origem na Câmara, Senado ou Congresso – neste último caso são sempre mistas pois devem ser compostas por deputados e senadores. As comissões distinguem-se, em princípio, segundo o seu caráter temporário ou permanente. Quanto às primeiras, elas são instituídas para deliberarem sobre assunto específico, sendo extintas, portanto, ao fim do objetivo para o qual foram constituídas. Na Câmara elas podem ser do tipo: Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI – visa apurar fato determinado e possui poderes próprios das autoridades judiciais), Comissão Especial (constituída para dar parecer sobre emendas à Constituição, projetos de código e proposições que devem ser apreciadas por mais de três comissões temáticas) e Comissão Externa (para cumprir missão temporária fora do âmbito do Congresso). Além da CPI e da Comissão Externa, com funções semelhantes à da Câmara, o Senado pode criar temporariamente Comissões Internas que são definidas segundo o Regimento Interno. Quanto à criação de comissões temporárias no Congresso, o Regimento Interno não faz referência. Na prática têm sido criadas Comissões Parlamentares Mista de Inquérito (com funções investigativas), Comissão Representativa do Congresso Nacional, Comissão Mista para Exame de Medida Provisória e Comissão Mista para Exame de Delegação Legislativa. Quanto às Comissões Permanentes, elas integram a estrutura da Câmara, do Senado e do Congresso, possuem caráter técnico-legislativo e são organizadas em função das matérias que lhes cabe deliberar. O Congresso possui apenas uma comissão permanente, qual seja, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

<sup>2</sup> Lembro que este eixo de atividades tem sido o foco principal dos estudos produzidos por cientistas políticos e sociólogos.

<sup>3</sup> Parte da explicação para a diferença entre o número de projetos apresentados e aprovados encontra-se, segundo Novaes, no fato de que os deputados apresentam os projetos de lei mais preocupados em “mostrar serviço” do que efetivamente em aprová-los (1994, p. 109).

<sup>4</sup> A questão da obtenção de recursos federais para o estado e os municípios e a sua relação com a ação dos parlamentares junto aos ministérios podem ser observadas no seguinte depoimento

do deputado Israel Pinheiro Filho (PMDB-MG) citado em Novaes (1994, p. 103): “O deputado é, em geral, um procurador das partes, que não tem a menor participação no plenário, ele só fica nos ministérios (...). Ele trata de arrumar durante os quatro anos do mandato verbas para os seus municípios”. A atuação dos parlamentares nos ministérios será examinada especialmente na parte II deste trabalho.

<sup>5</sup> A introdução das instituições da democracia parlamentar e sua relação com os aspectos tradicionais da política é analisado por BAILEY (1963) a partir de um estudo sobre o estado de Orissa (Índia).

<sup>6</sup> Baseio minhas considerações a respeito da representação política no exame efetuado por LIMA JÚNIOR (1997) a respeito das discussões modernas e contemporâneas sobre a natureza e o conteúdo da noção da representação política. Sobre o assunto, ver também COTTA (1986).

<sup>7</sup> É importante ressaltar que atuação semelhante por parte dos parlamentares pode ser identificada em outros países. Ver MÉDARD (1981) para o caso francês e THOMPSON (1995) para o caso americano. Todavia, não estou preocupado aqui com a elaboração de uma investigação que contemple outros países. Ao me concentrar no caso brasileiro, espero poder destacar alguns aspectos relacionados à conduta dos parlamentares geralmente obscurecidos pelas abordagens que focalizam os elementos formais de sua atuação.

<sup>8</sup> Note-se que a categoria eleitor e eleitores é utilizada em diferentes sentidos. Ela pode remeter a uma grande abstração, ou seja, à população em geral, aos portadores de título eleitoral ou a um grupo de pessoas que vota em um candidato específico.

<sup>9</sup> É o seguinte o depoimento do deputado (PMDB-ES), que destaca ainda o tipo de serviço que presta: marcar audiências e obter informações. “Eu costumo vir terça-feira à tarde para Brasília. Eu vim ontem [segunda-feira] para hoje ficar correndo atrás de audiência, atrás de informações que as pessoas pedem porque essa dificuldade de chegar ao órgão público, o parlamentar tem mais facilidade”.

<sup>10</sup> Menciono aqui, a título de exemplo, a análise efetuada por LEACH (1974) sobre o casamento Kachin. A distinção entre a “esfera ideal do dever ser” e os “acontecimentos reais” pode ser encontrada também em M. Weber quando chama atenção para as questões distintas que colocam juristas e sociólogos em relação ao direito (1984, p. 251).

<sup>11</sup> A formulação do parlamentar (PMDB-ES) é efetuada nos seguintes termos: “Então eu digo: deve ser porque se eu participo no Congresso de uma discussão, eu estou defendendo o interesse de todos os brasileiros. Se eu saio do Plenário para ir ao ministério ou a um departamento do Congresso Nacional ou a uma secretaria para ver um processo, estou dentro de um pequeno grupo de cidadãos brasileiros, ou, às vezes, de uma pessoa.”

<sup>12</sup> Esta não é, certamente, uma exclusividade dos parlamentares brasileiros. Para algumas reflexões em torno do Congresso Americano, ver THOMPSON (1995).

<sup>13</sup> O que as pessoas consideram como *assistência* e o julgamento sobre a *assistência* adequada a ser recebida ou concedida é algo que varia em termos históricos e sociológicos. No entanto, o interessante a destacar é que por trás da questão da *assistência*, o problema que se coloca é o da expectativa dos eleitores em relação aos políticos. Neste sentido, é ao menos curioso que a idéia de *assistência* estivesse colocada para os cidadãos gregos e romanos com baixo padrão de vida como destaca M.I. Finley ao referir-se às expectativas destas pessoas em relação aos líderes políticos: “Eles esperavam ou, pelo menos, desejavam alguma medida de assistência,

ainda que não fosse além do que tem sido chamado de ‘seguro contra a crise de subsistência’ (1985, p. 46).

<sup>14</sup> Como reconhece AVELINO FILHO (1994), os dados disponíveis não permitem avaliar a eficácia da utilização dos recursos públicos como um meio de viabilizar a reeleição dos parlamentares.

<sup>15</sup> Para depoimentos neste sentido, ver DINIZ (1982, p. 118-119).

<sup>16</sup> Para uma discussão sobre a importância do controle dos cargos públicos no contexto das relações políticas, ver LEAL (1975) e GRAHAM (1997).

## CAPÍTULO II

# **Orçamento da União: considerações históricas e aspectos formais**

**A**o se examinar as Constituições brasileiras do ponto de vista da participação do Poder Legislativo na elaboração do orçamento da União, percebe-se, à primeira vista, um certo movimento cíclico. Os parlamentares ora têm assegurado o direito de participar efetivamente de sua discussão e elaboração, isto é, definir onde e de que modo deverá ser aplicada parcela dos recursos públicos, ora são destituídos dessa prerrogativa. Considerando-se os períodos de efetiva participação, nota-se, apesar das distintas conjunturas políticas e históricas, certas recorrências nas observações realizadas a respeito da natureza da intervenção dos parlamentares na elaboração do orçamento. É com frequência, por exemplo, que cronistas e analistas da vida pública chamam atenção para o fato de parlamentares aprovarem emendas orçamentárias com o intuito de concederem “favores pessoais” e contemplarem seus interesses “eleitoreiros”. Se atualmente estas práticas são alvo freqüente de críticas – elaboradas sobretudo por parte da imprensa, ONGs e técnicos do orçamento – a respeito dos interesses pessoais, eleitorais e pecuniários dos parlamentares, observa-se, todavia, que estas não são práticas recentes na história da participação dos parlamentares na elaboração do orçamento. Estas críticas, porém, restringem-se às condutas dos parlamentares e não levam em conta os demais aspectos a elas relacionados. Dito de outro modo, estas práticas são avaliadas a partir de um confronto com uma intervenção parlamentar tida como ideal – na qual ganham relevo as questões consideradas como nacionais – e não no contexto das relações políticas mais amplas no qual se inserem.

É com o objetivo de situar historicamente a intervenção atual dos parlamentares na elaboração do projeto de lei orçamentária e chamar atenção para certas recorrências que examino, a seguir, algumas observações e análises realizadas a respeito da atuação dos parlamentares. Logo após, faço uma descrição mais detalhada dos instrumentos orçamentários e aspectos formais que regulam a elaboração do orçamento após a Constituição de 1988 pois são eles que definem os limites a partir dos quais atuam deputados e senadores na fase legislativa de elaboração do orçamento.

## Notas sobre a participação do Legislativo na elaboração do Orçamento da União

No Brasil, a adoção do orçamento como dispositivo legal de gestão dos recursos públicos ocorre, pela primeira vez, na Constituição imperial de 1824. No entanto, é somente no ano fiscal de 1830-31 que o Império tem o seu primeiro orçamento votado. A lei instituía que a iniciativa de elaboração do orçamento cabia ao Ministro da Fazenda. À Assembléia Geral, para onde a proposta orçamentária devia ser enviada em seguida, cabia a votação de todas as “despesas” e “rendas públicas”. A discussão da “lei de meios”, como era designado o orçamento, realizava-se separadamente na Câmara e no Senado. Os parlamentares tinham a prerrogativa de debater, discutir com os ministros, apresentar emendas e votar o orçamento, o que era feito em dois turnos. A sistemática de discussão estabeleceu que, primeiramente, eram fixadas as despesas para, em seguida, serem fixadas as receitas. Neste momento, por conseguinte, como observa CARVALHO (1996), a preocupação central do Imperador e dos parlamentares com respeito ao orçamento consistia na criação de fontes de recursos que pudessem garantir a manutenção da máquina do Estado e da Corte no Rio de Janeiro.

O processo orçamentário passa a ser regulado por uma nova legislação com a promulgação, em 1891, da primeira Constituição republicana. Ela transfere ao Legislativo a responsabilidade, não só de discussão e votação, mas também de iniciativa de elaboração da proposta orçamentária. No entanto, uma lei aprovada oito meses após a Constituição (Lei nº 23 de 30/10/1891), atribui ao Ministério da Fazenda a obrigação de preparação da proposta orçamentária a ser enviada ao Congresso Nacional. Sob o risco de incorrer em crime contra as leis orçamentárias (Leis nº 23, de 30/10/1891; nº 30, de 08/01/1892; nº 4.536, de 28/01/1922), o presidente da República apresentava anualmente a proposta ao Congresso para ser votada (SANT’ANA E SILVA, 1940). Não obstante a mudança de regime político, práticas administrativas consagradas no Império continuaram a ter vigência nos primeiros anos da República. É o caso da fixação das despesas antes da estimativa das receitas, o que contribuiu para o desequilíbrio das contas públicas que vigorou até 1923, e a utilização da lei orçamentária para a inclusão de despesas e medidas administrativas (como a criação de órgãos públicos, promoções, aumentos salariais) que não deviam ser incluídas no orçamento. Assim, a criação de novos cargos, os aumentos salariais, as promoções, as transferências de funcionários etc. eram realizadas através do que ficou conhecido como “caudas orçamentárias”.

A “cauda orçamentária” consistia em um anexo às tabelas principais do orçamento. Como informa, a respeito de seu conteúdo, E. L. Berlinck, em texto no qual discute e defende os procedimentos de elaboração do orçamento vigentes no Estado Novo, a “cauda orçamentária” “continha em seu bojo o resultado de todas as *demarches*

oriundas da ambição dos interessados” (1940, p. 19). O predomínio do interesse pessoal dos parlamentares na elaboração do orçamento é destacado por vários autores. Nas “caudas orçamentárias” cabiam os “favores pessoais” como, por exemplo, a concessão de permissão para estudantes reprovados realizarem exames de segunda época (BALEEIRO, 1955, p. 605) e as influências regionais e partidárias (BERLINCK, 1940, p. 6 e 10).

Para autoridades e defensores dos procedimentos administrativos implementados pelo Estado Novo, a atuação dos parlamentares justifica a exclusão do Congresso da participação na elaboração do orçamento. Referindo-se aos “vícios” na elaboração do orçamento na Primeira República, Sant’Ana e Silva, escriturário do Ministério da Fazenda, ressalta a importância atribuída às “caudas orçamentárias” e aos “males” que provocavam às “finanças nacionais”: “Bastará aqui recordar as famosas ‘caudas orçamentárias’, apensadas ao mesmo, tumultuariamente, em emendas de última hora, em que se criavam cargos públicos, majoravam-se vencimentos de funcionários, instituíam-se ou suprimiam-se impostos e tarifas, criavam-se ou extinguíam-se serviços públicos etc. ficando a cargo da administração livrar-se depois das aperturas” (1940, p.25). Além da associação negativa estabelecida entre a elaboração do orçamento e a participação do Congresso, interessantes são as observações acerca dos procedimentos relacionados à apresentação das emendas. Como se pode observar também em relatos mais recentes sobre a participação dos parlamentares na elaboração do orçamento, o processo é descrito como “tumultuado” e marcado por decisões de “última hora”.

Os interesses em jogo na apresentação das emendas são destacados, em março de 1952, por Arízio Viana, Diretor Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), durante o “Seminário Internacional sobre organização, direção e funcionamento dos serviços auxiliares e órgãos de Estado Maior”.<sup>1</sup> Através das “caudas orçamentárias”, observa o diretor, “alguns representantes do povo procuravam cumprir certas obrigações assumidas com aqueles que lhes financiavam as eleições” (1952, p. 22). Para alguns parlamentares, portanto, a participação na elaboração do orçamento não é algo desvinculado das eleições. O orçamento, desse modo, surge como um espaço institucional através do qual o parlamentar procura cumprir “obrigações” estabelecidas, particularmente, com aqueles que financiam suas eleições.

No orçamento, porém, não estava somente em jogo o cumprimento de obrigações contraídas pelos parlamentares quando das eleições. Através de dotações orçamentárias para as repartições públicas, por exemplo, os parlamentares procuravam manter seu “prestígio” e “arregimentar simpatizantes e eleitores”. A ampliação das atividades dos órgãos governamentais – o que aponta para uma forma de imbricamento entre administração pública e atividade política – era um meio utilizado para a multiplicação dos “votos de favor”. A destinação de recursos para as atividades governa-

mentais consiste, desse modo, numa fórmula que permite ao parlamentar enfrentar uma espécie de dilema vivido pelo “político profissional”, ou seja, ao mesmo tempo zelar pelo interesse público e pelo “aumento de seus elementos de apoio no eleitorado do país” (BERLINCK, 1940, p.11).

A relação entre a atuação dos parlamentares no orçamento e a questão eleitoral é novamente mencionada quando E. Berlinck faz referências à sistemática de aprovação das emendas.

A discussão e aprovação dos orçamentos nessa época apresentava um quadro desolador: os corredores da Câmara e do Senado eram freqüentados por todos os que tinham a pleitear medidas cuja adoção não pudera ser obtida do Executivo, e que não raro refletiam interesses exclusivamente pessoais. Ao apagar das luzes da sessão legislativa, o Congresso perdia o controle na recomendação dos gastos; era a hora propícia do apadrinhamento dos maiores despauérios, que, se sangravam o erário público, davam, em troca, eleitores para aqueles que possuíam a devida coragem para propô-los (BERLINCK, 1940, p. 19).

A pressão sobre os parlamentares na Câmara e no Senado constituía uma alternativa para aqueles que não tinham seus interesses contemplados na proposta elaborada pelo Executivo. Para que os interesses, geralmente de caráter particularístico, fossem incorporados à proposta orçamentária, isto é, transformados em interesses públicos, buscava-se a proteção (“apadrinhamento”) de um parlamentar.

Em nome dos excessos cometidos pelos parlamentares, o Presidente Epitácio Pessoa vetou o orçamento de 1922. Isto não impediu, no entanto, que os mesmos “erros” fossem cometidos nos anos seguintes (BALEEIRO, 1955, p. 605). Somente com a reforma constitucional de 1926 fica proibido que a lei orçamentária contenha dispositivos que não os relacionados à previsão de receitas e despesas.

A legislação orçamentária e a participação do Congresso na elaboração do orçamento são redefinidos com a Constituição de 1934. A iniciativa de preparação da proposta orçamentária fica restrita ao Poder Executivo. Ao Ministério da Fazenda, com a colaboração dos demais Ministérios, conforme estipulava o Decreto nº 23.150, de 15/09/1933, cabia elaborar a proposta que devia ser remetida pelo presidente da República ao Congresso Nacional. A este estava assegurada a prerrogativa de votar a proposta, mas vetada a possibilidade de criar despesas sem a atribuição das receitas necessárias (SANT’ANA E SILVA, 1940).

A Constituição de 1937 aprofundou as restrições quanto à participação do Congresso na elaboração da proposta do orçamento. Não admitiu que Câmara ou Senado propusesse qualquer emenda que versasse sobre matéria tributária ou proporcionasse aumento de despesa. A participação do Congresso foi, de fato, suprimida e a iniciativa em torno das leis orçamentárias ficou restrita ao Ministério da Fazenda, mais pre-

cisamente à Seção de Estudos Econômicos e Financeiros. Ao mesmo tempo, a Constituição determinou a criação do DASP, ao qual foi atribuída, além da organização e “racionalização” do serviço público, a organização e fiscalização da execução da proposta orçamentária através da Divisão de Orçamento do DASP (SANT’ANA E SILVA, 1940). Como o Congresso não se reuniu no período que se estendeu até 1945 e a Divisão de Orçamento só apresentou sua primeira proposta orçamentária em 1946, a elaboração do orçamento durante o Estado Novo ficou a cargo do Executivo e era anualmente promulgada pelo presidente da República sob a forma de decreto-lei (SANT’ANA E SILVA, 1940; BERLINCK, 1940; VIANA, 1952 e ROCHA, 1994).

A participação do Congresso na discussão do orçamento foi restaurada com a Constituição de 1946. De modo geral, foram retomados os princípios inscritos na Carta de 1934. Uma das exceções, no entanto, foi a supressão do dispositivo que impedia a criação de despesas sem a respectiva definição das fontes de receita. O Executivo continuava a elaborar a proposta orçamentária que, em seguida, era encaminhada para ser discutida separadamente na Câmara e no Senado, onde era emendada e votada. A participação dos parlamentares na discussão orçamentária volta a ser tema de debates.<sup>2</sup>

Em artigo publicado na revista *Digesto Econômico*, em novembro de 1948, Afonso Arinos de M. Franco, compara as práticas relacionadas à elaboração do orçamento vigentes durante a Primeira República com as observadas em 1948. Para tanto, ele recorre aos debates realizados na Câmara, nos dias 26 e 27 de novembro de 1913, entre os deputados Calógeras (que ataca a política governamental de aumento de taxas e protecionismo industrial) e Carlos Peixoto, quando o projeto de orçamento entrava em sua segunda discussão. Este último, em resposta a Calógeras, discursa em defesa do governo e critica a elaboração desordenada do orçamento e a criação de despesas eleitorais por parte dos parlamentares.

As observações de Peixoto em relação ao orçamento podem ser tomadas como dados acerca da atuação dos parlamentares tanto em 1913 quanto, como sugere Afonso Arinos, em 1948. Retomemos, portanto, algumas passagens reproduzidas por este último autor. Referindo-se à sistemática de elaboração da proposta orçamentária e os interesses dos deputados, diz Peixoto: “Depois de assim organizados pela Câmara, e carregados de bilhetes eleitorais enviados pelos deputados aos seus campanários, vão afinal os orçamentos para o Senado, onde só chegam à undécima hora”. As emendas orçamentárias são marcadas, portanto, pelo que é interpretado como sendo interesse puramente eleitoral dos parlamentares. Neste sentido, elas são elaboradas para beneficiarem especificamente as localidades às quais os parlamentares se encontram vinculados.<sup>3</sup> Ao que completa Afonso Arinos: “eis o que, sem tirar nem pôr, está ocorrendo neste ano da graça de 1948”. Sobre os relatores do orçamento e a concorrência entre eles pelo aumento das despesas de suas pastas, observa Peixoto que cada um luta, em detrimento dos demais e para desespero do relator da receita, pelo aumento



dos recursos de sua pasta. A continuidade dessas práticas não obstante as mudanças governamentais e a criação de novos órgãos governamentais, chama a atenção de Afonso Arinos: “Sobre as práticas cauterizadas pelo verbo de fogo de Peixoto passaram revoluções e acordos, ditadores e salvadores, DASPS e DIPS, e a coisa fica tal e qual”. (FRANCO, 1948, p. 93-96). A manutenção dessas práticas aponta, entre outros aspectos, para a capacidade de renovação e força social das mesmas.

A crítica dirigida por Afonso Arinos ao processo de elaboração do orçamento deve ser entendida como uma crítica dirigida mais aos procedimentos (a “anarquia”) do que a preocupação dos parlamentares com a aprovação de emendas em favor dos municípios que representam. Em artigo publicado na mesma revista em fevereiro do ano seguinte, diante das acusações dirigidas aos parlamentares, ele escreve em defesa destes. Referindo-se à elaboração do último orçamento, afirma ter ouvido muitas críticas “ao que se pretende ser exclusivamente manifestação de política eleitoral por parte dos deputados, que procuram beneficiar diretamente as zonas que representam, por meio de verbas federais”. O autor, portanto, desassocia a atuação de seus colegas dos interesses puramente eleitorais. Introduce, a seguir, um critério para distinguir quando estas ações são legítimas ou ilegítimas. Caberiam neste último caso, logo deveriam ser censuradas, as iniciativas que propiciem “favores” a entidades e serviços (clubes de futebol, sociedades recreativas, bandas de música) que não merecem o apoio público. Ao contrário, quando o “legislador se preocupa, dentro do orçamento,” em assegurar alguns recursos federais para o interior, isto é, os pequenos municípios dos estados distantes da capital federal, “entendo, francamente que tal legislador não está senão cumprindo com o seu mais comezinho dever”. A canalização de recursos federais para o interior é concebida, portanto, como parte da atribuição em relação às regiões que representam. Neste sentido, não há uma distinção significativa entre o modo como essa atuação é justificada nesse momento e as formulações de parlamentares apresentadas na introdução deste trabalho. Trata-se, sobretudo, de um “dever”. E acrescenta:

O que nos cumpre é, dentro dos quadros orçamentários, tentar, se não remover, pelo menos atenuar as dificuldades populares de que somos testemunhas. Para isso temos de colhêr um pouco do sangue financeiro que a possante máquina federal suga em todo o país e reinjetá-lo nas veias anêmicas dos nossos pobres municípios (FRANCO, 1949, p. 69-71).

A conduta em favor das localidades se justifica devido à centralização e às dificuldades financeiras vividas pelos municípios.

Análises efetuadas sobre a elaboração do orçamento no período não vão deixar de fazer referências aos vários interesses que nele se fazem presentes. A oposição entre os “interesses nacionais” e os “interesses de grupos, de regiões, de clientelas

eleitorais” é, por exemplo, mencionada por Arizio Viana, ao observar que na destinação do dinheiro público (“dinheiro alheio”) nem sempre os primeiros predominam (1952, p. 34). Frequentes, também, são as menções à inclusão, por parte de parlamentares, de emendas que proporcionam o “favorecimento pessoal” através da concessão de pensões, nomeações para cargos públicos, créditos para municípios e entidades<sup>4</sup> e a “entrega da execução das obras públicas não aos mais capazes, porém àqueles mais chegados ao partido no poder” (MACHADO JR., 1960, p. 83). Aqui, é mencionada uma outra forma de “interferência política” no orçamento, isto é, a seleção de empresas para a realização de obras públicas. Neste caso, a qualificação da empresa é um aspecto menos importante, sendo a proximidade com o governo o critério essencial para a seleção das empresas.

O lugar das “dotações eleitorais” no orçamento federal é objeto de discussão de um interessante artigo escrito por Benedicto Silva como prefácio ao livro de J. Teixeira Machado Jr (1960). Benedicto Silva sugere, a partir da apresentação de uma classificação não oficial, que os recursos públicos são divididos em três tipos de dotações: “tradicionais” (políticas na origem, representam as despesas fixas e os direitos adquiridos – “que amiúde se confundem com os chamados interesses criados”), as “constitucionais” (dispositivos constitucionais que garantem a participação de problemas regionais no orçamento e nas atividades do governo federal) e as “eleitorais”. Sobre esta última, diz o autor:

As dotações eleitorais são incursões de interesses regionais e até paroquiais no orçamento geral, para fins de política partidária. Cada deputado e senador sente-se na obrigação de conseguir, por meio de emendas à proposta orçamentária enviada pelo Executivo, recursos monetários que não passam de assistência financeira a instituições locais, a governos municipais, a governos e autarquias estaduais, tudo isso intimamente entrelaçado ao destino político dos legisladores.

Para demonstrar a mobilização dos parlamentares em torno do orçamento, o autor lembra que o número de emendas por eles apresentadas atinge a cifra de 17.000 mil. Essas emendas são relacionadas aos seus interesses políticos regionais e municipais. E ao se considerar para onde são destinadas as “assistências financeiras”, tem-se uma indicação das instituições que servem como uma espécie de canal através do qual os parlamentares constroem suas relações com as localidades que representam. São elas: instituições locais, governos municipais e governos e autarquias estaduais.

A participação dos parlamentares na elaboração do orçamento no período de 1947-64 e o interesse dos mesmos em destinar recursos para as regiões e municípios onde obtêm suas votações, é objeto de uma análise mais recente realizada por AMES (1986). O autor concentra-se na questão da transferência de recursos federais para os

governos estaduais. A partir de dados sobre as despesas, constata 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 semelhante àquela mencionada anteriormente, ou seja, a reeleição. Diz ele: “Na esperança de que os eleitores os recompensarão, os parlamentares apóiam projetos que beneficiam suas bases eleitorais” (AMES, 1986, p.179).

Como nota B. Ames no mesmo artigo, para os militares que assumiram o governo em 1964, a participação do Congresso na elaboração do orçamento é interpretada como inflacionária. A Constituição de 1967, por conseguinte, manteve a iniciativa de preparo da proposta orçamentária como atribuição do Executivo. No entanto, certos dispositivos, mantidos na Carta de 1969, retiraram do Congresso a prerrogativa de propor modificações na proposta elaborada pelo Executivo. A legislação, na prática, “conferia ao Legislativo apenas a alternativa de aprovar ou não a proposta orçamentária, o que, ademais, poderia ocorrer por decurso de prazo” (GUARDIA, 1993, p. 12). Ou seja, restava ao Congresso somente homologar a proposta.

Se as referências efetuadas pela literatura sobre a participação do Congresso neste período tendem a dar destaque ao esvaziamento do poder dos parlamentares de introduzir mudanças no orçamento, encontram-se, no entanto, evidências de que através de procedimentos informais uma parcela de parlamentares conseguia obter recursos para suas *bases eleitorais*. Por um lado, isto ocorria através da própria Comissão de Orçamento do Congresso,<sup>5</sup> mais precisamente através das cotas que os governos militares reservavam para os parlamentares para que atendessem aos seus interesses regionais.<sup>6</sup> Por outro, através das ações dos parlamentares diretamente junto aos órgãos do Poder Executivo.<sup>7</sup>

Com a vigência da Constituição de 1988, são instituídas novas regras para a elaboração orçamentária. Dentre as inovações introduzidas pela nova Constituição em relação às leis precedentes que orientavam a elaboração do orçamento, tem-se chamado a atenção, sobretudo, para a criação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a recuperação pelo Congresso do direito de discutir e propor, a partir do exame das propostas do Executivo e da apresentação de emendas, como será aplicada parcela dos recursos públicos federais (cf., GUARDIA, 1993 e TUBAKI, 1994). A seguir, apresento o arcabouço legal, institucional e os instrumentos que regulam a participação dos parlamentares na elaboração do projeto de lei orçamentária.

### **Ciclo orçamentário: referências legais e institucionais**

A participação do Poder Legislativo no ciclo orçamentário, isto é, nas fases relacionadas à elaboração, aprovação, execução e controle do orçamento da União, é regulada por uma ampla legislação e normas. No primeiro caso, encontram-se, por

ordem hierárquica, a Constituição Federal, Atos das Disposições Constitucionais Transitórias e Lei 4.320/64.<sup>8</sup> No segundo caso, incluem-se o Regimento Comum do Congresso Nacional, o Regulamento Interno da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, as regras apresentadas pela LDO e o parecer preliminar, no qual são estabelecidos os parâmetros e critérios que orientarão os relatores na elaboração do projeto de lei orçamentária.<sup>9</sup>

### **Instrumentos orçamentários**

Com as novas regras, três instrumentos passam a regular o processo de planejamento e alocação dos recursos federais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Elaborados em momentos distintos, esses três instrumentos são, primeiramente, objeto de discussão nos órgãos do Executivo através de processos coordenados pelo Ministério do Planejamento e Orçamento. Em seguida, as propostas do Executivo para o PPA, a LDO e a LOA, que corresponde ao orçamento anual, são remetidas pelo presidente da República ao Congresso Nacional. Na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, elas são analisadas, modificadas e votadas. Aprovadas pelo plenário do Congresso, as novas propostas retornam ao presidente da República para que sejam sancionadas – o que é feito com ou sem vetos. Concebidos para se articularem entre si, esses instrumentos, no entanto, distinguem-se, entre outros aspectos, quanto às suas funções, ao tempo de vigência, ao detalhe do planejamento e aos prazos e trâmites de suas elaborações. Para o desenvolvimento desse trabalho, dou atenção somente à atuação dos parlamentares no que concerne à elaboração do projeto de lei orçamentária anual. É durante a sua elaboração e discussão no Congresso que se tem maiores informações a respeito da atuação dos parlamentares em torno do orçamento.

O PPA foi concebido para viabilizar o planejamento das ações governamentais no prazo de quatro anos.<sup>10</sup> Trata-se, portanto, de um instrumento para o planejamento dos investimentos públicos federais a longo prazo. Ele deve conter todos os programas cuja realização ultrapasse um exercício financeiro. O PPA, enfim, é a referência a partir da qual devem ser elaboradas tanto a LDO quanto a LOA. As ações e programas de governo devem estar de acordo com as metas e prioridades estabelecidas pelo Plano Plurianual sob pena de crime de responsabilidade.

Instrumento introduzido pela Constituição de 1988, a LDO tem sido interpretada como o elemento de ligação entre o PPA e a LOA. 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. De outro modo, à LDO cabe especificar que parcela das metas estabelecidas no PPA deve ser realizada ao longo de um ano.

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. Criada para substituir o Orçamento Geral da União (OGU), a LOA foi concebida de modo a promover a unificação dos orçamentos do governo federal. Neste sentido, ela contém o orçamento fiscal (referente aos poderes da União), o orçamento de investimento das empresas estatais e o orçamento da seguridade social.

Assim como ocorre com a LDO, a coordenação da elaboração da proposta do Executivo da LOA fica a cargo da Secretaria de Orçamento Federal. A Secretaria, inicialmente, faz uma estimativa das receitas e despesas obrigatórias (pessoal e encargos sociais; serviço da dívida; contrapartida dos empréstimos efetuados por agentes financeiros internacionais) de cada ministério com base em informações disponíveis sobre os mesmos, como as estimativas inscritas nas Leis Orçamentárias precedentes. Em seguida, são fixados os parâmetros para as demais despesas correntes (aquelas que não contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital) e despesas de capital (que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital). Reunidas essas informações, a SOF envia para os "órgãos setoriais"<sup>11</sup> (por exemplo, Senado Federal, TCU, Presidência da República e Ministérios) os tetos a que devem se conformar os programas e ações de cada um de suas "unidades orçamentárias" (por exemplo, Centro Gráfico do Senado Federal, PRODASEN, Escolas Técnicas, Universidades Federais, DNER, EMBRAPA etc.). Uma das referências utilizadas nos últimos anos é o orçamento dos anos anteriores. Para o orçamento de 1997, a SOF tomou como referência a média do orçamento efetivamente executado em anos anteriores. As propostas das unidades orçamentárias vinculadas a cada ministério (por exemplo, o DNER no caso do Ministério do Transporte) são adequadas e consolidadas pelo setor de planejamento e orçamento de cada um dos órgãos setoriais, geralmente a Coordenação de Orçamentos e Finanças (COF). As propostas dos Ministérios retornam para a SOF que, por sua vez, produz uma única proposta que é encaminhada em forma de projeto de lei ao Congresso.

O prazo constitucional para que o projeto de lei chegue ao Congresso é 31 de agosto, quatro meses antes do final do exercício financeiro, e deverá seguir para a sanção presidencial até o encerramento da sessão legislativa. Ao receber o projeto de lei, o presidente do Senado o encaminha para a CMPOF, onde será debatido, alterado e votado. Aprovado pelo plenário da Comissão e, em seguida, pelo do Congresso, o projeto de lei é remetido para o presidente da República que o sancionará com ou sem vetos.

Durante sua vigência, a LOA pode sofrer alterações através da aprovação, pela CMPOF, dos designados Créditos Adicionais. Há três modalidades de créditos. O crédito suplementar destina-se a reforçar dotações orçamentárias incluídas na LOA. O crédito especial, a atender despesas para as quais não existem dotações orçamentárias específicas. O crédito extraordinário visa cobrir despesas urgentes ou imprevi-

tas como as decorrentes de guerra ou calamidade pública. Este último é aberto através de Medida Provisória, enquanto os dois primeiros por decreto do presidente da República. Os recursos para os créditos adicionais podem originar-se de cancelamento de despesas previstas na Lei Orçamentária, excesso de arrecadação e empréstimos.

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

A importância da CMPOF na fase legislativa de elaboração do orçamento é demonstrado por ROCHA (1997) em trabalho elaborado sobre a participação recente do Congresso na elaboração do orçamento da União. Apesar da legislação assegurar uma divisão de responsabilidade entre a Comissão e o Plenário do Congresso quanto à elaboração do orçamento, o que predomina em termos efetivos é o domínio das decisões da Comissão.<sup>12</sup>

Entre outros aspectos, a CMPOF distingue-se – o que demonstra a importância da discussão do orçamento pelo Congresso – por ser a única Comissão definida constitucionalmente.<sup>13</sup> Para o desenvolvimento de seu trabalho, a Comissão é organizada em subcomissões temáticas permanentes que, no entanto, não podem exceder o número de sete. Sob a coordenação de um relator setorial, cada subcomissão tem a atribuição de apreciar e aprovar as emendas e apresentar um parecer (parecer setorial) que deverá ser consolidado pelo relator-geral.<sup>14</sup>

Da perspectiva do número de integrantes, a CMPOF é a maior comissão do Parlamento. Compõe-se de 84 membros titulares, sendo 63 deputados e 21 senadores. Os suplentes são em número de 28, sendo 21 deputados e sete senadores. Segundo o Regimento Comum do Congresso, a indicação dos parlamentares que integram a Comissão (titulares e suplentes) é efetuada pelos líderes dos partidos ou bloco parlamentar ao presidente do Senado Federal até o quinto dia útil do mês de março. O número de vagas de cada partido ou bloco parlamentar é definido pela Mesa do Congresso Nacional segundo o critério de proporcionalidade partidária, o que faz com que os maiores partidos fiquem com o maior número de vagas na Comissão e nas subcomissões.

Para a direção dos trabalhos, os membros da Comissão elegem anualmente um presidente e três vice-presidentes. Na prática, a escolha resulta de negociações encaminhadas pelas lideranças partidárias com base no número de cadeiras dos partidos. A presidência, vice-presidência, relatoria geral da LOA e relatoria da LDO são, a cada ano, alternadamente, exercidas por membros do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Cabe ao presidente da Comissão designar, obedecendo ao critério de proporcionalidade partidária e as indicações dos líderes de partidos ou blocos, o relator-geral da LOA, os relatores setoriais de cada subcomissão e os relatores dos projetos de lei remetidos à Comissão para exame. Decorre dessas determinações, entre outros

aspectos, que os partidos com maior número de representantes no Congresso têm ocupado as funções de maior importância na Comissão. Desse modo, ao se tomar os orçamentos dos anos de 1989 a 1996, observa-se que os cargos de presidente, relator-geral e as principais relatorias têm sido ocupados alternadamente por membros do PMDB e PFL.<sup>15</sup> Esse dados demonstram o peso que estes partidos possuem na elaboração do orçamento neste período. Conseqüentemente, a possibilidade de acesso dos parlamentares aos cargos mais importantes estava condicionada ao pertencimento a esses partidos. O que, por sua vez, reforça a importância desses partidos no contexto do Congresso. Se são comuns as referências à fragilidade institucional dos partidos, vê-se, nessa situação, que a sigla partidária é uma variável sociológica importante.

Quanto à composição da Comissão no período de 1989 a 1987, ROCHA (1997) destaca, entre outros, dois aspectos. A respeito da participação da Câmara e do Senado, os dados demonstram que, percentualmente, os senadores têm uma maior participação na Comissão do que no Plenário do Congresso. Quanto à representação das regiões na Comissão, o autor constata que ela não sofre variação significativa se comparada com a participação dos deputados e senadores respectivamente no plenário da Câmara e do Senado. Entre os deputados, o maior número origina-se das regiões sudeste e nordeste, e entre os senadores, das regiões nordeste e norte. Se são identificadas pequenas variações quanto a maior e menor representação estatística das regiões em determinados momentos, elas não chegam a caracterizar um domínio regional de deputados e senadores na CMPOF.

Ao chegar à Comissão, o projeto de lei orçamentária é examinado pelo relator-geral. Sua primeira tarefa consiste em elaborar o parecer preliminar, o que ocorre a partir de uma ampla negociação com os líderes (informais) dos partidos na Comissão.<sup>16</sup> O parecer deve, entre outros aspectos, conter uma análise da proposta remetida pelo Executivo e fixar os prazos e os parâmetros que devem nortear a apresentação das emendas e a análise das mesmas pelos relatores setoriais (e adjuntos). No parecer são definidos também os critérios para cancelamento dos recursos que constam na proposta original do Executivo. É esse cancelamento (do qual resulta o que se designa como “*bolsa de fontes*” ou “*banco de fontes*”) que define a margem de realocação de recursos pelos relatores e permite a apresentação de emendas pelos parlamentares.

### **Apoio institucional à CMPOF: Assessorias e Secretaria**

Para a elaboração das propostas orçamentárias e o acompanhamento de sua execução, os parlamentares podem recorrer às assessorias institucionais da Câmara e do Senado dedicadas especificamente ao exame das questões orçamentárias, quais sejam, a Assessoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara Federal e a Consultoria de Orçamento do Senado Federal.

Apesar da determinação, contida na Resolução nº 1/91 – CN, de instalação, pela CMPOF, de uma subcomissão para propor a criação de uma assessoria técnica única para a Comissão, o que prevaleceu foi a renovação das assessorias já existentes nas duas Casas.

Criada em 1979, a Assessoria de Orçamento da Câmara começa a estruturar-se, de fato, a partir de 1991, quando é realizado concurso público para contratação de técnicos na área de orçamento. Atualmente, está organizada em núcleos – saúde, educação, fiscalização etc. – que correspondem aproximadamente às subcomissões temáticas da CMPOF. A Consultoria de Orçamento do Senado Federal é criada em 1994. Ela resulta da transformação da Subsecretária de Apoio Técnico para Orçamentos Públicos, que integrava a antiga estrutura de Assessoria Legislativa do Senado. No momento da pesquisa, sua estrutura comportava quatro núcleos: Núcleo de Estudo, Núcleo de Orçamento (acompanhamento do orçamento), Núcleo de Fiscalização e Controle e o Núcleo de Apoio e Sistema de Informática e Normas (avalia a legislação, acompanha e propõe novos projetos e medidas). Durante o período de realização do Orçamento, a Assessoria da Câmara e a Consultoria do Senado [a partir daqui tratadas apenas como Assessorias de orçamento] auxiliam conjuntamente a CMPOF. Para isso, os assessores organizam-se em grupos temáticos de acordo com as subcomissões que ficam à disposição da Comissão.

De modo geral, as Assessorias possuem dois conjuntos de atribuições. O primeiro está centrado em torno do planejamento das ações do governo, o que se efetua através das discussões do PPA, LDO, LOA e dos Créditos Especiais. O segundo está voltado para a fiscalização das ações do Executivo, o exame das contas apresentadas pela Presidência da República e o controle da produção legislativa sobre a matéria. Além das atribuições mencionadas acima, as Assessorias elaboram pareceres técnicos sobre os projetos enviados pelo Executivo, sobre as emendas apresentadas por deputados e senadores, orientam os parlamentares e relatores sobre a viabilidade técnica de alterações orçamentárias e têm oferecido cursos para assessores dos gabinetes dos parlamentares a respeito do orçamento e, particularmente, sobre a elaboração das emendas parlamentares.

Para o desenvolvimento de suas atividades, a CMPOF conta ainda com o apoio de uma secretaria permanente. À secretaria cabe prestar serviços eminentemente administrativo e de apoio logístico aos parlamentares. Em termos práticos, está organizada em três áreas: 1) informática; recebe e processa as emendas dos parlamentares, dá apoio à confecção dos relatórios, mantém o controle sobre a frequência dos parlamentares, 2) controle da tramitação das proposições – PPA, LDO, LOA e Créditos –, controle dos prazos, tramitação das emendas, convocações, produção da correspondência interna e externa, produção de documentos administrativos (atas, pareceres, destaques para votação) e 3) informação, responsável pela divulgação das informações aos parlamentares e ao público em geral.



Enfim, ter em mente essas referências sobre as normas e instituições que regulam a participação dos parlamentares na elaboração do orçamento é um passo necessário para que se possa dar inteligibilidade às suas ações e localizar socialmente alguns dos informantes.

## Notas

<sup>1</sup> O Seminário foi realizado sob o patrocínio das Nações Unidas, FGV e UNESCO. O orçamento foi objeto de discussão do “Tema 5: Organização, funções e problemas dos órgãos de orçamento”.

<sup>2</sup> As “acusações recíprocas” trocadas entre Executivo e Legislativo em torno do orçamento foram resumidas por José Augusto Guerra em matéria publicada em *O Observador Econômico e Financeiro*: “Se o Executivo proclama: ‘enquanto o Congresso Nacional puder votar despesas sem citar as fontes de receita correspondentes, não poderá haver equilíbrio nas contas financeiras da União’: o Congresso replica, invertendo o sentido: ‘Enquanto o Poder Executivo não se limitar às despesas previamente autorizadas pelo Congresso Nacional, não poderá haver equilíbrio nas contas financeiras da União’” (Guerra, 1955, p. 11).

<sup>3</sup> A disposição dos deputados para beneficiar as regiões aos quais são vinculados politicamente e o valor concedido a esse tipo de investimento são aspectos mencionados por Peixoto e citados por Franco em outro momento: “Chegando do Senado voltam os projetos por ele emendados à Câmara e então é um verdadeiro delírio: os autores das emendas confederadas, autorizando, por exemplo, grandes trabalhos de desobstrução em notáveis córregos das suas aldeias, vendo cortadas pelo Senado tão legítimas aspirações, entram em verdadeira cólera e verificam não ser realmente esta a República dos seus sonhos” (1948, p. 93-96).

<sup>4</sup> Em matéria escrita para a revista *Observador Econômico e Financeiro*, intitulada “Orçamento paralelo” – referência à votação dos créditos especiais –, o jornalista José Augusto Guerra observa: “No orçamento brasileiro legisla-se à vontade. Criam-se créditos para atender a municípios que completam centenários, a entidades que organizam campeonatos desportivos ou congressos de quantas categorias possam existir, além de se conceder pensões a dezenas e dezenas de pessoas” (GUERRA, 1958, p. 59).

<sup>5</sup> A Comissão Mista de Orçamento compunha-se de 60 parlamentares, sendo 45 deputados e 15 senadores. A não ser que um terço da Câmara ou do Senado solicitasse, não eram votadas emendas propondo modificações a respeito das receitas e despesas anuais. Algumas informações sobre a participação do Congresso na elaboração do Orçamento nos períodos de 1946-1964 e 1965-1985, podem ser encontradas em BAAKLINI (s/d).

<sup>6</sup> Sobre essas cotas, ver, por exemplo, o depoimento do deputado Cid Carvalho à CPMI do orçamento (Cid Carvalho, CPMI do Orçamento, 04/11/93, p. 9 e 20). Durante o depoimento do deputado Genebaldo Correia, o senador Francisco Rollemberg lembra, contestando informações de que a Comissão de Orçamento nesse período não exercia atrativos sobre os parlamentares, que presidente, vice-presidente e relatores determinavam uma verba específica chamada “Verba 2” para que os parlamentares fizessem suas dotações orçamentárias. Em certo momento observa o senador: “Então, V.Ex.a há de se lembrar que nós, de quando em vez, éramos avisados, até mesmo por telefone, pelo presidente da Comissão, dizendo: ‘tem uma

sobrinha orçamentária. Mandem mais algumas emendas até 300 mil cruzeiros ou 400” (Genebaldo Correia, CPMI do Orçamento, 19/11/93, p. 39).

<sup>7</sup> As relações “clientelistas” estabelecidas entre Executivo e Legislativo durante os governos militares são mencionadas em SERRA (1994, p. 18).

<sup>8</sup> A vigência da Lei 4.320/64 decorre da não elaboração da Lei Complementar, determinada pelo artigo 165 em seu parágrafo 9º da Constituição Federal de 1988. Sobre os “efeitos” nos processos de elaboração do Orçamento decorrentes da ausência da Lei Complementar ver, por exemplo, SERRA (1994, p. 54).

<sup>9</sup> A Resolução nº 2, de 1995-CN (regulamento interno da Comissão) estabelece, no Art.15, que o parecer preliminar deve ser apresentado anualmente pelo relator-geral.

<sup>10</sup> Observe-se que o PPA teve como referência para a sua criação o “Orçamento Plurianual de Investimentos” (OPI), instrumento previsto pela Constituição de 1967 e regulamentado pela Lei 4.320/64. Esses instrumentos, no entanto, não se assemelham. Para algumas distinções entre eles, ver, por exemplo, SERRA (1994) e ROCHA (1997).

<sup>11</sup> Utilizamos aqui as categorias “órgão” e “unidade orçamentária” tal como apresentada na “Classificação Institucional” do *Manual Técnico de Orçamento – 1997*, preparado pela SOF.

<sup>12</sup> Comparando o número de emendas apresentadas e aprovadas pela Comissão e Plenário, o autor constata que este último não introduz mudanças significativas no parecer elaborado e aprovado pela Comissão (ROCHA, 1997, p. 108).

<sup>13</sup> A Constituição Federal em seu Art. 166, parágrafo 1º, incisos I e II define as atribuições que cabem à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização: I – “examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo [PPA, LDO, LOA e créditos adicionais] e sobre as contas apresentadas anualmente pelo presidente da República”; II – “examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, (...)”.

<sup>14</sup> A composição das relatorias sofreu variações ao longo destes anos devido às novas resoluções internas aprovadas pela Comissão de Orçamento. Para uma análise sobre essas questões, ver ROCHA (1997).

<sup>15</sup> Uma análise detalhada sobre a composição da Comissão após a Constituição de 1988 pode ser encontrada em ROCHA (1997).

<sup>16</sup> A existência do cargo de líder dos partidos na Comissão de Orçamento não é formalmente prevista. No entanto, sob o argumento de facilitar a coordenação dos trabalhos, tem funcionado na prática. São esses líderes que cuidam dos interesses dos partidos e de seus membros na Comissão.

# Recursos orçamentários e poder político

**O**s recursos remanejados pelos parlamentares durante a fase legislativa de elaboração do projeto de lei orçamentária, isto é, aqueles utilizados para a elaboração das emendas parlamentares, incidem somente sobre uma parcela do recurso total do orçamento da União. Ter uma idéia mais precisa do que significa esta parcela é um passo importante para se compreender a atuação dos parlamentares na elaboração do orçamento. Como tem sido divulgado, entre outros, pelos próprios parlamentares, o valor remanejado através da apresentação das emendas individuais e coletivas tem correspondido, nos últimos anos, a menos de 2% do total do orçamento. Essas emendas incidem sobre os recursos destinados a investimentos.

O limite dos recursos remanejados pelos parlamentares deve-se tanto às restrições constitucionais quanto às regras introduzidas nos instrumentos legais (como a LDO e parecer preliminar) que definem os parâmetros dentro dos quais devem ser realocados os recursos. No entanto, a intervenção na fase legislativa do ciclo orçamentário não é a única forma de participação do Legislativo na definição da alocação dos recursos federais.<sup>1</sup> Este aspecto foi ressaltado por ROCHA (1997) num esforço efetuado para dissociar a participação dos parlamentares nas questões orçamentárias de sua intervenção na fase legislativa de elaboração do projeto de lei orçamentária.<sup>2</sup>

As primeiras restrições para a realocação dos recursos pelos parlamentares são definidas constitucionalmente. Neste sentido, não podem ser apresentadas emendas que incidam sobre as transferências constitucionais para estados, municípios e Distrito Federal, serviços da dívida pública e dotações para pessoal e seus encargos.<sup>3</sup> Além dessas restrições, outras têm sido incluídas nos instrumentos orçamentários. Na LDO, as limitações de alterações de gastos têm sido estendidas a três itens de despesa: as contrapartidas de crédito interno e externo, a reserva de contingência e os gastos custeados pela emissão de títulos da dívida pública. O parecer preliminar tem também estabelecido limites ao definir os tetos para cancelamento e alocação de recursos constantes na proposta original da lei orçamentária encaminhada pelo Executivo. Estas restrições, como observa (ROCHA, 1997), têm assegurado que não haja uma mudança significativa na proposta encaminhada pelo Executivo.<sup>4</sup>

O interesse dos parlamentares em participar da Comissão de Orçamento cresce a partir da promulgação da Constituição de 1988. A possibilidade de propor realocações de recursos através da apresentação de emendas faz com que a cada ano um número maior de parlamentares procure tornar-se membro da Comissão e, se possível, ocupar os cargos de maior importância (como as relatorias) devido ao controle que exercem sobre o processo.<sup>5</sup>

De acordo com o critério da proporcionalidade, cabe a cada partido um número específico de vagas na Comissão. Como mencionado anteriormente, isto fortalece a posição dos maiores partidos. A definição dos parlamentares que serão membros e ocuparão as relatorias da Comissão é uma atribuição das lideranças dos partidos. Entre outros efeitos, esse mecanismo de seleção dos parlamentares, que envolve uma complexa negociação, é uma fonte de poder dos líderes na medida em que coloca os parlamentares numa condição de dependência em relação a eles. O processo de escolha, no entanto, é marcado por pressões e acordos. Envolve compromissos e troca de apoio entre os parlamentares, por exemplo, nas disputas internas pelos cargos no Congresso. Como se sabe, as lideranças dos partidos são definidas a partir de disputas internas entre os parlamentares.<sup>6</sup> Desse modo, as indicações para as Comissões, e a de orçamento é uma das mais valorizadas, operam como uma forma de retribuição aos parlamentares que apoiam a liderança e um meio de consolidação de sua posição. Assim, as maiores bancadas e aquelas que sustentam as lideranças têm maiores chances de ter seus parlamentares indicados pelas lideranças para integrar a CMPOF. Esse peso das bancadas na definição dos membros da Comissão mostra a importância dos estados no interior dos partidos. Neste caso, é como se o partido fosse englobado pela bancada estadual.

As razões que levam os parlamentares a se empenhar para participar da Comissão não são idênticas. O que se percebe é que diferentes concepções a respeito do orçamento e distintos interesses concorrem e conjugam-se durante a elaboração do projeto de lei orçamentária no Congresso. Como registrou o então deputado José Serra em artigo publicado, em 03/05/91, no jornal *O Estado de São Paulo*, fazer parte da Comissão era tido por parlamentares, por exemplo, como “um formidável instrumento de poder e de reeleição” (SERRA, 1994, p. 91). Estes elementos são também destacados pelo deputado Cid Carvalho em seu depoimento à CPMI do Orçamento ao explicar o interesse crescente dos parlamentares em integrar a mesma. Diz ele: “Quer dizer, podemos considerar, pelo menos por hipótese, que pertencer à Comissão era não somente prestígio, mas também um meio de se atender a interesses próprios e a interesses de terceiros. Diria assim, nobre Relator: a idéia geral era que dentro da Comissão a pessoa defendia melhor os seus interesses eleitorais” (Cid Carvalho, CPMI do Orçamento, 04/11/93, p. 21). Do ponto de vista dos parlamentares, portanto, a condição de membro da Comissão é considerada como vantajosa. Ela introduz um diferenciador entre os parlamentares, isto é, contribui para a construção de uma repu-

tação diferencial que tem efeitos, por exemplo, na relação dos parlamentares entre si, com as lideranças locais e o governo. Trata-se de uma posição à qual estão associados, por exemplo, “prestígio”, “poder” e “força eleitoral”. Isto parece resultar, entre outros aspectos, das possibilidades que são abertas para o atendimento tanto de “interesses próprios” quanto de “interesses de terceiros”. Estar presente na Comissão significa estar em melhores condições para defender a aprovação das próprias emendas e as emendas de interesse de outros que recorrem ao parlamentar. Ademais, a condição de membro da CMPOF é valorada como recurso para viabilizar futuras candidaturas dos parlamentares (“interesses eleitorais”). Isto torna-se possível na medida em que a presença na Comissão permite que sejam construídas e consolidadas relações a partir da possibilidade de intervenção na realocação dos recursos orçamentários.

Tem-se uma idéia mais clara a respeito dos interesses que mobilizam os parlamentares na Comissão quando se considera a resposta dada por José Carlos Alves dos Santos aos membros da CPMI ao ser interrogado sobre os motivos que a seu ver levavam os parlamentares a se tornarem membros da Comissão. Diz ele:

Sra. Deputada, só pode ser presunção tentar responder isso, só posso imaginar. Uma resposta dessa é subjetiva. Acho que a maior parte da Comissão queria defender interesses de suas regiões, de seus eleitores, de suas cidades, de seus municípios ou estados. Creio nisso com absoluta convicção. Outros não. Outros teriam interesse ou em levar vantagem sobre os outros, ter mais emendas aprovadas, até com o objetivo de beneficiar suas próprias regiões etc. Mas a Comissão de Orçamento dava poder, força, uma porção de coisas desse tipo, claro (José Carlos Alves dos Santos, CPMI do Orçamento, 20/10/93, p. 129).

Para os parlamentares, integrar a Comissão consiste numa oportunidade para que obtenham benefícios para as regiões, municípios e eleitores que representam. A concepção que possuem a respeito de suas atribuições estende-se, portanto, para a discussão sobre a elaboração do orçamento. E é a essa disposição dos parlamentares para direcionar recursos para municípios e regiões pelas quais são eleitos que é associada a idéia de “defesa de seus interesses eleitorais”.<sup>7</sup>

A referência à região, contudo, junta tanto condutas percebidas como legítimas quanto ilegítimas. O limite entre esses dois campos é tênue. Como se depreende da passagem acima, a defesa dos interesses de regiões, eleitores e municípios é algo aceito. Ao contrário, mesmo quando está em jogo a região, condena-se o fato de uns parlamentares buscarem “levar vantagem sobre os outros” e de aprovarem uma quantidade maior de emendas. A ilegitimidade surge, portanto, da perspectiva dos parlamentares, quando é introduzida uma distinção entre os deputados e senadores, quando uns se apresentam em melhores condições do que outros para distribuírem os recursos. Do ponto de vista interno, isto nega a suposta igualdade existente entre os

parlamentares. Do ponto de vista da relação com as localidades que representam, isto contribui para a criação de uma reputação diferenciada dos parlamentares.

O interesse em ser membro da Comissão deve-se também à concorrência entre os próprios parlamentares para proporcionar maiores benefícios aos municípios e estados aos quais estão vinculados. Através da aprovação de um maior número de emendas e recursos, os parlamentares buscam, junto às *bases eleitorais*, distinguir-se, em termos de reputação e poder, de seus concorrentes. Os problemas que se apresentam aqui não são distintos daqueles mencionados quando da discussão da questão da *assistência*. A concorrência dos políticos em termos locais tem, sobre o parlamentar, pelo menos dois efeitos: primeiro, define os termos através dos quais se dá a sua atuação no Congresso e, segundo, o modo como eles estabelecem suas relações com as lideranças locais e eleitores.

Se a todos os parlamentares está garantido o direito de apresentar emendas, por que se valoriza a participação na Comissão? A pergunta se coloca sobretudo diante da implantação informal das designadas *cotas* individuais, ou seja, uma parcela de recursos idêntica reservada para cada um dos parlamentares apresentar suas emendas, o que vem ocorrendo desde 1994. Parte da resposta a essa questão pode ser encontrada no Regimento e no funcionamento da Comissão. Para não mencionar mais que um exemplo, observa-se que somente aos membros da Comissão (titulares e suplentes) é assegurada a prerrogativa para solicitar destaque para as emendas durante a votação (nas subcomissões e no plenário da Comissão) dos pareceres. Como veremos a seguir, este tem sido um dispositivo regimental utilizado pelo parlamentar para dar início à negociação com os relatores em torno de emendas de seu interesse. Portanto, a presença na Comissão assegura ao parlamentar a possibilidade de “brigar politicamente” por suas emendas. E ele está em melhores condições para isso na medida em que possui conhecimento sobre seu funcionamento e poder para intervir em suas decisões.

As emendas individuais dos parlamentares, sobretudo durante as investigações efetuadas pela CPMI do Orçamento, foram colocadas sob suspeita. De modo geral, eram apresentadas como um meio de proporcionar algum tipo de vantagem irregular. A suspeição existente em torno das emendas fez com que vários parlamentares sob investigação e membros da CPMI defendessem a licitude de apresentação destas emendas. Ao fato de consistir numa atribuição constitucional, os parlamentares acrescentam o argumento de que a *luta* pela aprovação das emendas é um *dever* quando considerado do ponto de vista da sua relação com o estado e municípios que representam. Em um comentário ao longo de um depoimento, o presidente da Comissão, senador Jarbas Passarinho, defende esta conduta nos seguintes termos: “Acho que o deputado e o senador que não brigam pelas suas emendas, que não lutam pelos interesses do seu estado ou de seus municípios, isso sim, são omissos, não estão cumprindo uma das missões porque vieram para cá (...). O fato de um parlamentar brigar para

levar recursos para o seu estado, acho a coisa mais saudável do mundo” (Messias Góis, CPMI do Orçamento, 21/12/93, p. 17). *Brigar, lutar* pelas emendas, recursos e interesses dos estados e municípios que representam é tido como uma obrigação em relação à sua atividade profissional, por conseguinte, deixar de fazê-lo caracteriza “omissão” por parte do parlamentar. E se a aprovação de emendas é uma demonstração do poder do parlamentar, a incapacidade para obter os recursos é, ao contrário, interpretado pelos prefeitos como falta de poder e “ineficiência”.<sup>8</sup> A ineficiência política coincide, desse modo, com uma ineficiência em matéria orçamentária, isto é, para obter os recursos federais.

Como na obtenção de recursos federais está em jogo a reputação do parlamentar e seu prestígio eleitoral, observa-se neste caso da atuação dos parlamentares em favor das suas *bases* um exemplo de transformação do capital econômico em capital político.

Ao interesse dos parlamentares em aprovar recursos para suas *bases eleitorais* se opõe a concepção de que a discussão do orçamento em sua fase legislativa deve priorizar a análise das “grandes questões nacionais”. Apesar desta posição ser defendida por alguns deputados, senadores e técnicos das assessorias de orçamento, as evidências apontam para o fato de que são as discussões a respeito das emendas para as *bases* o que realmente mobilizam os parlamentares. Alguns meses antes do início das investigações da CPMI do Orçamento, em um aparte, o senador Jutahy Magalhães chamava atenção para esta questão: (...) “Nós nos preocupamos com a divisão de recursos pelos parlamentares, mas não nos preocupamos com a política global voltada para o interesse nacional.” (Aluizio Bezerra, Críticas ao Orçamento da União, discurso pronunciado em 26/03/93, p. 5).

As emendas que têm por objetivo o desenvolvimento de programas nos estados e municípios aos quais os parlamentares estão politicamente vinculados são designadas comumente como *emendas paroquiais*.<sup>9</sup> O termo tem um sentido pejorativo, é utilizado em comparação com as emendas voltadas para as questões tidas como mais amplas e remete à preocupação dos parlamentares com a destinação de recursos para suas *bases eleitorais*. Se esse tipo de emenda é tida como *paroquial*, os parlamentares que as elaboram não raras vezes são rotulados como *vereadores federais* e o orçamento da União, por conseguinte, devido à natureza dos projetos aprovados (“pequenos projetos”), é comparado com os orçamentos Municipais.<sup>10</sup> A aproximação do poder federal do poder municipal é fundada na constatação de uma certa continuidade nas práticas políticas relacionadas à elaboração do orçamento nessas duas dimensões do poder público. A obtenção de recursos (federal, estadual ou municipal) para o atendimento de demandas particularísticas, ou seja, de recursos que são dirigidos para as localidades às quais os políticos são vinculados parece ser uma preocupação presente em distintas instâncias políticas e, neste sentido, um elemento significativo da atividade política.

A prioridade dada pelos parlamentares à aprovação de emendas que atendam aos interesses de suas *bases eleitorais* manifesta-se, por exemplo, no tempo gasto nas discussões sobre estas emendas e aquelas relativas às “macro-alocações”. Técnicos das Assessorias de Orçamento do Congresso indicam onde se concentram os interesses dos parlamentares, cujas energias são mobilizadas em torno da parcela de recursos que podem ser realocados para a implementação de projetos locais. Observe-se o que diz Orestes, um dos informantes: “O Congresso gasta 99% de tempo de discussão do orçamento discutindo isso, que representa 1,5 a 3% do orçamento. E não discute o resto das macro-alocações do orçamento”. Mas este diagnóstico contém também um julgamento a respeito da atuação dos parlamentares no que concerne à elaboração do orçamento. Isto fica mais claro no comentário efetuado por outro técnico, Garcia: “Lamentavelmente o que predomina ainda nas reuniões da Comissão ou das Subcomissões é a discussão em torno dessa porcaria [emendas paroquiais]. O relator setorial numa área qualquer, ele perde 90% do tempo dele discutindo com cada parlamentar as emendinhas de caráter paroquial e os outros 10% é que ele vai cuidar realmente das emendas de interesse coletivo”. Aos olhos dos técnicos (essa é uma posição freqüente nas Assessorias) e de alguns parlamentares, as *emendas paroquiais* são valoradas negativamente e consideradas como de menor importância na discussão do projeto de lei orçamentária. Este julgamento está assentado na concepção, reforçada pelas assessorias técnicas, de que os parlamentares devem concentrar seus interesses na discussão das grandes questões e prioridades nacionais. Neste sentido, estes tendem a incentivar e valorizar os debates a respeito das emendas coletivas (bancadas e comissões).

Apesar das críticas à prioridade concedida pelos parlamentares às emendas individuais, do ponto de vista de seu significado político, há técnicos das Assessorias que consideram a aprovação das mesmas como um “direito”. Como informa Garcia: “Os vereadores federais têm todo direito de pleitear obrinhas de menor porte para os municípios, porque, seguramente, eles também estão sendo pressionados pelos prefeitos e vereadores locais”. Essas emendas são julgadas como um “direito” quando considerada da perspectiva da lógica das relações que vinculam os parlamentares às lideranças políticas estaduais e municipais. No entanto, se o referencial é o papel do Congresso na elaboração do orçamento, este interesse dos parlamentares passa a ser questionado quando é predominante e exclusivo, ou seja, sobrepõe-se à discussão sobre as obras e programas de abrangência nacional. A atuação dos parlamentares é vista como crítica quando estes cuidam exclusivamente de seus interesses.

O que justifica a conduta dos parlamentares é a pressão exercida pelas lideranças locais. Mas essa pressão não faria sentido para o parlamentar, isto é, não funcionaria se o parlamentar não fosse possuidor de obrigações em relação a essas lideranças. É o reconhecimento social do dever em relação a essas lideranças que torna a pressão eficaz.



A valorização das discussões das emendas coletivas pelas Assessorias, somada à preocupação com a elaboração de um projeto pautado pela legislação e tecnicamente correto, faz com que, em algumas ocasiões, os técnicos se indisponham com os parlamentares. Os técnicos interpretam estas situações como resultado do conflito instituído pelo confronto entre a aplicação de critérios técnicos e os interesses dos parlamentares. A burocracia, com suas exigências técnicas, aparece como um obstáculo para o encaminhamento de interesses políticos.

O conhecimento e o controle dos procedimentos relacionados à elaboração e execução da lei orçamentária fortalece a posição dos técnicos frente aos parlamentares. Entre outros motivos, estes recorrem às assessorias a fim de obter informações sobre os programas que efetivamente estão sendo executados pelo governo, a distribuição das emendas por regiões e a correção técnica das emendas. Este é um aspecto importante uma vez que, segundo as regras concernentes à apreciação das emendas, uma emenda que tenha sido rejeitada e foi solicitado o destaque somente poderá ser apreciada se estiver tecnicamente correta.<sup>11</sup>

A inserção de *emendas paroquiais* na lei orçamentária tem sido responsável pelo que se designa como *pulverização* dos recursos públicos, ou seja, a distribuição, por inúmeras obras, de parcelas de recursos muitas vezes insuficientes para a conclusão dos projetos. A questão da *pulverização* é colocada também em termos da natureza das obras que são realizadas com esses recursos. Observe-se, por exemplo, o comentário realizado pelo senador Epitácio Cafeteira (em aparte ao discurso pronunciado pelo senador Aluizio Bezerra): “O que desfigura o orçamento e até a participação do Congresso na sua confecção é a pulverização das verbas para obras que nada têm a ver com o Governo Federal. (...) Se vamos discutir o orçamento federal para obras puramente estaduais ou municipais, vamos desfalcar esse país” (Aluizio Bezerra, Críticas ao Orçamento da União, 26/03/93, p. 7). As verbas, portanto, estariam sendo destinadas para obras que seriam de atribuição estadual ou municipal.

A concepção de que a participação do Congresso é responsável pela *pulverização* dos recursos orçamentários é partilhada, sobretudo, por técnicos do Poder Executivo ligados ao orçamento. O termo funciona como uma categoria acusatória e aponta para a natureza da intervenção dos parlamentares no orçamento. De fato, uma tensão permanente pauta a relação entre os integrantes dos dois poderes. Do lado dos órgãos ministeriais, domina o interesse de que seus programas de trabalho não sejam objeto de emendas parlamentares que especifiquem a aplicação dos recursos, isto é, sejam *carimbados* – só possam ser destinados a um município ou região específica. Ao contrário, é a oportunidade para destinar verbas para obras e investimentos nos estados e regiões de seu interesse que atrai parte dos parlamentares para participar da elaboração do orçamento.<sup>12</sup>

O conflito entre Executivo e Legislativo em questões orçamentárias origina-se, segundo o entendimento de um deputado (PFL-PE), das concepções a respeito do

orçamento predominantes nesses dois poderes. Se o Executivo, de um lado, trabalha “setorialmente” (educação, saúde, estrada etc.), o Legislativo, de outro, trabalha “regionalmente”: “Porque eu sou deputado de Pernambuco, Paraíba, eu não sou deputado do trabalho, da educação, da saúde”. As intervenções dos parlamentares, por conseguinte, visam a assegurar que os recursos alocados nas distintas áreas de atuação governamental sejam canalizados para as localidades que representam. São esses vínculos com os estados e municípios que definem o sentido da ação dos parlamentares e, de certo modo, as suas obrigações. Em vista disso, a chamada *pulverização* nada mais seria do que o resultado do esforço do parlamentar para canalizar os recursos para as localidades ou programas de seu interesse.

Se o interesse do parlamentar é garantir que os recursos sejam destinados conforme seus objetivos, o interesse dos ministros consiste em assegurar que os mesmos sejam aprovados sob a forma de dotações globais. Designa-se como dotação global os recursos, alocados nos ministérios, que não possuem uma destinação específica, ou seja, não estão vinculados à realização de um programa em uma dada região ou município e cuja aplicação é definida geralmente pelos ministros. Para estes últimos, estes recursos constituem uma fonte de poder na medida em que, por não terem uma destinação específica, podem ser liberados conforme suas preferências. Ou seja, como informam técnicos das Assessorias de Orçamento, a divisão dos recursos que é criticada como “irracional” quando efetuada pelos parlamentares, não deixa de ser realizada pelos ministros através da assinatura dos convênios com os estados e prefeituras.

A participação do parlamentar na Comissão, como está indicado no trecho do depoimento do deputado Cid Carvalho reproduzido acima, pode estar relacionada à defesa de “interesse de terceiros”. Os agentes com interesses a defender junto ao orçamento são variados: empreiteiras, categorias profissionais, ONGs, órgãos públicos etc.<sup>13</sup> Entre as opiniões emitidas por parlamentares a respeito da atuação das empresas encontra-se, por um lado, os que consideram normal e natural receber e ouvir as demandas das empresas – pois, como argumentam, os encontros não vão além disso – e, por outro, os que vêem nisso um indício de negociações através das quais as empresas cuidam de seus próprios interesses junto ao orçamento. A questão de quem possui legitimidade para atuar junto ao parlamentar quando da elaboração do orçamento pode ser depreendida da consideração efetuada por um deputado (PMDB-ES): “Quando vêm os prefeitos eu não vejo com maus olhos porque o prefeito está geralmente representando a comunidade. Ele foi eleito para aquilo. Quando for vereador, da mesma forma, o governador, mais ainda. Agora o que me indigna, às vezes, é ver empreiteiros. As grandes construtoras desse país têm escritório em Brasília. Escritório para fazer lobby e os lobbies são feitos de forma tranqüila nos corredores da Câmara, das Comissões Temáticas, assim por diante”. Se a atuação das lideranças políticas estaduais e municipais é considerada de modo positivo, a das empresas é concebida como indevida. Esta distinção funda-se essencialmente na idéia da repre-

sentação política. Ao contrário das empresas, vereadores, prefeitos e governadores têm como princípio de justificativa de suas ações a atuação em favor das comunidades que representam. Esta perspectiva faz das lideranças políticas locais o canal social e politicamente adequado de acesso aos parlamentares. Do ponto de vista das empresas, governadores e prefeitos, portanto, reúnem ao menos um triplo capital: o controle administrativo e financeiro das obras estaduais e municipais, legitimidade para encaminhar as demandas e força para solicitar os investimentos nas localidades que administram devido a sua importância nas redes políticas dos parlamentares.

Tratar com os assessores e parlamentares de suas relações com as empresas de construção não é algo fácil. Se as perguntas sobre as atividades dos parlamentares, seus vínculos com as *bases*, a seleção das emendas ou acompanhamento dos processos junto aos órgãos executivos são respondidas com detalhes e feitas menções a casos, as que se referem às empresas de construção não estimulam os interlocutores a falar. Como ocorre com as investigações sobre os fenômenos de feitiçaria e magia negra em alguns universos sociais, os informantes se restringem a afirmar que sabem que existe, já ouviram falar, mas não são capazes de oferecer outras informações além destas. Nunca viram, nunca procuraram saber e, muito menos, participaram dessas situações. Ao se interrogar as pessoas sobre a relação entre parlamentares, prefeitos e empresas tem-se, portanto, a sensação de que se está claramente entrando num assunto socialmente censurado e sobre o qual prefere-se guardar silêncio. Um dos entrevistados, que me forneceu mais informações sobre essa relação, não mais exercia a função de assessor parlamentar. A condição de ex-assessor, supostamente, contribuiu para que fizesse afirmações confirmando a existência dessas relações e sua participação na ordenação das emendas de interesse das empresas. Segundo Gregório, as empresas e os parlamentares mantêm um quadro, respectivamente, das emendas distribuídas pelos parlamentares e das emendas de interesses das empresas: “Eu tinha esse controle. Tinha no computador e com códigos específicos, que estavam em meio magnético. Tinha um código para cada responsável-empresa pela emenda.” Mas, de modo geral, o que pode indicar também um certo limite de acesso à atuação dos parlamentares, os assessores alegavam que se o parlamentar mantinha contato ou acerto com as empresas isto não passava por ele, restringia-se ao parlamentar e, por conseguinte, não tomavam conhecimento.

Para a compreensão dos meios através dos quais os interesses das empresas se transformam em programas governamentais, isto é, ganham caráter público, é importante destacar a sua associação com os procedimentos rotineiros de aprovação das emendas parlamentares. No entanto, é difícil saber a que interesses efetivamente estão vinculadas cada uma das emendas. Na defesa da aprovação de suas emendas, raramente os parlamentares apresentam outro argumento que não seja a intenção de atender às demandas de suas *bases eleitorais* (“eu tenho base nesse município, eu tive tantos mil votos nesse município, eu não posso deixar de atender a uma solicitação de

meus eleitores”). E, como informa Garcia, chamando atenção para a força desse argumento, “não dá para questionar”. Este é um bom caso para observarmos o modo como as categorias *bases eleitorais* e *eleitores* operam como uma espécie de reconversor das ações. Ao serem acionadas, elas são capazes de conduzir as ações a um padrão de representatividade legal. Ou seja, as ações adquirem legitimidade na medida em que estão referidas aos representados.

Todavia, este pode não ser o único interesse em jogo nas emendas. Como observa Orestes, todas as emendas são “meritórias” pois são montadas em cima da carência da população, mas o objetivo pode ser também “eleitoreiro” ou o “superfaturamento de uma obra”. Como poderá ser verificado sobretudo na última parte deste trabalho, as emendas ao mesmo tempo se prestam à articulação das demandas locais, interesses de empreiteiras, interesses pecuniários e eleitorais dos parlamentares. Quanto a este último aspecto, cabe reter a observação efetuada por Ribamar, ex-assessor do relator de uma importante relatoria, de que para parte dos parlamentares atuar no orçamento de modo a obter apoio futuro para o financiamento de campanha não é “considerado uma coisa imoral”. O que parece predominar nestes casos, como nota THOMPSON (1995) a respeito do Congresso Americano, é uma distinção entre ganho pessoal e ganho político. As contribuições para a campanha seriam incluídas neste último caso, e, dentro de certos limites, tolerada. Esta conduta estaria de acordo, portanto, com uma certa ética parlamentar.

Como a identificação de vínculos dos parlamentares com as empreiteiras levanta suspeitas sobre a existência de práticas irregulares – tanto do ponto de vista da Lei Eleitoral quanto da opinião pública –, estes procuram dissociar suas ações dos interesses das mesmas. Neste sentido, diante de evidências de que se está atendendo a interesses de empresas através das emendas, os parlamentares utilizam o argumento de que os programas para os quais alocam recursos visam a atender a demandas de prefeitos ou, quando se trata de um relator, de parlamentares. A referência aos prefeitos e aos parlamentares é utilizada para desvincular a conduta do deputado ou senador do interesse das empreiteiras. Tudo se passa, portanto, como se a referência ao fato das demandas terem sido realizadas por políticos, ou seja, se inserirem no circuito político, produzisse uma espécie de purificação das emendas.<sup>14</sup> Mas quando o interesse é levantar uma suspeita ou acusar alguém de alguma irregularidade faz-se o movimento inverso. Busca-se estabelecer um vínculo entre a emenda apresentada e empresas que estariam sendo beneficiadas.

Do ponto de vista legal, nada impede que o parlamentar, através de suas emendas individuais, destine recursos para estados ou municípios pelos quais ele não foi eleito. No entanto, essa é uma prática pouco comum. Quando isso ocorre e é levado ao conhecimento público, o parlamentar é freqüentemente alvo de suspeitas ou acusações por parte de seus pares e da imprensa. Suspeita de corrupção por estar favorecendo a empresas que realizam obras em outros estados ou acusações de estar desti-

nando recursos federais para outras regiões em detrimento do próprio estado e municípios pelo qual o parlamentar é eleito.

Gregório relatou-me uma situação, da qual foi protagonista, que ilustra bem o que pode ocorrer em torno dessas emendas para outros estados. A pedido do assessor de um outro parlamentar, de um outro estado e de um outro partido, ele, sem consulta ao parlamentar para o qual trabalhava, decidiu elaborar a emenda para um hospital beneficente que lhe havia sido solicitado. Por um lado, argumenta, qualquer outra emenda que fizesse para o parlamentar em seu estado em “nada ia agregar aos compromissos políticos dele”. Por outro, acrescenta, “já achava que essas emendas paroquiais eram uma porcaria. E surgiu uma oportunidade de apresentar uma emenda para uma instituição beneficente que prestava serviço de assistência”. Mas ao tomar conhecimento da emenda, o parlamentar não só não a apresentou como sugeriu que Gregório o havia “traído”. Avaliando posteriormente a situação, o assessor reconhece que, sem perceber, estava ajudando a preparar uma *armadilha* para o parlamentar. Era período de campanha eleitoral para governador. Um pouco antes da campanha, Gregório havia feito um exame das emendas de todos os parlamentares do estado para identificar algum problema. Entre as emendas de um senador que concorria ao cargo de governador em oposição ao candidato apoiado pelo parlamentar para o qual Gregório trabalhava, foram encontradas emendas para fora do estado e para a realização de obras que estavam sendo executadas por uma mesma empresa em vários estados do país. De posse da informação, o parlamentar, durante a campanha, denunciava que o candidato adversário estava envolvido em corrupção e, sobretudo, “levando dinheiro para outros estados”. Logo, ao se dar conta de que uma de suas emendas beneficiava um estado que não o seu, o parlamentar viu cair sobre si próprio a ameaça de suas denúncias. O que só foi evitado, segundo o assessor, porque a emenda não chegou a dar entrada na Comissão. Em suma, o que este caso parece revelar é que as denúncias dirigidas aos parlamentares que beneficiam outros estados através de suas emendas acabam operando como uma espécie de coerção a mais que faz com que deputados e senadores elaborem suas emendas de modo a que atendam aos interesses ligados aos estados pelos quais se elegem. Desse modo, apesar das ressalvas efetuadas às *emendas paroquiais*, as pressões, interesses e valores relacionados à atuação do parlamentar no orçamento parecem desencorajá-lo no sentido de ter uma atuação em termos nacionais.

O predomínio da intervenção dos parlamentares na elaboração do orçamento nos termos de proposição de emendas que beneficiem suas *bases eleitorais* pode ser observado a partir de alguns números sobre as emendas apresentadas ao projeto de lei orçamentária.

O número de emendas individuais (prioritárias e ordinárias) que cada parlamentar pode apresentar à Comissão vem sofrendo restrições devido a dispositivos contidos na LDO e no Parecer Preliminar. Em 1989, o número total de emendas chegou a

11 mil; em 1990, 13 mil; em 1991, 71 mil; em 1992, 76 mil; 1993, 13 mil; 1994, 23 mil; 1995 e 1996 mais de 10 mil.<sup>15</sup> As restrições impostas à apresentação das emendas individuais (que chegou ao número máximo de dez por parlamentar para o orçamento de 1996) e a valorização das emendas coletivas tem visado garantir as condições para um exame mais adequado e limitar a elaboração de emendas de caráter *paroquial* (ROCHA, 1997).

Porém, mesmo quando as emendas passíveis de serem apresentadas eram em número ilimitado, o parlamentar não estava livre de ter que indicar aos relatores, como ainda ocorre atualmente, as emendas que deviam ser consideradas como prioritárias para aprovação. Predomina, portanto, uma distinção entre as emendas prioritárias e ordinárias. E como os termos indicam, se as primeiras têm precedência para serem aprovadas, as últimas dificilmente chegam a ser examinadas. Mas se somente algumas emendas efetivamente são aprovadas pela Comissão e inseridas no orçamento porque deputados e senadores se davam ao trabalho de preparar e apresentar até duzentas emendas? Como informa Francisco, “antes de haver o escândalo do orçamento não havia um limite de emendas que o parlamentar podia apresentar. Eu mesmo, no passado, chegava a preparar 200 emendas com o parlamentar que eu trabalhava na época, hoje está muito limitado”. A apresentação de emendas além do limite do número que viria a ser acatado pelos relatores é um caso privilegiado para se perceber o que está em jogo na sua elaboração e apresentação. Prevalece a preocupação do parlamentar, por um lado, em mostrar que está se esforçando para obter os recursos que lhe são solicitados – o que faz sentido do ponto de vista das expectativas em relação ao parlamentar – e, por outro, em assegurar ou conquistar prestígio junto às lideranças políticas locais. Observe-se a declaração feita pelo deputado Eraldo Tinoco durante depoimento à CPMI do Orçamento: “No ano em que fui Relator [da Comissão] identifiquei pelo menos dois parlamentares (...) que apresentaram emendas para todos os municípios de seus respectivos estados. Uma no setor de educação, outra no setor de saúde. Eram centenas de emendas apresentadas. É uma opção política do parlamentar apresentar emendas para dizer no seu município: apresentei emenda, infelizmente não foi aprovada” (Eraldo Tinoco, CPMI do Orçamento, 06/01/94, p. 23).

Se a apresentação de emendas para todos os municípios é uma prática restrita a poucos parlamentares,<sup>16</sup> constata-se, todavia, que elas são utilizadas tanto para efetivamente beneficiar os municípios com os quais se mantém algum laço quanto para assegurar as relações com os prefeitos e lideranças que não podem ser beneficiadas através das emendas prioritárias. É irrelevante, em último caso, se as emendas ordinárias são aproveitadas pela Comissão. Elas se prestam, sobretudo, à demonstração de interesse e dedicação do parlamentar aos municípios, entidades e demandantes. Pádua, assessor para questões de orçamento de uma liderança política, faz menção a essa prática – cuja frequência diminuiu após a CPMI do Orçamento – ao referir-se ao

comentário realizado por um parlamentar no interior da Comissão de Orçamento: “A gente tem realmente isso, o deputado mesmo falou várias vezes lá, [nome do parlamentar]: ‘não me interessa aprovar. Interessa que eu apresente umas emendas e leve lá para as minhas bases, e depois eu culpo o governo’”. Essas emendas são frequentemente reproduzidas e remetidas para os supostos beneficiados de modo que fique demonstrado o esforço efetuado pelo parlamentar para atender às suas demandas. Para o parlamentar, esse pequeno gesto consiste numa forma a mais, como indica Josias, “de ele amarrar a relação com o prefeito”. O importante, portanto, é que através da apresentação da emenda, o parlamentar assegure sua relação com o prefeito.

Se os números nos dão uma visão geral do investimento dos parlamentares em torno da apresentação das emendas, não oferecem, no entanto, maiores informações a respeito da natureza das mesmas. Um primeiro dado, neste sentido, pode ser obtido através de uma avaliação dos subprojetos – isto é, o menor nível de programação orçamentária e meio pelo qual os parlamentares podem especificar como e aonde querem que os recursos sejam aplicados – acrescentados pelos parlamentares ao projeto de lei enviado originalmente pelo Poder Executivo ao Congresso. Segundo SANCHES (1995), a proposta do Executivo para o Orçamento de 1992 continha 2.612 subprojetos e o Congresso incluiu 8.131; em 1993, 3.690 e o Congresso incluiu 8.546; em 1994, 2.872 e nenhuma emenda foi acrescentada (o orçamento foi aprovado pelo Congresso sem emendas de parlamentares) e, em 1995, 2.710 subprojetos e adicionados 4.440. Apesar de aprovados pelo Congresso, nem todos esses subprojetos foram incluídos nas leis orçamentárias uma vez que os respectivos projetos de lei foram submetidos aos vetos dos presidentes da República. Todavia, estes números são um indicador da intervenção dos parlamentares no sentido de buscar especificar, dirigindo para as regiões e municípios que representam, a alocação dos recursos.

Esta indicação é reforçada quando se considera os valores aprovados pelos parlamentares segundo o modo como os recursos são aplicados, isto é, examinando-se a natureza das despesas segundo a categoria orçamentária “modalidade de aplicação”. A “modalidade de aplicação” define se as despesas serão realizadas diretamente pelos órgãos (Unidades Orçamentárias) onde os programas estão consignados, ou, indiretamente, através de repasse para entidades públicas e privadas. Segundo ROCHA (1997), as despesas com transferências a Estados, municípios, Distrito Federal e “A ser definido pelo Governo Federal” – categoria que, para o autor, é utilizada para a definição de ações *paroquiais* – “totalizam 85% dos recursos alocados pelo Congresso na LOA de 1996 e 84% para 1997”. A atenção dos parlamentares aos municípios aumentou em 1997. “Em 1996”, diz o autor, “os municípios receberam 30,7% dos recursos alocados, que passaram para 40,1% em 1997” (ROCHA, 1997, p. 132).

A intervenção dos parlamentares, como indicado anteriormente, ocorre, preferencialmente, em torno dos recursos destinados a investimentos. Dados neste sentido podem ser encontrados em ROCHA (1997). Ao comparar as alterações, segundo a

categoria “natureza da despesa”, efetuadas pelo Congresso ao projeto orçamentário elaborado pelo Executivo nos anos de 1996 e 1997, o autor mostra que as alterações significativas atingiram somente os investimentos. Estes aumentaram 18,12 % em 1996 e 22,38 % em 1997. Em suma, para o autor, a expectativa eleitoral dos parlamentares – aspecto este, entretanto, naturalizado e por isso tomado mais como princípio explicativo do que como algo que mereça ser examinado – é o que justifica a prioridade concedida à aprovação de *recursos paroquiais*.

Enquanto dispositivo da administração governamental, o orçamento se presta, portanto, à implementação de práticas clientelísticas por parte de deputados e senadores. Isto parece ser reforçado tanto pelas normas orçamentárias (que restringem as realocações passíveis de serem efetuadas pelos parlamentares) quanto pelos vínculos políticos. Assim, na intervenção dos parlamentares na elaboração do orçamento prevalece a preocupação com a obtenção de recursos que proporcionem o atendimento das demandas específicas das lideranças políticas locais. A aprovação de emendas ao orçamento é um dos meios, não o único através dos quais os parlamentares constroem e consolidam suas redes políticas. Além disso, observa-se que o atendimento dos pedidos de recursos, a busca de prestígio junto às *bases eleitorais* e o estabelecimento de compromissos através da aprovação de emendas orçamentárias não são coisas dissociadas do que os parlamentares, mas também lideranças locais, assessores parlamentares e outros concebem como sendo o exercício da política.

## Notas

<sup>1</sup> Observe-se que o próprio Orçamento não contém todos os recursos da União. Dele estão excluídos o FGTS, os recursos da poupança do Banco do Brasil utilizados para o crédito rural e os depósitos compulsórios (ROCHA, 1997).

<sup>2</sup> O argumento do autor a respeito da maior capacidade de intervenção do Legislativo nas questões orçamentárias assenta-se na constatação da existência de outros “processos decisórios” (fora do ciclo orçamentário) que têm efeito no orçamento e contam com a participação do Congresso. Nesse sentido, P. Rocha lembra que as decisões relativas à política macroeconômica (cambial, monetária e juros), a legislação tributária (como a criação de novos tributos), a aprovação de legislação que obriga a União a realizar determinados gastos, em alguns casos vinculando receitas e despesas (como os 18% de receita dos impostos para a educação), e as decisões a respeito do pagamento de pessoal da União e dívida pública produzem impacto na receita e despesa da União. Com a exceção das políticas macroeconômicas, observa, “as despesas constantes no Orçamento Público citadas acima, necessitam da aprovação legislativa em alguma fase de seu processo decisório” (ROCHA, 1997, p.74).

<sup>3</sup> As transferências obrigatórias aos estados, Distrito Federal e municípios são definidas constitucionalmente. As principais transferências constitucionais são o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Mas existem ainda outros Fundos como o do Centro-Oeste (FCO), do Norte (FNO), do Nordeste (FNE). Os Fundos são



constituídos com parcela dos recursos da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados.

<sup>4</sup> A partir dos dados apresentados pelos relatores dos Orçamentos de 1996 e 1997, P. Rocha analisa o efeito das restrições sobre a realocação de recursos da proposta de lei orçamentária. Conclui que em relação ao valor total dos orçamentos – R\$ 312.777 bilhões, em 1996 e R\$ 428.927 bilhões, em 1997 – foram realocados pelos parlamentares 1,29% (R\$ 2.571 bilhões), em 1996 e 1,37% (R\$ 2.820 bilhões), em 1997 (ROCHA, 1997).

<sup>5</sup> Em 1988, a Comissão foi composta por 60 membros titulares (45 deputados e 15 senadores); em 89-90, este número cresceu para 84 (63 deputados e 21 senadores); em 90-91, aumentou novamente para 120 (90 deputados e 30 senadores), mas em 1993 foi reduzido para o número atual, ou seja, 84 (63 deputados e 21 senadores). O aumento das vagas na Comissão foi a solução encontrada pelos líderes dos partidos, segundo SERRA (1994), para amenizar as pressões que sofriam dos parlamentares interessados em tornarem-se membros da mesma.

<sup>6</sup> Para uma análise sobre o papel e o poder das lideranças no processo legislativo, ver NOVAES (1994).

<sup>7</sup> Algumas análises sobre o Congresso norte-americano referem-se a esses pequenos projetos direcionados para seus estados e distritos eleitorais como *pork-barrel*. A importância destes projetos para o aumento do déficit público, a utilização desses projetos pelo governo para aprovação de legislação de seu interesse e a contribuição deles para a reeleição dos parlamentares são algumas das questões discutidas. Ver ELLWOOD & PATASHNICK (1993). STEIN & BICHERS (1994) e EVANS (1994). A utilização do termo em análises sobre o Congresso brasileiro pode ser encontrada em AMES (1986 e 1995) e SANTOS e MACHADO (1995). O problema a meu ver do uso dessa noção no caso brasileiro são pelo menos dois: primeiro, trata-se de uma noção nativa (americana) transposta em função da semelhança dos fenômenos que buscam caracterizar. Porém, como chamaram atenção os estudos comparativos empreendidos a partir da perspectiva funcionalista, há semelhanças que são mais externas do que substantivas. Segundo, o termo *pork-barrel* chama atenção exclusivamente para os interesses eleitorais dos parlamentares.

<sup>8</sup> Sobre a possibilidade de ser considerado como um parlamentar “ineficiente”, ver o seguinte comentário de Êlcio Alvares: “Porque o eleitor do Espírito Santo ou de qualquer estado brasileiro pode cobrar dos senadores e deputados a sua ineficiência na participação orçamentária” (Manoel Moreira, CPMI do Orçamento, 20/11/93, p. 60). Referindo-se à utilização do “apadrinhamento” (que se manifestava particularmente nas nomeações para os cargos oficiais) nas disputas eleitorais durante o Império, R. Graham lembra que “não jogar o jogo do apadrinhamento indicava fraqueza política” (1997, p. 134).

<sup>9</sup> Segundo o dicionário AURÉLIO, paróquia designa uma “divisão territorial de uma diocese sobre a qual tem jurisdição ordinária um sacerdote, o pároco” (FERREIRA, 1975). Durante o Império, a paróquia foi uma referência política. Lembro que as urnas ficavam depositadas e as eleições ocorriam nos prédios das igrejas.

<sup>10</sup> Segundo José Serra, a expressão foi utilizada pelo deputado Nelson Jobim para caracterizar, durante os governos militares, a ação dos parlamentares junto ao Executivo com o objetivo de atender a demandas de suas “clientelas eleitorais” (cf. SERRA, 1994, p. 18). Observe-se o que diz um técnico da Secretaria de Orçamento e Finanças: “Parece que o indivíduo [o parlamentar] vem para Brasília com o espírito de Câmara de Vereador”. E mais adiante completa: “O Congresso hoje é uma Câmara de Vereadores”.

<sup>11</sup> Note-se que sobretudo antes da CPMI do Orçamento era comum os técnicos das assessorias, devido a pagamentos pecuniários, outras vantagens ou mesmo temor de uma represália, prepararem as emendas para os parlamentares. Em alguns casos, ex-técnicos organizavam uma espécie de assessoria particular para atender às demandas por elaboração das emendas.

<sup>12</sup> Negociações entre os Poderes Executivo e Legislativo ocorrem nas várias fases do ciclo orçamentário. Quando da elaboração da proposta orçamentária pelo Executivo, por exemplo, parlamentares procuram garantir que programas propostos pelo ministérios sejam dirigidos especificamente para regiões de seu interesse. Dessas negociações entre parlamentares e órgãos do Executivo resultam, por exemplo, os recursos *carimbados*. As ações do Executivo junto ao Legislativo também são freqüentes. Manter ou aumentar o “teto” dos gastos dos órgãos ministeriais é um dos objetivos desses contatos.

<sup>13</sup> Um quadro das distintas categorias identificadas como presentes na fase legislativa de elaboração orçamentária durante seu trâmite pelo legislativo pode ser encontrado no trabalho de SANTOS e MACHADO (1995) São elas: Poder Executivo (que se faz presente através dos líderes de governo, líderes dos partidos governistas, ministros e representantes dos Ministérios), governadores, prefeitos, empreiteiras e grupos da sociedade civil (sindicatos, ONGs, associações, empresas etc.).

<sup>14</sup> Observem-se, por exemplo, os depoimentos, respectivamente, dos deputados José Carlos Aleluia e Jorge Tadeu Mudalem referindo-se ao período em que atuaram como relatores: “Jamais recebi pleitos de construtoras; sempre recebi solicitações de Deputados ou Senadores. Tenho correspondências de deputados pedindo para representá-los, mas nunca diretamente de construtoras” (José Carlos Aleluia, CPMI do Orçamento, 07/01/1994, p. 23). “Recebi cerca de nove mil emendas, que englobavam FUNASA e INAMPS. Nunca aprovei nenhuma emenda de caráter empresarial, mas sim acatamento de parlamentares que solicitam o acatamento de suas emendas” (Jorge Tadeu Mudalem, CPMI do Orçamento, 07/01/94, p. 4).

<sup>15</sup> Um exame detalhado do número de emendas e das normas que regulam a cada ano a apresentação das emendas pode ser encontrado em ROCHA (1997).

<sup>16</sup> A utilização das emendas para satisfazer aos membros de suas redes locais é destacada pelo assessor de um deputado que, contudo, também lembra que esta não era uma prática geral. Diz o assessor: “Ele [o parlamentar] pode por exemplo usar as emendas ordinárias como motivo de força. Faz 15, 20 emendas para cada município, todas ordinárias, presta, entre aspas, conta ao município da sua atuação parlamentar. Mas as 30 prioritárias são as emendas de interesse dele. Agora veja bem, é importante lhe dizer, que isso pode ser prática, mas é de uma minoria”.

# **A luta pela aprovação de emendas orçamentárias**

**S**e o estabelecimento informal de *cotas* individuais tem assegurado aos parlamentares uma parcela idêntica de recursos para que seja destinada conforme seus interesses – o que tem amenizado, segundo os informantes, as disputas internas –, durante grande parte do funcionamento da Comissão, no entanto, prevaleceu uma concorrência acirrada entre deputados e senadores pela aprovação de suas emendas individuais.<sup>1</sup> Nessas circunstâncias, pode-se perceber de forma mais clara como as chances dos parlamentares terem suas emendas inseridas no projeto de lei orçamentária não são idênticas. Examinar como se estabelece esta distinção entre os parlamentares e os recursos sociais mobilizados para garantir a aprovação das emendas de seu interesse constituem os objetivos deste capítulo.

As impressões e descrições mais gerais efetuadas por parlamentares e técnicos a respeito do funcionamento da Comissão antes das investigações da CPMI, chamam atenção para um processo marcado pelo que eles experimentam como uma grande desorganização:

A impressão que sempre tive é a de que ela [a Comissão] sempre era um campeonato de exaustão física. Reuniões desorganizadas, marcadas, às vezes, aleatoriamente, varando madrugadas de fins de semana, gerando votações de última hora no plenário da Câmara sem que se tivesse do Congresso, dos deputados e senadores, a efetiva posição dos cortes de receitas e despesas, exatamente pelo atropelamento de sua votação de última hora” (Paes Landim, CPMI do Orçamento, 28/12/93, p. 6 ).

Ao se comparar a passagem acima com as descrições efetuadas a respeito da participação dos parlamentares na elaboração do orçamento em outras conjunturas, vê-se que elas apresentam certas semelhanças. É dado destaque ao caráter tumultuado do processo, às discussões e votações ocorridas na última hora e à desinformação dos parlamentares sobre o que efetivamente estava sendo votado quando da aprovação do projeto de lei. Do relato efetuado pelo deputado infere-se, entre outros aspectos

tos, que a participação do parlamentar na Comissão não assegura que este tenha um controle da totalidade das decisões que estão sendo tomadas no âmbito da Comissão.

Mas se, por um lado, essa desorganização produzia efeitos negativos do ponto de vista do funcionamento da Comissão, por outro, gerava, como sugere Orestes, uma “forma de poder político”. Os parlamentares que detinham o conhecimento técnico necessário à elaboração do orçamento e ocupavam as posições-chave na Comissão tinham condições de exercer um controle sobre o processo. E, como ficará mais claro adiante, a desorganização não significava que regras informais não estivessem operando. O domínio desses procedimentos por alguns parlamentares dava a estes um poder relativo maior no processo de elaboração do orçamento.

As chances de aprovação das emendas variam, sobretudo, em função das relações de poder no Congresso. Entre outros aspectos, a posição institucional ocupada no Congresso e na CMPOF e as estratégias mobilizadas pelos parlamentares definem as possibilidades de aprovação das emendas. E, como já foi mencionado anteriormente, uma primeira distinção significativa é aquela existente entre os parlamentares que são membros ou não da Comissão de Orçamento. Todavia, apesar desta divisão ser relevante, seria um erro concluir, de imediato, que os parlamentares que se encontram fora da Comissão estão em piores condições para aprovar as emendas de seu interesse. Isto não se aplica, sobretudo, àqueles que desempenham funções institucionais e de liderança.

Assessores parlamentares e técnicos da assessoria de orçamento mencionam, inclusive, o nome de deputados e senadores que não necessitam se preocupar com a aprovação de emendas ao projeto de lei orçamentária para obter a liberação de recursos junto ao governo federal. Encontram-se nessa condição os parlamentares com influência junto ao Congresso e ao Poder Executivo. A influência destes parlamentares nos órgãos governamentais (decorrência, por exemplo, das nomeações) e o prestígio junto aos demais congressistas são, entre outros, elementos apontados ao mesmo tempo como fundamento e explicitação de seu poder. A mobilização menor desses parlamentares em torno da elaboração do orçamento é explicada a partir da referência ao poder que estes possuem de obterem diretamente nos ministérios, sobretudo através das dotações globais, a liberação de recursos para o atendimento de suas demandas.

Entre os parlamentares que não são membros da CMPOF e têm interesses na elaboração do orçamento, as chances de sucesso concentram-se naqueles que ocupam posições institucionais no Congresso. Neste caso, destacam-se o presidente e os membros das Mesas do Senado e da Câmara, os presidentes e relatores das comissões permanentes e os líderes dos partidos. O poder das pessoas que se encontram nestas posições de intervir na aprovação das emendas pode ser entendido a partir das relações de interdependência que as vinculam aos parlamentares. Como já foi mencionado anteriormente, passam por essas lideranças, por exemplo, as nomeações dos mem-

bro para a Comissão de Orçamento. Acrescente-se a isso o fato de que se encontram em posições que lhes permite conceder favores e serviços específicos aos parlamentares (indicações para relatorias, passagens aéreas, apartamentos funcionais etc.). É importante ressaltar que identificar a influência destes parlamentares na aprovação das emendas é uma tarefa difícil uma vez que suas intervenções ocorrem, frequentemente, de forma indireta, isto é, através de membros da Comissão.

O conhecimento técnico e a experiência acumulada em anos anteriores na elaboração do orçamento – o que, segundo assessores, habilita o parlamentar a identificar interesses que estejam por trás das emendas – constituem um capital social importante para aqueles que se encontram fora da Comissão.

Para os parlamentares que não são membros da CMPOF ou desfrutam de uma posição de destaque no Congresso, a possibilidade de ter suas emendas aprovadas depende, sobretudo, do acesso que têm aos relatores e pessoas-chave da Comissão. Porém, o recurso acionado com mais frequência é a mobilização dos deputados e senadores que integram a Comissão. Como sugeriu Orestes, estes parlamentares procuram arrumar um “padrinho”. A ação dos membros da Comissão em favor de seus colegas – mediando contato com os relatores, apresentando e defendendo emendas que sejam de seu interesse – faz parte da série de favores e serviços que os parlamentares trocam entre si. Por conseguinte, a presença na Comissão pode ser importante não só pelos vínculos com as redes políticas locais, mas também pelas relações de poder que ligam seus membros aos demais parlamentares.

Entre os membros da CMPOF, o poder de aprovação de emendas também não está distribuído igualmente. Este se concentra, sobretudo, nos relatores. Até a aprovação da Resolução nº 02, de 1995 – CN, apesar das modificações introduzidas na composição das relatorias pelas várias Resoluções, o poder de inserção de emendas ao projeto de lei orçamentária concentrava-se sobretudo no relator-geral. Com esta Resolução, a composição das relatorias modifica-se e este poder é deslocado para os relatores setoriais. O relator-geral passa a ficar impedido de aprovar emendas já rejeitadas ou apresentar emendas de relator (artifício frequentemente utilizado pelos relatores-gerais para aprovar emendas de seu interesse) que implique inclusão de subprojetos e subatividades. A aprovação e rejeição das emendas dos parlamentares e a consolidação do parecer das subcomissões fica a cargo dos sete relatores setoriais auxiliados por até cinco relatores setoriais adjuntos escolhidos entre os membros da subcomissão. O principal constrangimento que se impõe sobre os relatores setoriais e o relator-geral é o de ter o seu parecer aprovado, respectivamente, pelos plenários das subcomissões e Comissão. Esta preocupação faz com que atuem voltados para a construção de um consenso entre os parlamentares. Isto pressupõe, sobretudo, ter que negociar o atendimento de suas emendas individuais.

As relatorias não possuem o mesmo valor do ponto de vista dos partidos e dos parlamentares. O volume de recursos passível de ser realocado e a natureza dos pro-

gramas discutidos em cada subcomissão são elementos centrais na definição dessa hierarquização. São eles que definem as possibilidades para que os parlamentares atendam aos seus interesses. Assim, as relatorias responsáveis pela realocação de recursos em áreas como educação, saúde, infra-estrutura (saneamento, eletrificação) e órgãos como DNER e Rede ferroviária são disputadas e ocupadas por parlamentares dos maiores partidos. Aos membros dos partidos com menor representação cabem as relatorias que envolvem órgãos com menor peso orçamentário e político como o Ministério das Relações Exteriores, Ciência e Tecnologia e Exército, por exemplo.

Apesar de tratar-se de uma negociação encaminhada pelas lideranças políticas dos partidos, a escolha dos relatores – especialmente os setoriais e adjuntos (e antes da Resolução CN 2/95, os relatores parciais) – é uma decisão complexa que pode envolver, inclusive, segmentos econômicos com interesses em jogo no orçamento. Sobre a escolha do relator parcial do DNER a quem prestou assessoria, um assessor parlamentar, Ribamar, recorda que, além de ter tido a concordância das lideranças dos principais partidos, o nome do parlamentar foi aprovado por empreiteiras com interesses em jogo no órgão. O fato de empresas aprovarem e impedirem a nomeação de um parlamentar para um cargo é uma indicação de sua influência nos partidos. Dito de outro modo, esse poder das empresas em relação aos partidos nos conduz ao problema da autonomia da esfera política. A influência dessas empresas nos órgãos governamentais e nas decisões partidárias é um exemplo do modo como se dá a articulação entre os poderes privado e público.

Quanto aos relatores, cabe observar ainda que os parlamentares indicados para o cargo podem não ser efetivamente aqueles que elaboram o parecer. Como informou Ivan, assessor de um deputado, nestes casos eles são apenas *laranjas*, isto é, aparecem como formalmente no cargo, mas o poder de fato para tomar as decisões está nas mãos de um outro parlamentar. Quando isso ocorre, as pressões pela aprovação das emendas devem ser efetuadas sobre estes últimos.

A pressão dos parlamentares sobre os relatores é um elemento essencial no processo de definição das emendas que passam a constar no projeto de lei. Quando deixa de ser realizada, como informou Ribamar, o parlamentar automaticamente tem suas emendas excluídas do processo de avaliação. Diante das inúmeras emendas a serem examinadas, o fato de o parlamentar não procurar o relator para assegurar a aprovação de suas emendas é interpretado como um desinteresse deste pelas mesmas e sua apresentação como o cumprimento de um dever formal ou somente um meio de prestar contas às *bases eleitorais*.

Ao serem elaboradas, as emendas são acompanhadas de uma justificativa para que o relator possa avaliar a sua pertinência. Mas essas justificativas dificilmente chegam a ser lidas pelos relatores ou servem realmente como fundamento para definir a sua aprovação ou rejeição. O fundamental, como ressalta Silveira, assessor de um deputado, é a ação do parlamentar junto ao relator: “O que importa mesmo é o

parlamentar se interessar, ir lá e conversar com ele e explicar o que está acontecendo. (...) Então, é o cara que se preocupa, é o cara que está lutando, que está lá direto no relator, pedindo as coisas dele (...). É o tipo de coisa, quanto mais você trabalha, mais você conquista”. A pressão do parlamentar é realizada através de um contato pessoal com o relator. O fundamental é a demonstração da importância da emenda e do interesse pessoal em sua aprovação. *Lutar* significa aqui manter contato, dar explicações e realizar os pedidos que assegurem que seus interesses sejam atendidos. Essas ações apontam, portanto, para um conteúdo particular da noção de trabalho, isto é, aquilo que é tido como trabalho para o parlamentar.

Para dar maior peso às suas emendas e tornar mais eficaz a pressão, os parlamentares procuram entrar em contato com os relatores acompanhados de governadores, prefeitos e lideranças comunitárias beneficiadas pelas emendas. Esse contatos visam, como se diz, a “sensibilizar” os relatores. Também são frequentes as correspondências e bilhetes encaminhados pelas lideranças políticas e parlamentares aos relatores. Neles são ressaltadas a importância social da emenda e o interesse do remete em sua aprovação. Essa forma de ação junto aos relatores é descrita por assessores como uma *pressão carinhosa*.

Mas as pressões nem sempre são efetuadas nesses termos. O interesse do parlamentar na aprovação das emendas e a tensão envolvida nas negociações podem resultar em xingamentos e ameaças – como a retirada do interlocutor das funções que ocupa. As negociações mais frequentes, todavia, envolvem a troca de apoio para acesso aos cargos (liderança de bancada, indicação de presidência e relatoria das comissões etc.).

A pressão sobre os relatores é efetuada ainda através da utilização de dispositivos regimentais. A ameaça de um membro da Comissão de pedir destaque para suas emendas, o que levaria a que cada emenda fosse votada separadamente, tem sido uma forma de abrir as negociações com os relatores. A votação dos inúmeros destaques de cada parlamentar faria com que o trabalho da Comissão se estendesse por vários dias, o que, em termos práticos, inviabilizaria a elaboração do parecer final nos prazos estabelecidos. Os acordos efetuados entre relatores e parlamentares ocorrem geralmente em torno do número e do valor das emendas a serem aprovadas.

Os destaques e os impasses que surgem durante a votação do parecer final são discutidos em reuniões que envolvem principalmente os líderes dos partidos na Comissão. Esses encontros são conhecidos como “Tribunal de Nuremberg”. O que predomina nesses encontros não é a discussão de casos individuais, de parlamentares que podem estar causando dificuldades para a aprovação do parecer, mas a tentativa de chegar a acordos sobre questões gerais a respeito do andamento do trabalho: votação do parecer do relator ressaltando os destaques, aprovação dos destaques com determinadas características, por exemplo.

Do ponto de vista da liberação dos recursos, o que será discutido adiante, cabe observar que a pressão dos parlamentares, sobretudo das lideranças partidárias na Comissão, é dirigida para que os ministérios geridos por representantes de seus respectivos partidos sejam contemplados com recursos suficientes para suas ações.<sup>2</sup> Ter esta conexão em mente é importante para se entender a atuação dos parlamentares de liberação de recursos nos ministérios.

Coexistem na elaboração do orçamento, portanto, várias formas de disputas. Entre outras, pode-se destacar as disputas pela destinação de recursos para estados e regiões, pela aprovação das emendas individuais dos parlamentares e pela alocação de recursos nos ministérios.

Ao se considerar os depoimentos de parlamentares que ocuparam cargos de relatoria na Comissão, obtém-se algumas informações sobre o modo como estes experimentavam as pressões dos parlamentares, o lugar que estas têm na explicação que dão a respeito das medidas adotadas e os critérios utilizados para definir as emendas que foram inseridas no projeto de lei orçamentária.

As condições sob as quais trabalham os relatores são mencionadas como um aspecto que apresenta dificuldades para a realização de um trabalho criterioso. Em depoimento aos membros da CPMI do Orçamento, o deputado Sérgio Guerra destaca, por exemplo, o prazo exíguo para análise das emendas e definição de programas governamentais, a grande quantidade de emendas a ser examinada e o número de pessoas que são ouvidas (parlamentares, governadores, prefeitos, deputados estaduais, vereadores, empresários e órgãos públicos). Assim, a imagem apresentada a respeito do trabalho de exame das emendas é a de um processo fundado menos nas necessidades reais e nas informações disponíveis do que nas pressões exercidas pelos relatores. São sobretudo estas pressões, afirma o deputado José Carlos Vasconcelos em seu depoimento à CPMI, que são levados em conta pelos relatores setoriais e geral.

O grande número de emendas é um problema principalmente para a opinião pública. Para os relatores, devido aos critérios utilizados, pode não chegar a se constituir em uma dificuldade. Ribamar observa que as emendas são selecionadas devido a seus autores. Desse modo, o relator atende primeiro aos parlamentares que, em vista de seu poder de pressão, podem inviabilizar o parecer. Os demais parlamentares têm suas emendas aproveitadas de acordo com a disponibilidade dos recursos que restam.

O modo como a pressão sobre os relatores é exercida pode ser observado em uma passagem na qual o deputado Fábio Raunheitti (PTB-RJ) faz menção à sua experiência, em 1990, como sub-relator do Ministério da Ação Social:

V.Ex.a., [senador Elcio Alvares] pela experiência parlamentar que vive – evidentemente deve ter grande interesse na solução dos problemas do seu estado, aqui cada qual os tem na sua região – sabe como é assediado um sub-relator na



ocasião terminal da confecção do Orçamento. (...) Na verdade, esses orçamentos sempre foram votados quase no apagar das luzes, às vezes até ultrapassava o limite do prazo. A gente fica feito louco. Não sei se V.Ex.a. chegou a participar de algum final: é uma verdadeira loucura, a gente quase perde a capacidade de ação diante das pressões sofridas (Fábio Raunheitti, CPMI do Orçamento, 24/11/93, p. 38).

O depoente inicia sua explicação a partir do consenso existente em torno da concepção de que cabe aos parlamentares defender os interesses dos estados e municípios que representam. É este consenso, em certa medida, que justifica a pressão dos parlamentares. Exercida sobretudo nas últimas horas de elaboração do parecer, pois são nesses momentos que são feitos os últimos acertos e tomadas as decisões finais, a pressão torna-se ao mesmo tempo princípio de ação e de explicação para as medidas adotadas – mesmo que essas possam ser consideradas irregulares do ponto de vista ético e administrativo. Desse modo, justifica-se a inserção de emendas sem o conhecimento de sua finalidade e tendo por fundamento as exigências dos pares.

Além da seleção das emendas a serem inseridas em seus pareceres, os relatores devem estabelecer os valores das mesmas. Esta é uma decisão tomada de forma pouco precisa. Sem referenciais claros para definir o valor dos programas e projetos descritos nas emendas, prevalece ora o bom senso, ora o interesse daqueles que defendem as emendas. Observe-se, por exemplo, o diálogo entre os senadores Jutahy Magalhães e Dário Pereira durante o depoimento deste último à CPMI do Orçamento: “Alocamos recursos sem saber, necessariamente, se serão suficientes ou não. Às vezes coloca-se de menos, às vezes de mais”. Ao que completa o senador Dário Pereira: “Cabe aos parlamentares fazer adivinhações” (Senador Dário Pereira, CPMI do Orçamento, 06/01/94, p. 23). O valor proposto nas emendas, geralmente revisto pelos relatores (com cortes ou acréscimos), é aquele, portanto, fixado pelos próprios parlamentares. Deputados e senadores alegam, inclusive, num claro confronto com a burocracia governamental, que o fato de conhecerem os estados e municípios que representam os torna mais qualificados para definir o valor das emendas, em contraste com os técnicos do Executivo que tomam suas decisões fechados em seus gabinetes.<sup>3</sup>

As dificuldades enfrentadas e os procedimentos adotados por relatores durante o exame das emendas foram acompanhados por Pádua, assessor de um líder encarregado de contribuir com o relator, de uma relatoria não muito expressiva, na elaboração de seu parecer para o orçamento de 1996.

Segundo Pádua, de modo geral, a principal preocupação dos relatores é com o atendimento das emendas dos parlamentares. Desse modo, a lógica que os orienta é a de atender ao máximo de parlamentares possível. Ao tomar conhecimento das emendas elaboradas para o órgão, o relator entra em contato com cada parlamentar e discute seus interesses (“o que que você quer? Eu quero isso, quero aquilo”). Assim proce-

endo, o relator espera que seu parecer passe mais facilmente pela Comissão. Mas ao agir dessa forma não são levadas devidamente em consideração as prioridades estabelecidas pelos órgãos. Para evitar este tipo de problema, no caso da elaboração de seu parecer, teve-se o cuidado de consultar os órgãos.

Isto não impediu, no entanto, que o processo de elaboração do parecer fosse atravessado por decisões, de certo modo, fortuitas. Como todos os órgãos alegam que trabalham no limite e que seus recursos não podem ser alterados, foi efetuado, inicialmente, um corte linear de 30% em todos os investimentos. Com isso, foi formado a *bolsa de fontes*. A partir daí foram realizadas as negociações. A decisão sobre a manutenção ou não dos cortes dependia, portanto, da capacidade do interlocutor de convencer o relator e seus assessores a respeito da necessidade dos recursos. A dificuldade para tomar a decisão correta e a sensação de irresponsabilidade gerada pelo processo são destacadas pelo assessor ao observar que “era uma coisa realmente até meio irresponsável. Eu me sentia meio irresponsável”. E se foram cortados cerca de mil projetos, trinta tiveram seus valores convertidos à proposta original. Ao que acrescenta, confirmando a importância de se contemplar os interesses dos parlamentares: “Porque, se você também não fizer no mínimo isso [cortar alguns projetos], você não atende nenhuma emenda”.

Como observou Ribamar, o problema maior para os relatores pode não ser as emendas dos parlamentares, mas atender minimamente o interesse das empreiteiras. No caso de relatorias, como do DNER, nas quais as empreiteiras têm muitos interesses em jogo, o relator enfrenta a dificuldade de ter que contemplar as diversas empresas. As dificuldades surgem, entre outros aspectos, devido às disputas entre as empresas pela participação nos mercados nacional e estaduais.<sup>4</sup> Acrescente-se a isso, a determinação de parlamentares para aprovarem emendas específicas para uma região ou local uma vez que às mesmas estão associadas a sua sobrevivência política.

Além da posição institucional que ocupam os parlamentares e das pressões que são exercidas, outros critérios, além das exigências formais, interferem na seleção das emendas que efetuam os relatores. Entre eles, têm um peso significativo as relações que mantêm os deputados e senadores que pertencem a uma mesma bancada estadual. Como os parlamentares vinculam suas atuações aos estados e municípios pelos quais se elegem, a condição de concorrentes no mesmo estado pode ser prejudicial para a aprovação das emendas. A disputa estadual pode atravessar inclusive os vínculos partidários. Gregório conta um caso ocorrido com o parlamentar a quem assessorava, que ilustra bem este tipo de conflito. Um dos três candidatos à relatoria – dentro de um mesmo partido – era opositor no estado do deputado com o qual Gregório trabalhava. Apesar de filiados a partidos distintos, o deputado se articula com um dos candidatos para que seu opositor no estado não fosse a pessoa indicada por seu partido. Para isso, monta e passa para o primeiro um dossiê com denúncias sobre movimentações irregulares de recursos feitas por seu opositor quando este foi

secretário de estado. E de fato, isto acabou contribuindo para que este não fosse a pessoa indicada.

Mesmo pertencendo o relator e o parlamentar à mesma sigla partidária este tipo de vínculo pode não significar muita coisa. O fundamental, como ressaltam assessores parlamentares, é que se tenha acesso aos relatores. Neste sentido, cabe ressaltar a importância que possui o vínculo de amizade entre os parlamentares. É Gregório quem nos oferece um outro exemplo, neste caso, do modo como a amizade entre relator e parlamentares pode interferir positivamente na inserção de emendas ao projeto de lei. O deputado com o qual trabalhava não havia apresentado qualquer emenda prioritária para a área de educação, somente uma ordinária. Assumiu a relatoria um amigo do deputado. Durante o processo de exame das emendas, o relator tomou a iniciativa de ligar para o parlamentar. Preocupado em saber se o deputado não tinha interesses na área que relatava e se não havia apresentado emendas prioritárias, este fez menção à emenda ordinária que acabou sendo aprovada.

Um recurso utilizado com frequência pelos relatores consiste na aprovação mútua de emendas. Através desses acordos, cada relator aprova em seu relatório emendas que sejam de interesse do outro. Além de assegurar a aprovação das emendas, essa estratégia evita as acusações de que os relatores agem em benefício próprio. Referindo-se ao ano de 1991, quando foi relator do sistema Eletrobrás, observa o senador Teotônio Vilela Filho: “Percebia que havia uma espécie de confraria, mas a idéia que tinha ou que me pareceu é que era uma confraria mais no sentido de permuta de emendas, de favorecimento de emendas entre um grupo que comandava a Comissão” (Teotônio Vilela Filho, CPMI do Orçamento, 05/01/94, p. 31). Esta forma de atuação, no entanto, como observa ROCHA (1997), tem sido dificultada nos últimos anos em virtude das novas regras aprovadas pela Comissão. Entre estas medidas, encontra-se a adoção informal das cotas de recursos para os parlamentares.

O poder distinto dos parlamentares e as estratégias mobilizadas durante a elaboração do projeto de lei orçamentária acabam determinando um sucesso diferenciado dos mesmos quanto à defesa de seus interesses junto ao orçamento. Isto se manifesta tanto no número de emendas individuais aprovadas, quanto no valor dos recursos destinados por cada parlamentar para os projetos e subprojetos de seu interesse. Com base nesses resultados, os parlamentares produziam, inclusive, uma auto-classificação que refletia não só a intervenção diferenciada na elaboração do orçamento, como o poder relativo dos mesmos. Neste sentido, com uma certa resignação, falava-se na existência de parlamentares de primeira, segunda e terceira classe.

O fato de uns deputados e senadores conseguirem aprovar mais emendas e recursos do que outros é alvo de denúncias frequentes por parte daqueles que se sentem prejudicados. O que se questiona, neste caso, é o tratamento diferenciado a que são submetidos os parlamentares. A questão não é que estes estejam mobilizados em torno da aprovação de emendas que em princípio beneficiem suas *bases eleitorais*,

mas que uns obtêm recursos para isto e outros não.<sup>5</sup> Ademais, a diferença na aprovação de emendas e recursos coloca o problema do valor e do resultado do trabalho do parlamentar. Este último é utilizado, eventualmente, como critério para justificar as diferenças identificadas. Todavia, parlamentares observam que não há efetivamente uma correspondência entre o trabalho desenvolvido junto à CMPOF e a inserção de emendas ao projeto de lei orçamentária. Dito de outro modo, observa-se que a aprovação de emendas decorre de outros fatores que não somente o trabalho realizado pelo parlamentar na Comissão.<sup>6</sup>

Para evitar as desigualdades e as discussões daí decorrentes, nos últimos anos, como afirmamos, foram estabelecidas informalmente *cotas* de recursos idênticas para cada um dos parlamentares.<sup>7</sup> A idéia de implantação das *cotas* é anterior à própria CPMI do Orçamento. Como recorda o deputado Genebaldo Correia (PMDB-BA) durante seu depoimento à CPMI, nos anos de 1991 e 1992 a questão chegou a ser discutida pelo Colégio de Líderes. A solução foi proposta para evitar “que uns pudessem emendar mais do que os outros”, no entanto, não se chegou a um consenso (Genebaldo Correia, CPMI do Orçamento, 19/11/93, p. 7). O argumento de que a medida aumentaria as críticas de pulverização do orçamento evitaram que ela fosse levada à frente nessas ocasiões.

Contudo, a solução das *cotas* acabou sendo implantada a partir de 1994.<sup>8</sup> Para o orçamento de 1997, por exemplo, cada parlamentar dispunha de aproximadamente um milhão e quinhentos mil reais para elaborar suas emendas. A aplicação desse recurso é definida pelo parlamentar e acatado pelos relatores. Do ponto de vista de técnicos das Assessorias de Orçamento e assessores parlamentares, a medida contribuiu para a diminuição das negociações em torno do atendimento das emendas individuais. Fala-se, inclusive, numa “democratização do orçamento”. Mas o temor em relação às críticas que podem ser dirigidas ao Congresso por parte da imprensa permanece. Isto mantém a *cota* na condição de um acordo informal. A preocupação não é exatamente com a chamada *pulverização*. O que mantém a *cota* na condição de uma medida informal é o temor dos parlamentares de serem alvo da acusação de estarem dividindo o orçamento entre si.

De fato, o que a *cota* assegura de maneira informal ao parlamentar é uma parcela de recursos públicos para que distribua de acordo com seus interesses. Isto permite, por exemplo, que ele atenda às demandas de lideranças locais e empresas. Tudo se passa, portanto, como se o Estado reservasse para o parlamentar uma parcela de recursos que lhe permitisse atender às demandas de caráter clientelístico. No entanto, registre-se mais uma vez, o acordo no âmbito do Legislativo não garante que os recursos sejam liberados pelo Executivo.

Do ponto de vista dos princípios que fundam o julgamento dos parlamentares a respeito dos procedimentos relativos à aprovação das emendas, é interessante comparar o modo como estes consideram a troca de aprovação de recursos entre os relatores

e a aprovação através das *cotas*. Como vimos, se o primeiro caso é alvo de denúncias de irregularidades pelos próprios parlamentares e têm sido tomadas medidas formais para impedir que isto ocorra, este tipo de preocupação não se aplica às *cotas*. Entre outros aspectos, esta diferença em termos de avaliação parece estar assentada no fato de que a troca entre os relatores consiste em um circuito fechado, enquanto as *cotas* beneficiam a totalidade dos parlamentares. Desse modo, o caráter restrito da aprovação das emendas entre os relatores contrasta com a extensão da aprovação através das *cotas*.

O estabelecimento das *cotas* é defendido por técnicos e parlamentares sob a alegação de que tendo assegurado os recursos para o atendimento de caráter particularístico, estes últimos deslocariam sua atenção para a discussão das questões “macro” e os “grandes números” do orçamento. Há, no entanto, indicações de que a disposição dos parlamentares para destinar recursos para os municípios e obras de seu interesse não tem se restringido ao valor das *cotas*. É o caso, por exemplo, das emendas de bancada que também têm sido utilizadas neste sentido. O que se observa, portanto, é que parlamentares deslocam a preocupação com o atendimento das demandas particularistas, o que de certo modo demonstra a força destas, para o âmbito das discussões acerca das emendas de bancada.

Assim, por um lado, as bancadas estaduais passam a concorrer pela obtenção de uma parcela maior de recursos<sup>9</sup> e, por outro, no interior das bancadas, são estabelecidos acordos no sentido de que os parlamentares, nos mesmos termos das *cotas* individuais, definam com os governadores, os municípios e obras onde querem que sejam aplicados os recursos.

De acordo com as normas orçamentárias, cada bancada estadual pode apresentar até 10 emendas. Para tanto, cada uma delas precisa ter a assinatura de três quartos dos parlamentares. Como informa o jornal *O Globo*, em 21/10/1997, insatisfeitos com a *cota* de R\$ 1,5 milhão, parlamentares das bancadas de Minas Gerais, Alagoas e Paraná, por exemplo, conseguiram firmar acordos com os governadores. No caso de Minas Gerais, em troca da elaboração de emendas que atendiam aos interesses do governo do estado, três das 10 emendas, num total de R\$ 60 milhões, foram separadas para serem aplicadas em locais e obras indicados pelos parlamentares. Em entrevista ao jornal, o deputado Márcio Reinaldo Moreira (PPB-MG), sub-relator do orçamento para Presidência da República, Poder Judiciário, Legislativo e Ministérios Militares, justificou a iniciativa nos seguintes termos: “Como as emendas de bancada têm prioridade na liberação de recursos, estamos protegidos e as nossas bases também. Não há mal nisso. (...) Defendemos as emendas do governo estadual e, dentro delas, haverá três para os deputados”. Comparada com emendas individuais, as emendas de bancada apresentam ainda uma virtude, qual seja, a maior probabilidade de que sejam liberadas pelo Poder Executivo. Assim, se o parlamentar, por razões que analisamos a seguir, não tiver suas emen-

das individuais liberadas, a parcela a ele reservada nas emendas de bancada serve para atender ao menos parte de seus compromissos.

A intervenção dos parlamentares na elaboração do orçamento, marcada pelo seu interesse em destinar recursos para os estados e municípios que representam, pode ser vista, como sugeriu P. Bourdieu como exemplo do modo como a “redistribuição burocrática” está sujeita às apropriações pessoais e clientelistas (1996a, p. 16).

Enfim, consideremos a Comissão de Orçamento não do ponto de vista dos parlamentares, mas dos partidos e do Congresso. A indicação dos membros da Comissão e dos parlamentares que devem ocupar os cargos-chave da Comissão, como vimos, é feita pelas lideranças partidárias a partir de negociações internas nos partidos e o aval dos parlamentares que desempenham funções institucionais no Congresso (mesa diretora, presidência das comissões, lideranças dos partidos, entre outras). São estes, portanto, que têm o controle sobre as indicações. Como a participação na Comissão é tida como fonte de reputação e poder, o controle exercido pelos partidos e Congresso sobre as nomeações é, por conseguinte, uma forma de controle sobre a distribuição de poder social dos parlamentares.

## Notas

<sup>1</sup> O interesse dos parlamentares na aprovação de suas emendas individuais e a tensão presente durante a fase de aprovação destas emendas podem ser percebidos no seguinte comentário de Orestes: “Ou bem se botava um critério ou neuquinho [os parlamentares] se comia à faca lá dentro”.

<sup>2</sup> A esse respeito veja-se, por exemplo, o comentário efetuado por um assessor de senador, Licício, referindo-se ao orçamento de 1996: “A LDO agora, por exemplo, disse que 80%, 90% seriam para a manutenção das estradas. Você só poderia ter 10% alocado em construção. O PMDB achou que era pouco dinheiro para construção. E começou a fazer pressão. Disputar dinheiro. Olha, você tira do Ministério do Exército, da Marinha, da Educação, da Saúde, da Presidência da República. Você tira de órfão, de viúva, dane-se. A gente quer recurso no Ministério dos Transportes, alocado dentro do DNER para a construção de estrada. E isso foi feito. Isto é disputa por recursos”.

<sup>3</sup> A defesa dos parlamentares como pessoas autorizadas para definir o valor das emendas pode ser observada, por exemplo, no depoimento do deputado Musa Demes, relator parcial do Ministério da Integração Regional para o exercício de 1993, quando este se refere aos critérios que utilizou para estabelecer o valor das emendas: “(...) Preferi, pela exigüidade do tempo, pela impossibilidade de fazer um exame mais aprofundado de cada emenda, atender aos pedidos de meus companheiros, dos parlamentares, por entender que ao deputado, ao senador, esse direito deve ser conferido, até porque quem mais sabe o que é necessário no seu estado ou seu município é efetivamente o Parlamentar, não são os funcionários da área do poder executivo, Não são os burocratas, que administram refestelados confortavelmente nos gabinetes refrigerados de Brasília, que sabem exatamente o que é melhor para o meu estado (...)” (Musa Demes, CPMI do Orçamento, 14/01/94, p. 5).

<sup>4</sup> Para contribuir com a elaboração de seu parecer, o relator solicitou a colaboração do DNER e da ANEOR (Associação Nacional das Empresas de Obras Rodoviárias). A participação da Associação teve um fim específico. Além de dispor de um levantamento sobre a situação das estradas brasileiras ela possuía um levantamento sobre os contratos das empreiteiras. Desse modo, sua participação visava garantir a uma melhor distribuição das obras entre as empreiteiras. Como informa o assessor a respeito da ANEOR.

<sup>5</sup> Observe-se, por exemplo, o que diz o senador Amir Lando (PMDB-RO) durante discurso no Plenário: “Não admito mais essa hipocrisia de aqui fazermos de conta que tudo vai bem e que uns têm o direito de levar os seus pleitos gordos e recheados de vantagens, enquanto outros, que representam um povo como o meu povo de Rondônia, são tratados de forma diferenciada e injusta porque não se observa o mínimo de equidade” (Amir Lando, Ética na Política, discurso pronunciado em 23/03/93, p. 5).

<sup>6</sup> Sobre a relação entre o trabalho e a aprovação de emendas o deputado Carlos Kayath tece o seguinte comentário: “Muitas vezes, Sr. Presidente, julgava-me vitorioso por conseguir alocar pequenas verbas para os meus municípios. Quando via o relatório final publicado, surpreso, descobria que colegas que não eram membros da Comissão e que sequer lá compareceram eram, às vezes, signatários de emendas de valores vultosos. Algo que é justo, que entendo e que vários depoentes aqui defenderam é que quem trabalha mais haveria de, talvez, obter o maior retorno. Não aceito, de forma nenhuma, a imputação de que eu não tenha trabalhado tanto como outros Deputados que jamais compareceram à sala da Comissão e sempre aprovaram verbas vultosas” (Cid Carvalho, CPMI do Orçamento, 04/11/93, p. 59).

<sup>7</sup> Apesar da *cota* ser utilizada para a elaboração de emendas e os recursos liberados estarem submetidos a um controle maior por parte dos órgãos do Executivo, o fato de ela assegurar uma parcela de recursos para que o parlamentar destine conforme seus interesses e ser utilizada para o atendimento de demandas de suas *bases eleitorais* a aproxima das verbas destinadas às subvenções sociais. Tal como as “caudas orçamentárias”, as subvenções sociais constituíam um anexo ao orçamento. Os parlamentares dispunham de uma pequena parcela de recursos para destinar às entidades e instituições registradas junto ao Estado como de assistência social. Estas subvenções foram extintas após a CPMI do Orçamento. Não deixa de ser portanto curioso que apesar da adoção das *cotas* ser uma discussão antiga, ela tenha sido implantada pouco tempo depois da abolição das subvenções sociais.

<sup>8</sup> É interessante observar que entre as sugestões oferecidas pelos parlamentares com o intuito de aperfeiçoar o processo de intervenção do Legislativo na elaboração do projeto de lei orçamentária, destacam-se aquelas voltadas para contemplar o que poderíamos considerar como dois grandes eixos de interesses que se fazem presentes na elaboração do orçamento do ponto de vista dos parlamentares. A *cota*, como temos visto, é pensada como uma alternativa para dar conta das demandas individuais dos parlamentares. Mas há propostas também no sentido da “regionalização ou estadualização” da discussão do orçamento. Neste caso, parece prevalecer a disposição dos parlamentares em atender às regiões a que estão politicamente vinculados. Observe-se, por exemplo, o que diz o senador Gerson Camata (PFL-ES): “Acredito, ilustre Senador, que uma das medidas que se poderia adotar para melhorar o desempenho da Comissão de Orçamento seria regionalizar ou estadualizar a discussão do problema orçamentário” (Amir Lando, Orçamento da União, 15/05/92, p. 9). Neste caso, continua o senador, o primeiro passo seria a definição de uma porcentagem de investimentos para cada estado. Definido quanto cabe a cada estado, à sua bancada caberia definir onde os recursos deveriam ser

aplicados. Ou seja, em termos amplos, a proposta significaria a ampliação do que atualmente é realizado através das emendas de bancada.

<sup>9</sup> Sobre as disputas entre as bancadas estaduais pela obtenção de uma soma maior de recursos, ver matérias sobre a votação do orçamento para ano 1998 publicadas pelo *Jornal do Brasil* nos dias 11 e 12 de dezembro de 1997. Em determinado momento, observa o deputado Paulo Bernardo (PT-MG) “O congresso, em vez de discutir projetos nacionais, limita-se a fazer emendas regionais, numa briga acirrada entre as bancadas”.





## **Parte II**

### **ATENDIMENTO DE *PLEITOS* E CRIAÇÃO DE DEPENDÊNCIAS PESSOAIS**



**S**ancionada a Lei Orçamentária Anual, prefeitos, governadores entidades e instituições contempladas com dotações orçamentárias passam a ter que se preocupar com a sua execução. 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 representam continua. A importância das ações dos parlamentares para a liberação dos recursos pode ser observada no comentário efetuado por Luiz Bandeira Rocha Filho em depoimento aos parlamentares da CPMI do Orçamento. O depoente, funcionário público, exerceu funções no Ministério da Agricultura, Secretaria de Planejamento da Presidência da República, Ministério da Educação e Casa Civil. Com base nesta experiência, diz: “Como vejo, e tenho o meu testemunho na vida pública, os recursos públicos obtêm-se quem vai atrás, quem pede, quem busca” (Luiz Bandeira Rocha Filho, CPMI do Orçamento, 03/01/94, p. 10).

O interesse dos parlamentares em obter recursos federais para suas *bases eleitorais* e a atuação dos mesmos junto aos órgãos ministeriais para que os recursos sejam efetivamente liberados são melhor compreendidos quando examinados no contexto das relações de dependência recíproca e assimétrica que vinculam os parlamentares, por um lado, às lideranças políticas locais e, por outro, às autoridades governamentais.<sup>1</sup> Como observou M. Weber – ao lado do direito, da convenção e do costume –, o interesse das pessoas opera como uma garantia de continuidade de uma determinada conduta consensual (1984, p. 267). Desse modo, procura-se, entre outros aspectos, considerar como interesses mútuos aproximam prefeitos, parlamentares e autoridades governamentais.

Assim, focalizo, inicialmente, o modo como a gestão e o atendimento de pedidos de recursos encaminhados pelas lideranças políticas locais estão associados à construção e consolidação das relações dos parlamentares com suas redes políticas. Ao centrar a atenção nesses pedidos e no conjunto de relações e práticas que eles mobilizam é possível pensar nas expectativas e obrigações que vinculam parlamentares e prefeitos. Em seguida, a análise é deslocada para a atuação dos parlamentares

junto ao Poder Executivo para que as emendas individuais e os recursos provenientes das dotações globais dos ministérios sejam liberados. Privilegia-se, neste caso, o exame dos recursos sociais mobilizados pelos deputados e senadores para que os processos de seu interesse sejam tratados de forma prioritária nos órgãos ministeriais e a relação dos parlamentares com as autoridades governamentais. Isto permite apontar, entre outros aspectos, para o modo como a relação dos parlamentares com suas *bases* está presente na relação destes com o Poder Executivo, como as mediações dos parlamentares são efetuadas no interior da burocracia governamental e as condições que estes precisam satisfazer para que suas demandas sejam atendidas pelas autoridades governamentais.

### Nota

<sup>1</sup> Ao comentar o trabalho de GRAHAM (1997), CARVALHO (1997) sugere que o autor incorre num erro conceitual ao trabalhar com o conceito de clientelismo político e argumentar no sentido de que o “Estado” mantinha uma relação de dependência em relação à “classe dominante rural”. Segundo Carvalho, isto seria propor uma inversão no conceito de clientelismo na medida em que, a seu ver, o Estado é sempre o lado mais poderoso. Não entendo assim a proposta de R. Graham. A meu ver, a preocupação deste último, como a de LEAL (1975), consiste em mostrar os vínculos de dependência mútua existentes entre autoridades governamentais e chefes políticos locais. Devido a esse debate, observo, portanto, que ao formular a questão em termos de dependência recíproca e assimétrica estou interessado em examinar as razões que aproximam, por exemplo, prefeitos, parlamentares e autoridades governamentais.

# Os pleitos e as redes políticas locais

**O**s distintos pedidos encaminhados aos parlamentares, pessoalmente ou através de seus gabinetes, são geralmente designados como *pleitos*. Todavia, o termo não é utilizado somente por membros do Congresso. No âmbito do Poder Executivo é possível encontrá-lo em ofícios e formulários dos órgãos ministeriais. Neste caso, são considerados como *pleitos* as solicitações de prefeitos, governadores e parlamentares dirigidos às autoridades desses órgãos.<sup>1</sup>

O termo pleito não é de uso exclusivo do universo político, mas nele ganha um sentido particular. Os sentidos dicionarizados de “pleito” e “pleitear” destacam a sua conotação jurídica ao registrar que ele pode designar uma “questão em juízo, demanda ou litígio” ou uma disputa, ao qual está associado a idéia de “pleito eleitoral”.<sup>2</sup> No contexto a que me refiro, o termo esta mais de acordo com o sentido de uma demanda, mas não de uma demanda jurídica. No caso, o termo *pleito* parece destacar a dimensão política e particularista de um pedido encaminhado a uma autoridade política. Consiste numa espécie de tradução do pedido de caráter pessoal para a linguagem política.

O atendimento de pedidos de caráter particular como mecanismo social de construção da liderança política é algo destacado em trabalhos voltados para a análise da política no Brasil. Quanto às lideranças políticas municipais lembro, por exemplo, o trabalho de Victor N. Leal que apresenta uma “lista incompleta” dos favores que lhes são solicitados (1975, p. 38).<sup>3</sup> Mais recentemente, os pedidos encaminhados aos políticos – parlamentares e políticos no exercício de funções executivas – foram tomados como objeto de investigação em dois trabalhos sobre a política no Brasil. A partir do exame das correspondências enviadas aos políticos, GRAHAM (1997) e HEYMANN (1997), circunscritos respectivamente ao século XIX e aos anos de 1930-40, analisam as relações postas em jogo nas solicitações de colocações e nomeações para cargos públicos.<sup>4</sup>

Entre os pedidos que chegam aos gabinetes, encontram-se os de prefeitos e governadores interessados na obtenção de verbas federais para investimentos em suas localidades. São, de modo geral, solicitações de inclusão de verbas para os municí-

pios no projeto de lei orçamentária quando de sua passagem pelo Congresso e liberação de recursos junto aos órgãos ministeriais. Contudo, assim como ocorre com qualquer *pleito* que chega aos gabinetes, os *pleitos* de verbas federais têm aos olhos do parlamentar um valor diferenciado. Enquanto certos pedidos são selecionados e passam a contar com sua mediação para que o solicitante seja atendido, outros, ao contrário, recebem menos atenção ou são, inclusive, deixados de lado. Os *pleitos* encaminhados aos parlamentares passam, portanto, por um processo de seleção e hierarquização. O exame dos critérios que fundam esse processo permite perceber o interesse que possuem parlamentares em torno do atendimento desses pedidos.

### **O contato com as bases eleitorais**

Para que se possa compreender o significado que possui para determinados parlamentares a atuação em favor do atendimento dos *pleitos* originados de pessoas situadas em suas *bases eleitorais* e os sentidos atribuídos a este último termo, é preciso considerar com mais cuidado o que os mesmos concebem como *base eleitoral*. Observe-se, neste sentido, o que diz um deputado (PMDB-ES):

Base eleitoral é aquela rua que você mora, o bairro que você mora, a cidade que você mora, é aquela cidade onde você tem o vereador que é seu conhecido, que é seu amigo, tem o líder da igreja que é seu amigo, o presidente da associação de moradores, da associação de bairro que é seu amigo. Aquele lugar onde você chama a pessoa pelo nome, aonde você tem o compadre, tem a comadre. É aquele lugar onde você vai à festinha, à festa junina, você vai à festa da igreja, vai ao campo de futebol. Essa que é a base eleitoral propriamente dita. É aonde, naturalmente, você volta e direciona sua atividade parlamentar.

Um primeiro aspecto que chama a atenção é a mobilidade da categoria *base eleitoral*. Ela não remete a uma realidade fixa, mas a diferentes referentes: uma rua, um bairro ou uma cidade. A *base* é definida ora pelo local de residência, ora pelas relações sociais que o político mantém nas localidades. Neste sentido, e este é outro aspecto, ela não delimita simplesmente uma unidade geográfica ou administrativa, apesar do conceito de lugar ser fundamental para a definição da noção de *base eleitoral*, mas, sobretudo, um espaço de relações sociais.

O parlamentar vincula-se às *bases* por relações de conhecimento, amizade e compadrio. Essas relações são mantidas com lideranças locais e moradores. Ao se considerar essas relações tem-se uma indicação, por sua vez, dos meios através dos quais parlamentares viabilizam sua entrada nas localidades. Este aspecto pode ser compreendido também da descrição efetuada por um deputado (PFL-PE) ao informar de que modo conserva o contato com sua *base*: “Especificamente, você tem aquele

grupo principal [de municípios] onde você tem muitos votos. (...) Então você conhece as pessoas de lá. Certamente, o prefeito que lhe apoiou, um vereador, um profissional de lá, um político também. Então você tem um contato permanente com essas pessoas que conhece”. Os vínculos com prefeitos, vereadores, líderes de igrejas, presidentes de associações e profissionais são canais pelos quais o parlamentar cria e se faz presente em suas *bases*. Ademais, pode-se ver nessas relações o modo como o político constrói e mantém sua liderança.

A relação com as *bases* efetua-se também por meio da participação em atividades coletivas, isto é, que mobilizam e agregam os moradores como o futebol, as festas e a igreja. A presença do político nestes eventos mostra a conexão da atividade política a outras formas de sociabilidade. De modo geral, dois aspectos, portanto, são utilizados pelo parlamentar para caracterizar as *bases*: os vínculos pessoais e a integração à “comunidade”.

A *base eleitoral* está associada ao desempenho da função parlamentar. Ela não é somente o local ao qual o parlamentar retorna, mas é para onde dirige sua atividade. Ressalte-se, portanto, a importância atribuída às *bases* – em detrimento, por exemplo, da referência a grupos ou a idéia de nação – na definição a respeito da atividade parlamentar.

As regiões e os municípios com os quais os parlamentares mantêm relações mais intensas são aqueles nos quais obtêm suas votações mais expressivas. Se a idéia de *base eleitoral* engloba a totalidade dos municípios nos quais se obteve alguma votação, constata-se, contudo, que certas áreas são privilegiadas pelos parlamentares. A maior ou menor votação obtida pelo parlamentar nos municípios opera, assim, como um critério que os distingue e hierarquiza. Isto tem efeitos no modo de atuação do parlamentar. Os locais de maior votação são, por exemplo, visitados com maior frequência e os *pleitos* das lideranças e moradores desses municípios são os que recebem maior atenção por parte dos parlamentares.

O atendimento desses *pleitos* é um elemento significativo na relação dos parlamentares com suas *bases* na medida em que contribui para a criação e consolidação de uma rede política do parlamentar na localidade. Uma distinção central em relação aos *pleitos* é a estabelecida entre os *pleitos* de eleitores individuais e das lideranças políticas dos municípios onde se obteve uma votação expressiva. Quanto ao primeiro caso, como informa um deputado do (PFL-PE), a *assistência* prestada aos eleitores individuais – isto é, a cada uma das pessoas que compõem esta ampla categoria que é o eleitorado – restringe-se àqueles que recorrem ao parlamentar. Mas o que define o atendimento é a suposição por parte do parlamentar e de seus assessores de que a pessoa que o procura é “seu eleitor”. Concedida de modo particularístico, essa *assistência* beneficia, portanto, um número restrito de pessoas. Não trata-se de algo dirigido para um determinado eleitorado, prática que poderia ser descrita como patronagem pública (cf. SILVERMAN, 1977). No entanto, ela proporciona um contato direto do



eleitor individual com o parlamentar e permite que este último atenda a uma demanda específica da pessoa que lhe procura.

Como os parlamentares têm interesses e acreditam que a eles cabe atender a essas solicitações, estes criam uma estrutura logística mínima para isso – o que significa, entre outras coisas, dispor de funcionários para cuidar dos *pleitos*. A existência dessa estrutura, da qual se terá mais informações adiante, demonstra que esse tipo de atendimento é um aspecto significativo da atuação parlamentar e algo realizado não de modo improvisado, mas organizado.

Há também a *assistência* àquelas localidades onde a votação é mais expressiva. Nesse caso, como informa o mesmo deputado (PFL-PE), o tipo de *assistência* dispensada é outro, não bastam os atendimentos individuais: “Aí você tem que ter um pouco mais de cuidado. Aí você procura conseguir... Pronto! É isso que eu digo, decide no orçamento. Você vai levantar um dinheiro para fazer uma obra que aquele município acha relevante: uma estrada, uma ponte, uma escola. Você fica lutando aqui. E por isso, quando chegar na próxima eleição, você vai dizer: essa estrada aqui...”. Não está em jogo aqui a resolução de um problema particular de um *eleitor*, mas a obtenção de verbas federais para o município. A condição de “líder político” no município – liderança essa que em termos nativos é objetivada na forma de votação – e o interesse na manutenção da posição, exige do parlamentar que ele seja capaz de obter (“levantar”) os recursos necessários para a realização de investimentos públicos nas localidades. E o orçamento, como vimos, é tido como um espaço privilegiado para a obtenção desses recursos.

### **Manifestação de interesse pelos *pleitos* e construção da dependência pessoal**

Avança-se na compreensão do funcionamento da organização existente nos gabinetes parlamentares para o atendimento dos *pleitos* de *eleitores individuais* e das lideranças políticas – e, por conseguinte, no modo como o atendimento dos *pleitos* age como um mecanismo de ligação entre o parlamentar e suas *bases* – ao se examinar os princípios de atuação e as condutas dos funcionários dos gabinetes responsáveis por cuidar desse atendimento. Considerar mais detidamente como esse trabalho é realizado permite perceber o tipo de preocupação e interesse que possuem os parlamentares, e por ofício os assessores, em torno dos contatos que são realizados em virtude do encaminhamento dos *pleitos*.

Nos gabinetes parlamentares são os funcionários que têm por função manter os contatos com os eleitores, prefeitos, lideranças estaduais e municipais, funcionários do Executivo e autoridades governamentais quem melhor incorporam as disposições necessárias para se conduzir de maneira apropriada em relação àqueles que procuram o parlamentar para encaminhar seus *pleitos*. Essas pessoas realizam o que elas pró-

prias designam – utilizando-se de uma referência à posição dos jogadores no futebol – como trabalho de *meio de campo*. Dos profissionais que desempenham essa função, os parlamentares esperam, entre outros aspectos, que não os comprometam negativamente, que sejam simpáticos, não irrite ou aborreçam as pessoas com as quais se relacionam e não as constrojam. Essa conduta em relação às pessoas que recorrem ao parlamentar conforma, assim, uma espécie de etiqueta.

O aprendizado a respeito do modo como se conduzir nessas situações ocorre, sobretudo, através da prática. Como relatou-me um assessor, referindo-se ao início de sua carreira, há uma expectativa por parte dos parlamentares de que as pessoas que se propõem a realizar este trabalho já saibam como se conduzir. Todavia, para um jovem que tomava um primeiro contato com a atividade, tratava-se da adoção de certas práticas que nada tinham de natural. Por conseguinte, esse período de socialização é vivido como de “uma pressão psicológica terrível”. Se por um lado, é preciso encaminhar o contato com as pessoas que procuram o parlamentar de modo que fiquem satisfeitas, por outro, esse é um período em que estão sendo incorporados novos padrões de conduta. Alguns deles, como saber mentir, reprovados socialmente. Ao mesmo tempo, sabe-se que esse é um momento em que se está sob avaliação e de cujo resultado depende a manutenção do emprego.

Em termos amplos, o trabalho consiste em saber conduzir os contatos, sobretudo, aqueles que envolvem eleitores e autoridades. Apesar de não tratar-se de uma exclusividade do universo político, observa-se que os contatos pessoais são alvo de cuidados e, inclusive, objeto de uma certa profissionalização. Neste sentido, para conduzir satisfatoriamente essas relações é necessário possuir, entre outros aspectos, “jogo de cintura”. Isto se opõe à “pureza”, à falta de “lapidação” e “ingenuidade” que caracterizam os momentos de iniciação na atividade e que constituem dificuldades para o seu desempenho. Ter “jogo de cintura”, em outros termos, significa ter “sutileza”, “malícia”. Estes atributos são apresentados como indispensáveis para a realização do trabalho que consiste, entre outros aspectos, em saber identificar e selecionar as pessoas com as quais o parlamentar deseja manter contato e obter informações prévias sobre suas demandas. O serviço é realizado com eficiência quando o interlocutor não percebe, no caso de uma negativa, que estão sendo utilizados subterfúgios para dissimular o desinteresse do parlamentar em atender às suas demandas. Nisso está o “jogo de cintura”. O contato deve ser encaminhado tomando-se o cuidado para não “chatear”, “aborrecer”, “agredir”, “rejeitar” ou “constranger” quem procura o parlamentar.

O que está em jogo nessa situação é, sobretudo, a concepção de que cabe ao parlamentar agir em favor de seus representados. A percepção por parte do demandante de que isto não se realiza pode, em último caso, fazer com que este julgue negativamente o parlamentar – considero-o ineficiente, “ingrato” (no caso de lhe ter concedido o voto), o que remete a uma espécie de não reconhecimento da dívida – e procure

outro parlamentar para atender às suas demandas. Em último caso, o fato de não ter suas expectativas em relação ao parlamentar atendidas pode levar o demandante a punir o parlamentar através da ameaça de não concessão de seu voto em uma nova eleição (“eu não posso mostrar para o sujeito que o parlamentar não quer atendê-lo, porque vai queimar um voto”). Busca-se, portanto, criar ou manter o interlocutor numa condição de dependência do parlamentar através de uma conduta dirigida para que acredite que este último se empenha pelo atendimento de sua demanda. Esse modo de agir foi resumido por outro assessor ao afirmar que recebeu do deputado, assim que iniciou o seu trabalho, uma única orientação: “Ao dizer não, diga de uma maneira tal que a pessoa pense que você está dizendo um sim”.

Esse momento de contato do parlamentar, ou seu assessor, com a pessoa que o procura não se caracteriza apenas pela preocupação em evitar a dissolução da relação. Existe, ao contrário, um trabalho inverso que consiste, em poucas palavras, em procurar vincular aquela pessoa ao parlamentar. A ocasião na qual o pedido é realizado, é uma oportunidade, sobretudo nos casos limites nos quais ela sequer é conhecida, de “vincular”, de “amarrar” a pessoa ao parlamentar. O trabalho do assessor é tão mais eficaz na medida em que ele é bem sucedido em transmitir ao interlocutor a impressão de que o parlamentar tem interesse e está mobilizado em torno da resolução de seus problemas ou procurando atender às demandas que lhes foram encaminhadas. Neste sentido, procura-se particularizar a relação fazendo com que o demandante creia que é especial. Independente de haver ou não efetivamente uma disposição do parlamentar para atender o pedido efetuado, as ações do gabinete estão voltadas, em poucas palavras, para criar a dívida pessoal.

Uma atenção especial por parte dos parlamentares é concedida aos prefeitos quando estes se dirigem a Brasília. Além da prudência no modo como o contato é encaminhado, as ações voltadas para os prefeitos se distinguem notadamente pela preocupação em fazer com que os mesmos se sintam prestigiados pelo parlamentar. Gestos de cortesia (como a recepção no aeroporto) e hospitalidade (como proporcionar o deslocamento por Brasília e organizar programas de lazer) são comuns. A razão para esse comportamento reside particularmente – como notou QUEIROZ (1976) ao chamar atenção para o “paternalismo” e as “etiquetas refinadas” que regulavam o comportamento dos coronéis em relação aos seus inferiores imediatos – nos vínculos de dependência dos parlamentares em relação às lideranças políticas locais.<sup>5</sup> O tratamento concedido aos eleitores, prefeitos e governadores, que tende a variar em função do peso que estas relações possuem para os parlamentares, é um princípio de diferenciação que opera de modo eficaz no funcionamento do universo político.

Muitos prefeitos, principalmente os de pequenos municípios e aqueles que exercem seus primeiros mandatos, informam parlamentares e seus assessores, ficam perdidos, desconhecem os órgãos aos quais devem se dirigir ou as pessoas com as quais devem falar para encaminhar suas questões. Essa dificuldade para lidar com os ór-

gãos estatais (ou de mercado) devido à distância ou falta de domínio dos meios necessários para isso (conhecimento, escrita etc.) é um aspecto bastante discutido pela literatura sobre patronagem e clientelismo. Lembro aqui apenas que esse tipo de situação tem sido descrita, o que me parece correto, como favorável ao aparecimento de pessoas que agem como mediadores junto às instâncias nacionais. Assim, para acompanhar os prefeitos no “emaranhado da política federal”, já que nem sempre estão disponíveis para isso, parlamentares contam, geralmente, com o serviço dos mesmos assessores que cuidam dos contatos do parlamentar com as *bases eleitorais* e os ministérios ou contratam pessoas para tratar especificamente dos *pleitos* de interesse do parlamentar nos ministérios.

O trabalho consiste, de modo conciso, em oferecer aos prefeitos um apoio logístico quando de sua estadia em Brasília e uma assessoria que os ajude a resolver seus interesses junto aos órgãos ministeriais. Além da reserva de hotel, passagens e recepção no aeroporto, por exemplo, os assessores conduzem os prefeitos aos ministérios, os ajudam a obter informações sobre os processos de seu interesse, os acompanham nas audiências com os ministros para explicar a situação dos processos de seu interesse e os orientam na assinatura dos convênios.

O importante, como informou Silveira, assessor responsável pelo contato com os prefeitos, é que o prefeito se sinta “prestigiado”.

Se for o caso, sai para jantar, sai para tomar um café ou leva para almoçar. Acompanha sempre, você está com ele direto, leva para o hotel, busca do hotel, leva aonde tem que levar. (...) Você está dando sempre aquele auxílio, para ele se sentir também prestigiado. Quer dizer, muita gente fala: “Isso é uma babação de ovo danada!” Pode ser, mas se o cara está gostando é o que importa. Então, sem contar o principal, que é você estar ali junto no Ministério, mostrando que você está conseguindo fazer as coisas para ele; que é o deputado teu que está lá.

Os gestos de cortesia e os favores concedidos sob a forma de dons aos prefeitos são uma forma de deferência aos mesmos. Se por um lado, isso já é uma demonstração do quanto essas ligações com parlamentares pode reverter em favor do prefeito, por outro, esses atos de concessão de prestígio contribuem para a consolidação dos vínculos existentes na medida em que se inserem no circuito de favores e serviços trocados entre o parlamentar e os prefeitos. Mas deve-se reter ainda a indicação dada pelo assessor acerca da demonstração de que o parlamentar está trabalhando pelas questões de interesse do prefeito. Observa-se aqui como a concepção partilhada por parlamentares de que devem atuar em favor de suas *bases eleitorais* é operacionalizada em termos práticos.

A concepção predominante é que esse tipo de atenção dispensada ao prefeito contribui para que sejam criados laços com o parlamentar, mais precisamente laços

de dívida pessoal. A atenção dirigida ao prefeito introduz, inclusive, um diferenciador entre os parlamentares. Interessados em obter os recursos necessários para viabilizar os projetos em seus municípios, é comum os prefeitos encaminharem seus *pleitos* a mais de um parlamentar. Predomina nessa situação a lógica de que quanto mais pessoas interferindo junto aos ministérios, por resultar numa pressão maior, maiores as chances dos recursos serem liberados. No entanto, este movimento do prefeito pode acabar gerando dúvidas a respeito do parlamentar responsável pela liberação das verbas. Ao fugir do exclusivismo, a ação do prefeito introduz uma incerteza na relação com os parlamentares na medida em que não fica claro com quem é estabelecida a dívida. Nestes casos, crê Antunes, o prefeito tende a atribuir o “crédito” da liberação àquele que lhe deu maior atenção: “esperou no aeroporto”; “saiu à noite com ele”, “arrumou hotel para ele ficar”. Como a intervenção em favor dos *pleitos*, apesar da importância diferenciada desse gesto no contexto da relação, esses atos de generosidade se prestam, portanto, à criação e renovação de vínculos entre parlamentares e prefeitos.

Do ponto de vista do parlamentar, o trabalho de conquista de novas lideranças políticas torna-se mais fácil junto àqueles prefeitos que não se encontram vinculados a qualquer outro parlamentar. Isto ocorre, por exemplo, quando um prefeito apóia um candidato que não se elege. Neste caso, a *assistência* e a atenção concedida pelo parlamentar é um meio de *ganhar* a liderança. É o que se pode depreender da seguinte informação fornecida por um assessor de deputado: “Então, esses que apoiaram um candidato que não se elegeu a posição é mais fácil. Porque o parlamentar vai lá e dá aquela atenção, toda aquela assistência, e ganha aquelas pessoas e líder político para ele”. Isto talvez seja um dado significativo para se pensar na mobilidade dos políticos pelos grupos ou siglas partidárias.

Em casos limites, quando não há por exemplo qualquer interesse da parte do parlamentar em atender à demanda, o tratamento concedido ao solicitante pode não passar de uma forma de cortejo que ganha sentido, contudo, se reinscrito como parte das estratégias mobilizadas para firmar compromissos ou evitar o rompimento de laços existentes. É o que se pode reter do caso mencionado por Antunes ao referir-se a um contato do senador com um prefeito: “Agora, muitas vezes o parlamentar na frente do prefeito diz: ‘Esse é um problema meu. Porque essa prefeitura é minha.’ (...) Quando ele sai, não fala mais nada e diz: ‘Esquece isso que eu te falei!’”. Apesar da demonstração de interesse e de personalizar a relação com a prefeitura (“essa prefeitura é minha”), como se estivesse em jogo a própria reputação do parlamentar, nestes casos, os pedidos não são objeto de atenção por parte do parlamentar sendo, por conseguinte, deixados de lado.

Enfim, tudo se passa como se as lideranças políticas, sobretudo os prefeitos, fossem alvo de uma concorrência entre os parlamentares em termos de generosidade. A dependência dos parlamentares em relação ao apoio dos prefeitos faz com que

sejam prudentes em seus contatos e ao mesmo tempo invistam nessas relações de modo a manter e expandir seus vínculos. Destaque-se, por fim, que a análise desse aspecto da relação entre parlamentares e prefeitos ajuda-nos a compreender em que medida a relação estabelecida com as *bases eleitorais* é mediada pela concorrência entre os próprios parlamentares por assegurarem apoio nos municípios.

### **Hierarquização dos *pleitos* e hierarquização dos laços sociais**

Ao referirem-se aos *pleitos*, parlamentares fazem menção predominantemente a demandas que envolvem órgãos públicos municipais, estaduais e federais. Entre outros aspectos, isto chama atenção para a concepção que se possui do político como a pessoa qualificada para intervir nesses órgãos. Não realizei ao longo da pesquisa – meu interesse estava dirigido sobretudo para as questões relacionadas aos recursos federais – um levantamento sobre a origem ou a natureza dos pedidos dirigidos aos parlamentares.<sup>6</sup> As informações que disponho sobre a natureza desses pedidos se resumem às menções efetuadas pelos entrevistados. Assim, quanto aos pedidos de caráter particular, são mais frequentes as referências aos pedidos de internações hospitalares; transferências de órgãos públicos; processos relacionados a aposentadorias, pensões, salários; reenquadramento funcional e demissões. São considerados como pedidos *absurdos*, entre outros, os pedidos de emprego, passagens e aprovação em concursos públicos. Quanto aos prefeitos, predominam os pedidos relacionados aos recursos orçamentários para realização de obras municipais (escola, hospital, saneamento básico, construção de pontes, viadutos, estradas) e resolução da situação de inadimplência junto ao governo federal. De modo geral, as pessoas e lideranças políticas que entram em contato com o parlamentar esperam que este intervenha em favor de seus pedidos. O solicitante acredita, como informa Antunes, que “uma palavra ou um pedido do senador possa ajudá-los a conseguir isso [liberar qualquer verba] com uma maior rapidez”. Há um reconhecimento – o que é essencial para fundar a autoridade do parlamentar junto aos eleitores e lideranças políticas –, de que o parlamentar é detentor de um poder para atuar junto à burocracia governamental.

A importância atribuída aos *pleitos* como elemento de desempenho da função parlamentar e instrumento de manutenção de vínculo com as *bases eleitorais* expressa-se, por exemplo, no fato de gabinetes possuírem funcionários encarregados exclusivamente do cuidado desses pedidos. Recebê-los, cadastrá-los, tomar as providências para que sejam atendidos se for o caso, manter contato com o solicitante, são algumas das tarefas de que se ocupam. Em alguns gabinetes, como informou o assessor de um senador a partir de uma estimativa impressionista, o trabalho em torno dos *pleitos* corresponde a cerca de 50% de suas atividades. Em dois gabinetes de senadores – ambos líderes partidários – tive informações a respeito do número de *pleitos*

registrados no momento. No primeiro, o assessor falou em 86 e, no segundo, cadastrado em nove meses, constavam cerca de 450 *pleitos*.

Apesar dos investimentos diferenciados em termos de organização e sistematização, os gabinetes de parlamentares com os quais estabeleci contato mantêm alguma forma de controle dos *pleitos*. Estes são dispostos em fichários, pastas suspensas e microcomputadores com programas específicos para o registro dos *pleitos*. Como os pedidos encaminhados aos parlamentares são distintos, os gabinetes os classificam em categorias específicas. Essa classificação, todavia, não é idêntica e está relacionada às informações a respeito dos *pleitos* que se quer ter acesso e os objetivos ligados ao mesmo.

Existem formulários específicos, cujos modelos variam de acordo com os gabinetes, para o cadastramento dos pedidos. São solicitadas informações como: nome do solicitante, telefone, fax, data de aniversário (em algumas versões é solicitado o endereço completo, empresa/cargo (em alguns casos profissão), data do pedido, espaço para descrição do *pleito*, responsável pelas informações e espaços para anotações sobre o seu andamento. No espaço em branco reservado para o registro sobre o andamento, são realizadas as anotações a respeito dos esforços efetuados pelo parlamentar em favor dos *pleitos*: o local e a situação em que se encontram nos órgãos ministeriais, os funcionários e autoridades governamentais com as quais o parlamentar ou o assessor conversou, a data em que isso foi feito e as informações repassadas aos solicitantes. Quando trata-se da solicitação de verbas, é registrado também o valor do pedido. Estes dados são atualizados na medida em que existam novidades em relação a cada um dos *pleitos*.

Pela natureza dos vínculos postos em ação, criados e renovados através do atendimento desses *pleitos*, o registro desses pedidos pode ser visto como uma forma de objetivação das práticas clientelistas. De outro modo, os esforços efetuados no sentido da racionalização das ações de ordenamento e utilização das informações relativas aos *pleitos* parecem indicar uma certa preocupação em tornar mais eficaz o atendimento de caráter clientelístico.

Nem todos os pedidos dirigidos aos parlamentares recebem sua atenção ou a de seus funcionários. Uma triagem define quais serão efetivamente objeto de providências. Essa triagem – responsável pela separação dos pedidos que podem ser atendidos dos pedidos “absurdos” – é realizada, primeiramente, pelos próprios assessores a partir da experiência de trabalho com o parlamentar, isto é, da inculcação de certos princípios de seleção. O parlamentar é consultado, sobretudo, quando devem ser tomadas decisões acerca dos *pleitos* de prefeituras, como a elaboração das emendas orçamentárias e a liberação dos recursos. Este envolvimento dos próprios parlamentares com as decisões e o andamento dos *pleitos* das prefeituras revela, entre outros aspectos, o peso maior que estes dão a esses pedidos e a importância que possuem em seus arranjos políticos. Isto ficará mais claro ao se discutir alguns dos critérios utili-

zados por parlamentares e seus assessores para definir os *pleitos* que serão mediados. De modo geral, os *pleitos* de governadores e prefeitos – devido à importância destes últimos nas disputas eleitorais – são considerados como prioritários e recebem, por isso, maior atenção – por exemplo, iniciativas são logo deslançadas pelo gabinete e pelo próprio parlamentar para que o pedido possa ser atendido.<sup>7</sup>

No julgamento efetuado pelo parlamentar e seu gabinete sobre o atendimento ou não dos *pleitos*, especialmente no caso dos prefeitos, entram variáveis que dizem respeito especificamente à relação do solicitante com o parlamentar. Todavia, se cada caso parece guardar suas particularidades, parece-me possível examinar, no entanto, alguns critérios que operam de modo mais recorrente nessas seleções. Discuti-los, por sua vez, contribui para que se apreenda os princípios sociais que orientam os parlamentares na estruturação de suas relações com as *bases* e de que modo isso interfere na discriminação dos *pleitos*.

O fato do solicitante pertencer ao estado pelo qual o parlamentar foi eleito é, indubitavelmente, o critério essencial na triagem dos pedidos. Se a liderança política ou a pessoa que encaminha o *pleito* pertence ao estado do parlamentar, há uma boa probabilidade de que ele receba ao menos uma primeira atenção por parte do gabinete. A partir de uma estimativa impressionística Xavier informa que cerca de 40% da correspondência que chega ao gabinete do senador é imediatamente rasgada. Uma parte, porque trata de assuntos que o senador já tem sua posição definida e, outra, porque não são do seu estado. Antunes confirma a importância desse critério ao afirmar: “Os pleitos que são de outros Estados, raramente nos interessam”. Os pedidos originados de outros estados acabam sendo incluídos na categoria de *pleitos* considerados como “inviáveis” ou “sem futuro”.

Há situações, todavia, como pude observar em uma ocasião, na qual se atende a pedidos que beneficiam a pessoas que residem fora do estado do parlamentar. Mas esse é o tipo de exceção que confirma a regra. Isto ocorre na medida em que é estabelecida uma distinção entre beneficiado e solicitante. Se o beneficiado pelo *pleito* residia em outro estado, o solicitante – a pessoa que encaminhou o pedido ao senador – pertencia ao estado do parlamentar e era considerado, ademais, como um *cabo eleitoral* do mesmo, portanto, decidiu-se atuar em favor de seu pedido. Desse modo, os funcionários do gabinete consideravam que o parlamentar prestava um serviço à pessoa de seu estado apesar de estar intervindo em favor de um terceiro. Como deixou claro um assessor, a exceção se justificava na medida em que o parlamentar adquiria um *crédito* não com o beneficiado, mas com a pessoa do estado que encaminhou o pedido. A utilização do vínculo com o estado como critério para definição da pertinência dos *pleitos* é um bom exemplo do peso do “local” na definição dos termos em que se dá a atuação parlamentar no âmbito do poder federal.

Mas os *pleitos* priorizados são freqüentemente os dos municípios onde os parlamentares obtiveram votação expressiva. Observe-se, por exemplo, o que diz Arlindo:



“A gente tem uma escala e tem uma estatística de quantos votos o nosso parlamentar teve junto àquele município. (...) Então, a nossa prioridade pelo que eu entendo politicamente disso, que o próprio senador já transpareceu isso, é que a gente atenda prioritariamente aqueles municípios que o elegeram”. O mapa da votação do parlamentar no estado serve, desse modo, como referencial para definir quais são os municípios e prefeitos a serem priorizados. Como poderá ser observado em outros momentos desse trabalho, a votação do parlamentar aparece com critério para definição de suas ações. Isto é interessante uma vez que aponta para uma reapropriação particular dos votos. De outro modo, tem-se aqui o exemplo de um certo uso social particular do voto. Neste caso, ele não está associado, por exemplo, à escolha de representantes. Um dos efeitos dessa apropriação é que ela cria, do ponto de vista da atuação parlamentar, divisões nos estados e entre os municípios.

Na avaliação realizada a respeito do pedido é também levado em conta o vínculo partidário e o grupo político a que pertencem o parlamentar e o prefeito. Se a prioridade é concedida aos *pleitos* dos prefeitos que partilham a mesma legenda e grupo, o atendimento a prefeitos de outros partidos é algo que pode ocorrer. No entanto, esses pedidos são colocados em segundo plano, o *empenho* do parlamentar por eles é menor. “Se eles são do estado”, informa Antunes referindo-se a prefeitos de outros partidos, “normalmente a gente toca para a frente. Claro que não com o mesmo empenho, a não ser que seja uma pessoa amiga mesmo do Senador. Claro que não com o mesmo empenho que a gente dá para uma pessoa do mesmo partido”. Filiações partidárias distintas resultam, portanto, em um investimento menor por parte do parlamentar no que concerne ao atendimento do *pleito*. Mas o peso do vínculo partidário pode ser relativizado pela existência de outros vínculos como é o caso das relações pessoais. A decisão sobre o atendimento dos pedidos depende, por conseguinte, do cruzamento de uma série de variáveis: região, votação, partido e relações pessoais. Mas, resumindo, completa o assessor: “A prioridade é sempre quem é do estado e quem é do partido”.

Além desses critérios, ao longo das entrevistas foram feitas menções a outros fatores que influem nas decisões sobre os *pleitos* dos prefeitos. O conhecimento que este possui sobre a honestidade do prefeito é um deles. “Tem prefeito ‘x’”, diz Xavier, “que a gente sabe que metade da verba é usada de forma indevida”. Outro, é o interesse que possui o parlamentar em estabelecer vínculos com novos prefeitos. Se as mediações são efetuadas sobretudo em favor daqueles com os quais já se tem um compromisso, atender a um pedido de uma liderança com a qual não existe um vínculo político pode ser uma oportunidade para o estabelecimento de novos laços. O atendimento do pedido torna-se uma estratégia de aproximação e, inclusive, de limitação das ações do *inimigo*. “Porque ele não é nosso e pode nos trair a qualquer momento”, informa Xavier, é que o adversário recebe um tratamento especial. Ao que completa: “Ele pode vir a ser um dos nossos e provavelmente será. Porque é inimigo, não co-

nece o senador. Eu costumo usar a expressão: vamos botar o senador na prateleira. Esse aí, vamos botar na prateleira que a gente ganha”. Como no caso de “amarrar” e “vincular”, o termo “ganhar” expressa em termos nativos a disposição para o estabelecimento de relações de domínio pessoal. Nestes casos, o atendimento do *pleito* de um prefeito que não pertence à sua rede de relações é um meio de estabelecer uma proximidade com o mesmo e, se possível, de incorporar novos apoios políticos à sua atuação parlamentar e futuras candidaturas.

Na decisão a respeito do atendimento de um *pleito* é levada em consideração ainda a possibilidade efetiva que possui o parlamentar de intervir em seu favor. Isto vai depender, por sua vez, dos contatos que ele é capaz de mobilizar tanto direta quanto indiretamente. Determinados pedidos podem exigir do parlamentar que ele atue junto a órgãos das administrações públicas federal, estadual ou municipal nos quais ele não possui contatos ou que estão sob a administração de adversários políticos. Nestes casos, o *pleito* dificilmente pode ser atendido, uma vez que o parlamentar não tem acesso aos órgãos. Trata-se, como formulou Antunes, de um *empecilho político*. O que permite afirmar que esses contatos são essenciais, por um lado, para definir o poder social do parlamentar de atender aos pedidos, e, por outro, para determinar o seu campo de ação. Essa situação – que traz à luz os limites do poder do parlamentar – coloca em jogo o seu prestígio junto aos demandantes.

Ao se considerar os critérios apresentados por assessores para definir o atendimento dos *pleitos* de *eleitores*, percebe-se certas semelhanças quando comparados aos critérios que definem o atendimento dos *pleitos* dos prefeitos. Eles apontam, especialmente, para a preocupação com o estabelecimento e manutenção de vínculos que possam ser convertidos, em última instância, em votos. “Se o sujeito representa votos para a atividade específica do parlamentar”, informa Josias, “ele [o parlamentar] tem interesse em atender, ainda que ele ache isso um horror, ache um absurdo a quantidade de pedidos dessa pessoa. Mas quando é um Zé-ninguém da vida, que só vai representar o voto dele e no máximo da esposa e do filho já não tem mais a mesma preocupação”. O interesse pelos votos é algo destacado com frequência por assessores parlamentares como se estes partilhassem uma teoria comum acerca da atuação dos deputados e senadores. Como viemos chamando atenção, esta interpretação, no entanto, oculta outras questões como, por exemplo, a existência de uma concepção sobre a representação parlamentar e a construção e manutenção da reputação do político. E como no caso das eleições municipais em que os candidatos disputam o apoio das pessoas que podem conceder-lhes outros votos além do próprio, será atendido prioritariamente o pedido do “eleitor de voto múltiplo” (PALMEIRA, 1996, p. 51).

O conhecimento que o parlamentar e seus assessores possuem acerca da *lealdade e fidelidade* do solicitante é outro elemento levado em consideração. Há uma probabilidade maior de que o parlamentar se empenhe para atender aos pedidos das pessoas que sabidamente, informa Josias, *sempre vestiram a camisa do parlamentar*,

isto é, que trabalham a seu favor e o apoiam. É comum, portanto, que solicitantes se apresentem aos gabinetes como *cabos eleitorais* dos parlamentares. Quando há dúvidas acerca do voto da pessoa, pode-se optar por deixar seu pedido de lado: “Às vezes se vê que a pessoa não merece confiança. Não se sabe nem se aquele voto é realmente garantido, então, não vale a pena investir nesse tipo de eleitor”. Neste caso, o vínculo regional ou o fato de ser um eleitor no estado não é suficiente para se ter a demanda atendida. O elemento levado em consideração é o trabalho efetuado para o parlamentar.

### Uso social dos pleitos

Diante do risco das lideranças locais se deslocarem em busca de outros parlamentares para mediar suas demandas junto aos órgãos governamentais, cada parlamentar se esforça por viabilizar o atendimento dos *pleitos* que, em função das relações em jogo, lhes parecem mais importantes. O fato de que isso seja realizado em alguns casos mesmo contra a vontade do parlamentar, sobretudo quando tratam-se de pedidos de supostos eleitores, demonstra o poder de coerção que exercem as relações estruturais que unem parlamentares e lideranças políticas estaduais e municipais. O aspecto coercitivo dessa prática do atendimento expressasse no fato de que mesmo diante de uma visão crítica (“ache isso um horror”, “ache um absurdo”) o parlamentar ceda a uma espécie de pragmatismo. Como na descrição apresentada a seguir, efetuada por Xavier, outros entrevistados fazem menção a essa indisposição de parlamentares e à pressão que eles próprios exercem para que esses pequenos pedidos sejam acatados.

O senador já não tem muita disposição para ir atrás desse trabalho miúdo, dessa verba pequena de recuperação, sei lá, de quatro mil reais para recuperar sala de aula. Ele faz isso com má vontade. A gente fica pressionando que tem que ir, na verdade são pedidos muito chatos. Mas quando é o pedido de construção de uma barragem que vai atender a uma região de quarenta municípios, isso ele não só apresenta para o orçamento como põe a pasta embaixo do braço, vai aos ministérios e tenta viabilizar isso.<sup>8</sup>

O interesse de parlamentares em torno do registro dos pedidos e de sua mediação torna-se mais claro ao se considerar os usos sociais a que se prestam as informações obtidas através do formulário de cadastramento dos *pleitos*. Neste sentido, pode-se reter os objetivos que foram delineados por um gabinete em torno do que foi designado como “sistema de pleitos”: a) enviar cartão ou telegrama por ocasião do aniversário dos eleitores e manter correspondência com os eleitores; b) verificar qual a área onde existem maiores carências: moradia, educação, saúde etc.; c) criar um cadastro de eleitores que o senador poderá manter independentemente da função pública que

esteja exercendo; e, d) fornecer ao senador, em poucos minutos, a lista de pessoas e/ou entidades que ele ajudou.

Essas diferentes iniciativas parecem dotadas de fins e eficácias próprias. Observe-se, porém, que a disposição dos objetivos nesta ordem não expressa o maior ou menor grau de importância dessas iniciativas. Assim, no item “a”, observa-se que o registro dos pedidos possibilita a abertura de um canal de contato com o eleitor através, sobretudo, de correspondências. Os endereços são obtidos, por exemplo, através do formulário de cadastramento dos *pleitos*. A importância de se obter o endereço do solicitante é destacada por Xavier ao informar: “É aí onde a gente amarra a atuação do senador à base”. A correspondência é utilizada desse modo como uma forma do parlamentar manter seu vínculo com eleitores e lideranças políticas no estado e nos municípios. Como sugeriu Antunes, esse é um meio do parlamentar se “mostrar presente”, de “manter esse pessoal cativo”. Porém, além das informações sobre o exercício do mandato, são remetidas correspondências em datas simbólicas como aniversários e Natal. Parlamentares e assessores partem do pressuposto de que as pessoas, sobretudo das “classes baixas”, sentem-se “homenageadas”, ficam “felizes” quando recebem correspondência de um parlamentar. A força do gesto reside no fato de fazer a pessoa se sentir reconhecida por uma autoridade.

Quanto ao item “b”, trata-se, no momento da pesquisa, de um projeto que a assessoria do parlamentar tinha em mente implantar. Através de um levantamento estatístico dos *pleitos*, visava-se conhecer as “áreas” de maior carência de modo que o parlamentar pudesse elaborar projetos de lei voltados especificamente para sanar estes problemas. Neste caso, os *pleitos* se articulariam com a atividade legislativa do parlamentar.

Através da organização e sistematização dos *pleitos*, procura-se, como está registrado nos itens “c” e “d”, montar um *cadastro de eleitores* do parlamentar. O registro dos *pleitos* permite que o parlamentar mantenha um contato direto com os solicitantes, ou seja, que ele construa, sem a necessidade de mediações, seus pontos de contato em sua região e estado. As pessoas cadastradas, sobretudo aquelas que tiveram seus pedidos atendidos, constituem uma espécie de capital de relações sociais mantido pelo parlamentar que pode vir a ser mobilizado em distintas circunstâncias – como a prestação de um favor, serviço ou apoio eleitoral. Desse modo, o *sistema de pleitos* visa fornecer ao parlamentar um mapa das pessoas e entidades que obtiveram sua *ajuda*. Esses beneficiados são vistos pelo parlamentar e assessores como potenciais eleitores na medida em que partem do pressuposto de que por terem recebido um *favor*, eles, por sua vez, devem *favores* ao parlamentar. Mas se essa expectativa em relação ao beneficiado é enunciada para o pesquisador, no cotidiano, o que prevalece, como na troca de dons (cf. MAUSS, 1974), são os atos aparentemente generosos. Observe-se a explicação fornecida por Antunes a respeito da organização dos *pleitos*:

Quando nós fizemos o pleito, nós não fizemos só para ter o pedido. Naturalmente, nós não somos tão bonzinhos assim. A gente, com isso, consegue cadastrar, quer dizer, fazer cada dia um cadastro maior de eleitores do [parlamentar]. São pessoas que de alguma forma nos devem favor, quer dizer, devem favor ao [parlamentar]. E o [parlamentar], é evidente que na hora que ele vai se eleger, ele vai cobrar ajuda. Essas pessoas são futuros cabos eleitorais, com toda a certeza, pelo menos daqueles que você consegue atender os pedidos, daqueles que você consegue agilizar os pedidos (...). O objetivo final é esse, é que você tenha de quem cobrar. Não cobrar porque eu fiz isso e agora você me deve isso. Não, é porque essas pessoas na hora que elas recebem uma correspondência qualquer de um político que está se candidatando elas se sentem na obrigatoriedade de fazer isso.

O interesse do parlamentar em torno dos pedidos, como indica o assessor, não se esgota no arquivamento e atendimento dos mesmos (“só ter os pedidos”). Se por um lado, o parlamentar age em função das concepções vigentes a respeito de suas atribuições, por outro, a mediação efetuada por ele para que o solicitante tenha seu pedido atendido ganha sentido no contexto da relação que ele procura estabelecer com aqueles que o procuram. O importante, como foi enunciado anteriormente, é “ganhar” as pessoas, isto é, tê-las numa condição de dependência pessoal.

Assim, o cadastro dos *pleitos* constitui uma espécie de radiografia das pessoas que se acredita que possuem, em função dos favores realizados, uma dívida pessoal com o parlamentar. Sobretudo durante as disputas eleitorais, estas pessoas são convocadas a retribuir. E isto é feito sobretudo através de “ajuda” ao parlamentar. Dito de outro modo, a mediação dos pedidos é um meio de se ter o apoio político, tendo, primeiramente e sobretudo, as pessoas através dos favores. Logo, se apoio político e voto são concedidos como uma forma de retribuição, isso ocorre no contexto de uma relação complexa, na qual se destacam as obrigações morais, entre o parlamentar e os beneficiados.

O trabalho em torno dos *pleitos* visa, portanto, não só manter um eleitorado, mas também produzi-lo (isto é, aumentar o número pessoas que se sintam em dívida com o parlamentar) fora do “tempo da política” (PALMEIRA E HERÉDIA, 1993). Como sugeriu Arlindo, assessor de um senador: “Isso é que traz voto”. A idéia de que os favores, serviços e benefícios materiais (“par de sapato furado”) são meios de se obter os votos consiste numa espécie de modelo nativo sobre os princípios que definem a concessão dos votos. Há aqui uma certa coincidência entre o significado que os informantes atribuem à realização dos favores e serviços aos eleitores e lideranças políticas e a interpretação que se encontra de modo mais freqüente sobre esses elementos na literatura sobre clientelismo político.

A formulação de que a concessão de favores e serviços proporciona votos faz sentido na medida em que os favores concedidos e recebidos instituem entre o parla-

mentar e os beneficiados uma relação do tipo credor e devedor. Porém, se o favor e a sua retribuição aparecem para um observador externo à relação como atos de oferta, para as pessoas que vivem essa relação, como sugeriu LEACH (1989) trata-se do cumprimento do que elas experimentam como um conjunto de deveres e obrigações. Assim, um *eleitor* ou liderança política que tem seu pedido atendido através da mediação do parlamentar sente, portanto, que tem com este uma dívida pessoal. E a concessão do voto no momento da disputa eleitoral, como destacou PALMEIRA (1996, p.47), é uma forma de abater ao menos parte dessa dívida. É nesse contexto de dívidas e créditos morais que se inscreve a relação dos parlamentares com as lideranças políticas locais. Como venho ressaltando, os atos de generosidade, os favores e serviços prestados pelo parlamentar contribuem para se ter, antes de mais nada, as pessoas, isto é, para se instituírem relações de domínio pessoal (cf. BOURDIEU, 1976).

Como se crê que são os *pleitos* que trazem os votos, do ponto de vista eleitoral, por conseguinte, as ações dirigidas para as *bases* são tidas freqüentemente como algo mais importante do que as que têm como motivação as *questões nacionais*. Como afirmou um deputado (PMDB-ES): “Quanto ao êxito eleitoral, eu digo que o varejo dá mais que o atacado, ou seja, esses pequenos pleitos eles tocam mais direto à sensibilidade do eleitor brasileiro. Porque às vezes ele toca na vida, vai direto ao interesse do eleitor. E as questões nacionais, eleitoralmente, o eleitor não assimila como importante para ele. Ele acha que é para todo mundo e não tem tanto efeito quanto deveria ter”. Para o parlamentar, a eficácia política do atendimento dos *pleitos* decorre, portanto, do tratamento particularizante e da resolução das dificuldades imediatas do *eleitor*. Neste sentido, os “pequenos pleitos” se distinguem das “questões nacionais” na medida em que, para o eleitor, não se apresentam como vinculadas aos seus interesses diretos. Esse também é o raciocínio de Arlindo ao observar que o trabalho legislativo não “aparece”. O que “aparece”, uma forma de reconhecimento da eficácia da patronagem pública, é o atendimento das demandas da “comunidade”, especialmente as obras.<sup>9</sup> Em outras palavras, a conexão entre a ação do parlamentar e o interesse do eleitor fica mais clara no atendimento de seus *pleitos* e dos benefícios proporcionados à “comunidade” do que na discussão das questões legislativas. De modo geral, esta forma de proceder dos parlamentares não se diferencia da concessão de incentivos pessoais e da singularização das relações descritas pela literatura sobre máquinas políticas (cf., por exemplo, SCOTT, 1969 e DINIZ, 1982). Se este tipo de atendimento proporciona a criação de vínculos entre o parlamentar e os solicitantes, o que não é, no entanto, enunciado pelo parlamentar, o mesmo não ocorre com o investimento nas questões legislativas.

Tendo em vista essas considerações, e particularmente a afirmação do funcionário de que o objetivo final do *sistema de pleitos* consiste em que se “tenha de quem cobrar”, parece razoável supor que através do atendimento dos *pleitos* o parlamentar encontre uma oportunidade para que sejam criadas as dívidas pessoais. No entanto, é

preciso não esquecer a consideração feita pelo assessor no sentido de que não se trata de uma cobrança explícita dirigida pelo parlamentar àqueles que obtiveram sua ajuda. Na medida em que a troca de favores, serviços, votos e apoio político toma a forma de uma troca de dons, ela distingue-se precisamente, como destacou M. Mauss, pelo seu caráter aparentemente voluntário, gratuito e desinteressado, mas, ao mesmo tempo, obrigatório e interessado (1974, pp. 41-42). Neste sentido, as noções de *dever favor* e de *obrigatoriedade* parecem remeter a essa dimensão de obrigação que se faz presente na troca de dons.<sup>10</sup>

Mas nenhuma outra categoria usualmente utilizada para caracterizar as relações existentes entre parlamentares, eleitores e lideranças políticas estaduais e municipais parece expressar melhor esse caráter de obrigatoriedade do que a noção de *compromisso*.<sup>11</sup> Referindo-se ao vínculo criado entre parlamentares e prefeitos através da mediação dos *pleitos* informa um ex-assessor de um deputado: “Eu diria que é um compromisso político”. No universo político, a idéia de compromisso remete, mais freqüentemente, ao vínculo moral estabelecido entre políticos ou entre estes e “eleitores” em virtude da troca ou promessa de troca de ajudas, serviços e apoios. Tendo como quadro de referência a Primeira República, LEAL (1975), por exemplo, designou como “compromisso do tipo coronelista” a relação existente entre as chefias políticas municipais e os governos estaduais. Mais recentemente, ao analisar a questão da concessão do voto num contexto marcado por divisões faccionais, PALMEIRA (1996) sugere que os compromissos pessoais – firmados via a concessão e o recebimento de favores, serviços e ajudas – fundam a lealdade política entre o candidato e eleitores.<sup>12</sup> A noção nativa de compromisso mostra-se, portanto, essencial para a compreensão de certos vínculos estabelecidos em distintos planos das relações políticas.

## Notas

<sup>1</sup> Para não citar mais de um exemplo, observe-se o comentário efetuado pelo governador Valdir Raupp (PMDB) a respeito de um pedido de recursos dirigido ao governo federal: “Houve um pleito do governo [Rondônia], durante quase três anos, para que o governo federal liberasse recursos para Rondônia” (Jornal *Folha de São Paulo*, 18/10/1997, p. 5)

<sup>2</sup> Sobre os sentidos do termo *pleitear* informa o dicionário *Aurélio*: “1. Questionar em juízo; litigar, requerer. 2. Falar a favor de; sustentar em discussão; defender, disputar. 3. Fazer por conseguir; esforçar-se, empenhar-se por; diligenciar. 5. Ir a concurso; concorrer a; disputar.” Quanto a *pleito* diz: “1. Questão em juízo; demanda; litígio. 2. Debate, discussão. 3. V. eleição (3) Pleito eleitoral. (FERREIRA, 1975).

<sup>3</sup> Em seu trabalho sobre a Câmara de Vereadores do município do Rio de Janeiro, K. Kuschnir lembra que grande parte das expectativas dos eleitores em relação aos vereadores, sobretudo aqueles que procuram os gabinetes, diz respeito ao atendimento que pode ser concedido às suas demandas pessoais (1993, p. 53 e 57). O atendimento de pedidos particulares é destacado

também por DINIZ (1982). No entanto, deve-se observar que a autora acentua a preocupação dos parlamentares com o atendimento de demandas associadas a regiões ou categorias profissionais nas quais o parlamentar obtém sua votação. Como tratam-se de benefícios coletivos dirigidos para uma região ou população, se está mais próximo, neste caso, do que SILVERMAN (1977) designou como “patronagem pública”.

<sup>4</sup> Uma distinção, em particular, cabe ser efetuada em relação aos dois trabalhos. Enquanto GRAHAM (1997) preocupa-se com o modo como os pedidos de cargos e sua distribuição estruturam as redes de relações clientelistas estabelecidas entre as lideranças políticas municipais, provinciais e nacionais, HEYMANN (1997) concentra-se na análise das “estratégias discursivas” utilizadas pelos missivistas e na natureza das relações (amizade, conhecimento, parentesco, eleitor etc.) por eles acionadas a fim de legitimar seus pedidos. Ao dirigir minha atenção para os pedidos, estou mais preocupado, como R. Graham, em perceber a importância que os mesmos possuem na ordenação das relações políticas.

<sup>5</sup> Discutindo a questão do coronelismo e particularmente da importância das condutas dos superiores em relação aos seus subordinados, observa Maria I. P. de Queiroz: “Esta dependência do maior para com os de nível imediatamente inferior, e, destes para com os de nível seguinte, e assim por diante até o sitiante, permitia ao voto se tornar realmente um “bem de troca”, e levava os grandes e médios coronéis a todo um comportamento de paternalismo e de etiquetas refinadas, com relação a seus imediatos – comportamentos ainda hoje longe de terem sido totalmente identificados, estudados e interpretados” (1976, p. 178).

<sup>6</sup> Em um único gabinete, consultei o assessor acerca da possibilidade de olhar os pedidos que haviam sido remetidos ao parlamentar. Ele me disse que não haveria problemas desde que passasse em outro momento. No dia seguinte, no entanto, o chefe de gabinete, com quem ainda não tinha tido contato, impediu-me de consultar as pastas alegando que eu não ia encontrar ali nada de interessante e se colocou à disposição para conversar sobre o que fosse de meu interesse e o conteúdo dos pedidos.

<sup>7</sup> A dificuldade para estabelecer prioridades e o fato de igualar os pedidos de pessoas aos de prefeitos é o que leva Gregório, ex-assessor de um deputado, a considerar que o mesmo não sabia trabalhar com os *pleitos* e não possuía *uma perspectiva estratégica* de seu mandato. Referindo-se ao trabalho no gabinete informa o ex-assessor: “Tinha duas dificuldades. A primeira, era a falta de uma capacidade de organização e priorização de demandas dentro do gabinete. Então, tudo para ele [o deputado] era importante. “Deputado: isso ou aquilo?” – “Tudo. Atenda os dois”. Então, muitas vezes eu é que tinha que definir o que era mais importante para ele. Então, por exemplo, ele equiparava o pedido de pessoas a pedido de prefeitos: “Porque essa pessoa é muito importante” (...) Eu tive que, empiricamente, ir sacando e priorizando, segundo o que eu achava que era mais importante para ele, eu dentro da minha sensibilidade. (...) Eu acho que prefeito é mais importante eleitoralmente. O prefeito é mais importante eleitoralmente, com certeza. Embora algumas pessoas sejam chaves por suas ligações com o prefeito, com a política local”.

<sup>8</sup> Isto pode ser percebido também na seguinte afirmação de Gregório: “Quer dizer, a verdade é que o [deputado] achava um saco esse negócio de ter que estar atendendo a essas demandas”.

<sup>9</sup> Como formulou o assessor de um senador, ao contrário do trabalho no Congresso, o trabalho que “aparece” é aquele que resolve os problemas do eleitor: “Porque isso [o trabalho em torno dos pleitos] é o que traz voto. É o que traz a atenção daquela comunidade. Quando, por exemplo, tem um pleito coletivo de uma comunidade sobre uma construção de uma creche, constru-



ção disso, construção daquilo. Então, quando o parlamentar consegue aquilo, aquela comunidade em si vai ficar grata a ele por aquilo. Então gera muitos votos. (...) É o trabalho que aparece. Porque muitos parlamentares eleitos têm um trabalho interessantíssimo junto ao Congresso, sobre os projetos de leis e tudo. Mas fora isso, ele tem que dar esse atendimento aos eleitores. Porque se ele não fizer isso, como acontece com muitos, não voltam. (...) Porque ele pode fazer mil projetos de leis que beneficiem o estado inteiro dele. Que beneficiem até a região dele, mas aquilo ali, para o eleitor não aparece. Aparece quando você resolve a pensão da mãe dele. Resolve o problema de água da cidade dele. Resolve o problema do concursado ali, porque aquele cara que é concursado tem 10 irmãos: ‘Aquele deputado, aquele senador foi que conseguiu que eu fosse chamado nesse concurso’. Então, todo mundo vota naquele parlamentar. Então isso é um trabalho importante para o parlamentar, porque gera votos para ele”.

<sup>10</sup> Referindo-se ao dom, P. Bourdieu observa que ele expressa-se sob a linguagem da obrigação (1996b, p. 13).

<sup>11</sup> No dicionário *Aurélio* encontramos, entre outras as seguintes definições do termo: “*Compromisso* – 1. Obrigação ou promessa mais ou menos solene; 3. Dívida que se deve pagar em determinado dia; 5. Acordo político; convenção; ajuste; pacto; 6. Promessa de trato a ser cumprido; 9. Bras. Obrigação de caráter social” (FERREIRA, 1975). Chamo atenção para a associação com o sentido de obrigação e a política.

<sup>12</sup> Partindo também da análise de eleições municipais, CHAVES (1996, pp.132-133) destaca que a noção de “compromisso” expressa a relação moral instituída entre o candidato e o eleitor.

# A dinâmica da relação entre parlamentares e prefeitos

**A** disposição de deputados e senadores para atender aos *pleitos* das lideranças políticas de suas *bases eleitorais* está relacionada às expectativas que estas lideranças possuem em relação aos parlamentares. Contudo, o vínculo entre parlamentares e prefeitos não é uma relação de mão única. Os parlamentares, do mesmo modo, têm expectativas em relação às lideranças políticas que contam com seu apoio e empenho. Socialmente produzidas, estas expectativas e obrigações mútuas que unem parlamentares e lideranças políticas locais estão, em grande medida, associadas às posições que estes agentes sociais ocupam no conjunto das relações políticas. Examinar o conteúdo destas expectativas e o modo como essas coerções se exercem permite pensar nos vínculos que ligam prefeitos e parlamentares, ou, de outro modo, na dinâmica das relações que se estabelecem entre políticos que participam da “política local” e da “grande política”.

## **Interesses dos prefeitos em relação aos parlamentares**

Em linhas gerais, os prefeitos esperam dos parlamentares que estes realizem pequenos favores, encaminhem seus interesses junto à burocracia governamental e, principalmente, consigam obter verbas federais para a realização de investimentos nos municípios. Uma das vias pelas quais os prefeitos tomam conhecimento da disponibilidade de verbas federais é através de comunicações efetuadas pelos próprios parlamentares. Este é um aspecto interessante da relação entre ministérios, parlamentares e prefeitos na medida em que mostra, não uma mediação, por assim dizer, “para cima”, como ocorre no caso dos *pleitos* pelos quais os parlamentares intervêm nos órgãos ministeriais, mas, “para baixo”, que segue dos ministérios para os prefeitos. As informações são transmitidas aos parlamentares pelos ministérios e esses as repassam para os prefeitos que lhes convém. O não repasse das informações diretamente aos prefeitos é uma forma de reconhecimento por parte dos ministérios da função de mediação exercida pelos parlamentares. Neste caso, de posse de informações ofi-

ciais, especialmente valorizadas junto às lideranças políticas locais, o parlamentar atua como uma espécie de mediador “para baixo”.

Da perspectiva dos prefeitos, o trabalho legislativo desenvolvido pelo parlamentar tem um significado menor. Quanto a isso, observo que ao discutir a relação dos parlamentares com os prefeitos durante as entrevistas, em nenhum momento houve menção a um possível interesse do prefeito no trabalho legislativo desenvolvido pelo parlamentar. A ênfase é posta na função de mediação que pode ser desempenhada pelo parlamentar. Isto pode ser observado no relato a seguir feito por um ex-prefeito e atual deputado (PMDB-ES) ao mencionar a importância que possui para o prefeito estar vinculado a um parlamentar. Diz:

Primeiro que ele [o prefeito] vai ter alguém aqui em Brasília para ele marcar audiência, para conseguir audiência em prazo mais recorde. Depois ele vai ter alguém para abrir portas. (...) O outro ponto, é a questão da própria canalização de recursos financeiros. (...) Acho que o objetivo maior que o prefeito tem é dinheiro, é dinheiro para o município. Dinheiro pra ele fazer escolas, a ponte que ele prometeu, melhorar saúde e assim por diante, no geral é recursos.

Parte da força do parlamentar frente aos prefeitos reside, assim, na possibilidade que o primeiro possui de viabilizar o acesso destes últimos às autoridades governamentais. Nota-se, portanto, que não são necessárias muitas mediações para que as lideranças políticas locais consigam fazer com que seus interesses se façam presentes no governo federal. Da perspectiva das discussões acerca da relação entre o “poder local” e “central”, este é um indicador de que a separação entre estes dois poderes pode ser mais formal do que prática. As redes políticas e as relações de interdependência que vinculam lideranças locais, parlamentares e autoridades governamentais asseguram uma circulação ampla de serviços, favores e pessoas.

Para o prefeito, o acesso aos ministros é ao mesmo tempo um indicador de seu prestígio e do prestígio do parlamentar que propiciou a audiência, uma demonstração de seu poder pessoal. O registro desses encontros (os prefeitos freqüentemente tiram fotos do encontro com os ministros) e a sua divulgação através da publicação em jornais locais mostram que a ligação com altas esferas do poder político tem para o parlamentar e para o prefeito um efeito positivo junto às suas *bases eleitorais*. É uma demonstração, em último caso, da força e eficácia de suas ligações.<sup>1</sup> Mas ao promover essas audiências, o parlamentar não só demonstra seu prestígio perante o governo, como acumula prestígio junto ao prefeito.

A ligação com o governo federal constitui, inclusive, um capital social que qualifica o candidato a prefeito durante as disputas eleitorais. Ao longo da campanha, por exemplo, a vinculação com parlamentares é explicitada e dado destaque ao fato de que esta ligação é um recurso importante para que o município receba benefícios

federais. Essa ligação é valorada também por prefeitos, como se pode observar em depoimentos reunidos por C. Chaves, nos quais o prefeito do município de Buritis (MG) destaca a importância de sua ligação com o governo do estado e com os deputados estaduais e federais para justificar o sucesso de sua administração (1996, p.148).<sup>2</sup>

Além de atender às demandas de caráter particular, o prefeito espera do parlamentar que ele “consiga trazer benefícios para a região dele [do prefeito]”. Viabilizar a transferência de recursos e garantir que investimentos federais sejam efetuados no município é, portanto, a preocupação principal dos prefeitos e a exigência maior dirigida aos parlamentares. Neste sentido, informa, por exemplo, um assessor de senador, Xavier: “Tem prefeito que semanalmente está aqui, são uns caçadores de verba”. A expectativa dos prefeitos em relação aos parlamentares, completa, é que o parlamentar “libere verba para o município dele. Única e exclusivamente, essa é a preocupação”.

O interesse em obter verbas federais para as prefeituras leva os parlamentares não só a responderem às demandas que lhes são encaminhadas, como implementarem ações voltadas para a obtenção dessas verbas. Este é o caso do levantamento realizado junto aos órgãos ministeriais com o objetivo de identificar os programas passíveis de beneficiar as prefeituras, obter informações sobre a documentação exigida e os formulários a serem preenchidos.

Para encaminhar seus *pleitos*, o prefeito procura preferencialmente o parlamentar a quem deu apoio nas eleições ou aquele que obteve a maior votação no município. Se é junto a esse que o prefeito tem mais força, o que pode ser observado pelos próprios critérios utilizados pelos parlamentares para definir os *pleitos* que são acolhidos, é com frequência, contudo, que os pedidos são encaminhados a mais de um parlamentar. Distintamente das situações clássicas descritas pela literatura sobre patronagem e clientelismo, em que é destacada a relação de exclusividade entre patrão e cliente, os prefeitos jogam eventualmente com os contatos disponíveis. Isto pode implicar, inclusive, recorrer a parlamentares que não pertencem ao mesmo partido. Para o parlamentar isso significa uma diminuição de seu poder em relação aos prefeitos. Da perspectiva do prefeito, agir desse modo aumenta suas chances de ter o pedido atendido. Primeiro, porque o mesmo não fica na dependência da iniciativa de um só parlamentar, que pode deixar de encaminhá-lo ou não ser eficaz em sua mediação. Em segundo, porque acredita-se que o pedido tem mais força quando vários parlamentares intervêm em favor do mesmo junto aos órgãos ministeriais. Logo, vê-se que apesar dos compromissos existentes, parlamentares e prefeitos contam com uma certa margem de manobra para buscarem as melhores alternativas para atender aos seus interesses.

Cabe observar, de passagem, que recorrer ao parlamentar a quem se deu apoio ou àquele que foi mais votado no município nem sempre é o melhor caminho para se

ter um *pleito* atendido, sobretudo no caso de liberação de recursos, uma vez que esse parlamentar pode defender posições contrárias aos interesses do governo. O parlamentar com maior chance de liberar recursos, observa um deputado (PMDB-ES), “é aquele que manda a cartilha do governo, ou seja, é aquele deputado chamado deputado governista, aquele que está dentro do partido do governo, os partidos que apóiam o governo”. Portanto, são os parlamentares que apoiam o governo os que têm uma probabilidade maior de terem seus pedidos atendidos. Voltarei a tratar dessa questão adiante.

As expectativas partilhadas em relação à atuação parlamentar, a história da relação do parlamentar com o prefeito e o apoio concedido ao parlamentar quando candidato faz com que o prefeito se sinta no direito de exigir dele que se mobilize para a obtenção dos recursos. Mas se o interesse na liberação de verbas junto ao governo federal provoca uma pressão dos prefeitos sobre os parlamentares, é interessante notar que os próprios parlamentares apresentam como uma de suas contribuições aos prefeitos o fato de poderem intervir em favor de suas demandas por recursos e investimentos. Xavier, cujo parlamentar pertence ao mesmo partido que o governador, descreve essa mediação junto aos órgãos governamentais como uma forma de *ajuda* que o parlamentar pode dar ao governador ou aos prefeitos. Perguntado sobre de que modo o senador poderia *ajudar* ao governador, ele ressalta o aspecto da liberação de verbas federais. Diz: “É liberação de dinheiro para o estado. Eu poderia mentir pra você, mas é isso. É liberação de verbas para o estado”. Esta espécie de consenso existente em torno da liberação de recursos acaba por conferir a essa prática, aos olhos dos envolvidos, uma certa legitimidade. Porém, não é sem significado a referência efetuada pelo informante à possibilidade de mentir. Ela revela uma certa consciência de que a prática de liberação de recursos não está de acordo com as atribuições que são de modo geral e oficialmente associadas aos parlamentares, ao contrário, pode ser algo socialmente recriminável.

Compreende-se melhor o interesse e o esforço dos prefeitos em torno da obtenção das verbas federais quando se considera o valor que é atribuído, pelos políticos e à população, à realização de obras públicas. As mudanças introduzidas pela Constituição de 1988 asseguraram, comparativamente à situação anterior, uma maior descentralização dos recursos públicos e o repasse de uma parcela maior de impostos recolhidos pelo poder público central para os estados e municípios. Apesar disso, a situação financeira das prefeituras, sobrecarregadas com os custos de manutenção da máquina administrativa, não permite que elas se responsabilizem pelas despesas de investimento. Por isso, dependem, sobretudo, dos recursos obtidos junto ao governo federal.<sup>3</sup>

Investir na promoção de benefícios coletivos (festas, obras públicas, etc.) tem sido historicamente uma forma de acúmulo de prestígio político.<sup>4</sup> Entre outros autores, Victor N. Leal chamou a atenção para essa relação, ao destacar que é através de

realizações de “utilidade pública” que o “chefe municipal constrói ou conserva sua posição de liderança” ou, ainda, que “nenhum administrador municipal poderia manter por muito tempo a liderança sem realizar qualquer benefício para sua comuna” (1975, pp. 37 e 45). Passados os anos, a associação entre liderança política e realização de obras ainda vigora. Como nota Gregório, para os prefeitos a realização de obras é uma forma de demonstração de desempenho político e um meio de assegurar o prestígio junto à população local: “Os prefeitos, por sua vez, precisam mostrar, entre aspas não é, mostrar serviço para o seu eleitorado. Existe, pelo que eu percebo, no Brasil, uma relação muito grande entre mostrar serviço e fazer obra. Então, os prefeitos querem dinheiro para fazer obra e demandam ao parlamentar. Se ele não atende, com isso o prefeito não atende essa população, esse eleitorado”. O lugar das obras nas campanhas eleitorais foi destacado recentemente pelo então governador Antônio Brito (PMDB-RS) ao afirmar: “Estamos fazendo a campanha em cima da obra realizada”.<sup>5</sup> Como vimos anteriormente, as obras têm a propriedade de ser algo que “aparece” para a população, isto é, atende a seus interesses mais diretos. Do ponto de vista dos políticos, a realização das obras e a sua associação aos nomes daqueles que as patrocinaram (em placas anunciando a sua realização e placas comemorativas, por exemplo) opera como um elemento de distinção dos mesmos.

O vínculo estreito existente entre “fazer política” e realizar obras é ressaltado por M. Palmeira, a partir de estudo realizado junto às populações rurais no estado de Pernambuco, ao sugerir que “as obras são a face pública da política” (1998, p. 11). Em vista da importância atribuída pela população e por políticos à realização de obras, compreende-se, ao menos em parte, o interesse dos prefeitos, governadores e parlamentares em relação à obtenção de recursos federais.<sup>6</sup> A importância atribuída às obras ajuda a entender ainda como se dá a articulação das empreiteiras com o universo político e através de que atividades elas se fazem presentes nos órgãos públicos (municipais, estaduais e federais).

O interesse em torno da obtenção de recursos para a realização de obras nos estados e municípios nos permite discutir uma outra questão, qual seja, a relação entre as práticas clientelistas e o interesse público. De modo geral, as práticas clientelistas são identificadas como ganhos particularísticos e são confrontadas às condutas que privilegiam o que se considera como interesse público.<sup>7</sup> Neste caso é estabelecida uma descontinuidade entre as condutas clientelísticas (ou vantagens políticas) e o interesse público. Este tipo de afirmação, no entanto, como já indicou, entre outros, SILVERMAN (1977) ao referir-se à noção de patronagem pública, pode ser relativizado. O problema dessa associação parece estar assentado na noção de público em jogo na formulação. O público, nestes casos, apesar de não ser especificado, remete de modo amplo à idéia de coletividades (em oposição ao particular), mas coletividades que não são identificadas com os interesses locais (município, região etc.). Todavia, a vinculação entre interesse público e as ações dirigidas para as loca-

lidades foi claramente formulada por V. N. Leal. Àqueles que acusam os chefes políticos locais de “falta de espírito público” e “ideal político”, o autor lembra que é a eles que se devem as principais melhorias (escola, estrada, correio, luz elétrica, hospital etc.) de seu município ou distrito (1975, p. 37). O público, neste caso, está, portanto, associado aos interesses locais. Esta concepção articula-se com algumas das questões examinadas até aqui. Lembro, particularmente, o interesse dos prefeitos e parlamentares em obterem recursos para os municípios que representam e a idéia de que o desempenho político passa pela realização de benefícios públicos.

A apresentação de emendas ao orçamento da União constitui, para o parlamentar, o caminho institucional através do qual ele pode buscar atender aos pedidos de investimentos e verbas encaminhados pelos prefeitos. Por conseguinte, o momento de elaboração das emendas e de sua apresentação à Comissão é estratégico para as relações do parlamentar com as lideranças locais. De maneira geral, ele deve administrar as pressões e definir as opções sobre o atendimento dos *pleitos*. Suas decisões repercutem diretamente na ordenação de sua rede de relações políticas.

O período de elaboração e apresentação das emendas à Comissão de Orçamento, é de grande movimento nos gabinetes de deputados e senadores. Neste momento, os funcionários se mobilizam sobretudo em torno da organização dos vários pedidos de verbas. O solicitante, de modo geral, notifica o parlamentar acerca de suas necessidades: escola, posto de saúde, saneamento, estrada, etc. Uma medida comum entre os governadores é a elaboração e distribuição aos parlamentares de uma lista dos investimentos priorizados pelo governo estadual.

A demanda por verbas é sempre maior do que os recursos de que dispõe o parlamentar para atendê-las, o que faz com que o parlamentar necessariamente realize uma seleção dos pedidos. Isto não impede, no entanto, que o parlamentar tome a iniciativa de consultar os prefeitos do partido, e aqueles aos quais estão vinculados, a respeito de seus *pleitos*. Este gesto, por si só, é uma demonstração por parte do parlamentar – e reconhecido pelos prefeitos – como uma forma de atenção e interesse pelas *bases*. Seguindo a lógica de investimento em suas redes políticas, é dada maior atenção às demandas dos prefeitos dos municípios nos quais o parlamentar teve uma boa votação e àqueles com os quais possui algum tipo de afinidade. Uma vez que a consulta aos prefeitos não precisaria ser efetuada, pois do ponto de vista legal ou administrativo nada a torna obrigatória, ela é reveladora dos referenciais e preocupações que possui o parlamentar quando da elaboração e discussão do orçamento. Mas se, por um lado, a consulta feita ao prefeitos insere-se no conjunto de medidas destinadas a estabelecer ou atualizar os laços existentes, por outro, ela é tida como um canal de contato entre as lideranças políticas locais e parlamentares, o que expressa o lado democrático dessas consultas, permitindo assim que o parlamentar proponha ações políticas que estejam em maior consonância com as necessidades locais.

Ao contrário do que ocorre com os *pleitos* individuais, sobre os quais assessores

tomam decisões sem necessariamente consultar o parlamentar, as decisões sobre as emendas orçamentárias são controladas diretamente pelos deputados e senadores. Como informa Antunes, “ele [o parlamentar] é quem seleciona. Isso realmente não tem outra pessoa”.<sup>8</sup>

A tomada dessas decisões é precedida de contatos e negociações entre o parlamentar, seus assessores e os pleiteantes. Trata-se do trabalho de *meio de campo político* para a elaboração das emendas, ou seja, de avaliação das demandas encaminhadas e definição daquelas que devem ser apresentadas. Isto faz-se necessário não obstante as manobras realizadas por alguns parlamentares com vistas a atender ao maior número possível de pedidos: beneficiar vários municípios com uma mesma emenda, dividir os recursos que lhe são assegurados ou atender a diferentes municípios a cada orçamento.

Ao se considerar os critérios que parlamentares e assessores dizem utilizar para definir para quais municípios e programas serão destinadas as emendas, percebe-se que eles não se distinguem daqueles aplicados ao conjunto de *pleitos*. A votação obtida pelo parlamentar na eleição anterior aparece, desse modo, como o critério essencial. A ele, contudo, são agregados outros. Um deputado (PFL-PE) informa, por exemplo, que faz um *mix*: “Você bota uns para aqueles municípios que você tem mais voto, bota uns que são mais insistentes e bota alguns de projetos de interesse estadual, um do setor que você é mais ligado e faz um mix”. Cada um desses critérios está associado a um objetivo, voltado para o atendimento de compromissos específicos do parlamentar. Com a elaboração de emendas para os municípios onde foi mais votado, o parlamentar, busca, entre outros aspectos, honrar compromissos assumidos em sua campanha e atualiza os vínculos com as lideranças políticas locais. Com as emendas para projetos estaduais (para os quais são utilizadas especialmente as emendas coletivas), são atendidos ao mesmo tempo vários municípios e o próprio governo estadual. A preocupação em atender aos projetos do governo estadual é maior entre os parlamentares que apóiam o governador. Com as emendas setoriais, o parlamentar volta-se para as áreas às quais sua atividade política e seu nome estão associados – educação, saúde, comércio, agricultura, reforma agrária, assistência social etc. Algumas emendas são destinadas também aos designados como *mais insistentes*, isto é, aos prefeitos e lideranças que, além de apoiarem o parlamentares, exercem uma pressão maior sobre eles. Estes, como lembra Xavier, são beneficiados porque “vencem pelo cansaço”.<sup>9</sup>

A definição dos prefeitos e lideranças que terão seus pedidos atendidos pode ocorrer através da aplicação do critério *fidelidade*. Mas como avaliar a *fidelidade* dos prefeitos e lideranças? A história de suas participações nas eleições anteriores é o elemento levado em consideração (“[o parlamentar] tem registrado na cabeça [os lugares] onde foi mais votado”). Se é possível apreender alguns critérios que são aplicados por um leque maior de parlamentares e de forma mais incisiva, como é o



caso da votação e fidelidade, nota-se, no entanto, que cada parlamentar combina critérios particulares em função de suas histórias e compromissos específicos. Lembro, por exemplo, que o conhecimento que possuem das necessidades dos municípios e das obras a serem realizadas são mais algumas das preocupações mencionadas pelos parlamentares.

Muitas das emendas, como se sabe, são vetadas pelo presidente da República ou não chegam a ser executadas pelos órgãos ministeriais. Mesmo quando os municípios recebem os recursos, as obras podem não ser finalizadas. As verbas repassadas pelo governo federal podem ser insuficientes para a execução das obras, ou, ainda, somase a isto, o fato dos recursos serem apropriados indevidamente por pessoas e empresas envolvidas na execução das obras. Mas se os recursos insuficientes ou a não finalização das obras aparecem como medidas irracionais do ponto de vista administrativo, elas ganham sentido se referidas às relações políticas que as sustentam. Lançar a “pedra fundamental” é um passo no sentido de ganho de prestígio político. Considerar essas medidas do ponto de vista da concepção sobre a representação política em jogo, da importância política e interesses econômicos relacionados às obras e dos compromissos do parlamentar em relação à sua rede política permite apreender essas medidas em sua positividade. Mas observe-se ainda que a obra inconclusa pode ser funcional ao político de uma outra forma. Em vista do interesse em ter a obra finalizada, a população, lideranças políticas e o prefeito podem se ver diante do dilema de ter que reeleger o candidato para poder assegurar a sua continuidade. Essa associação, portanto, seria uma forma de buscar o apoio de eleitores e lideranças transformando a finalização da obra numa proposta de campanha.

A questão da utilização das emendas orçamentárias para retribuir os prefeitos de municípios onde se obteve boa votação pode ser percebido num trecho do depoimento de deputado Flávio Derzi concedido durante os trabalhos da CPMI do Orçamento. Diz ele: “Tenho por norma na minha atuação parlamentar, com relação ao orçamento, premiar todos... Premiar não, atender, lutar pela aprovação, apresentar emenda em quase todos os municípios do estado, porque, como lhe coloquei aqui no início, de 72 municípios eu fui o mais votado em 34. Nós temos aquela responsabilidade” (Flávio Derzi, CPMI do Orçamento, 14/12/93, p. 33). Como temos visto, a votação no município cria, segundo a lógica das dívidas e créditos pessoais, um laço entre o parlamentar e as lideranças que o apoiaram. A idéia de responsabilidade que o parlamentar afirma ter em relação a esses municípios onde obteve votação parece expressar o sentimento de obrigação que o mesmo experimenta em relação àqueles que lhe ajudaram. A intervenção no orçamento é, assim, um momento de retribuição pelo apoio concedido, apesar da relação não se esgotar nos compromissos eleitorais, e uma forma de realimentar a relação. Como sugeriu o parlamentar através de uma espécie de lapso de linguagem, ao participar do processo orçamentário este procura, sobretudo, premiar os municípios.

A referência de parlamentares ao atendimento de *pleitos* ou à destinação de recursos para o estado e municípios deve ser considerada com certo cuidado. Ao viabilizar a transferência de recursos, são sobretudo as redes políticas do parlamentar no estado e nos municípios que estão sendo fortalecidas. Isto é ocultado, de certo modo, pela menção ao estado e aos municípios como beneficiários, isto é, pela apresentação de uma razão pública para justificar suas ações. Observe-se outro trecho do depoimento do deputado Flávio Derzi: “Os senhores hão de convir comigo que não tenho unanimidade no meu estado, tenho meu grupo do lado de cá e tenho meus adversários do lado de lá. (...) Agora vejam bem qual é a minha obrigação, o meu dever para com o meu estado: aprovar uma emenda. Se houver demanda política, se as lideranças que fazem parte do meu grupo solicitarem, vou aos ministérios pedir. Outros prefeitos são adversários, não me procuram” (Flávio Derzi, CPMI do Orçamento, 14/12/93, p. 11). A política local é pensada e operada em termos de “grupos” que se opõem e do pertencimento aos mesmos.<sup>10</sup> Desse modo, o atendimento dos pedidos e a transferência dos recursos objetivam beneficiar, primeiramente, o grupo ao qual se está vinculado. Portanto, é através do controle que esses grupos exercem sobre a aplicação desses recursos que são criadas as oportunidades para se fortalecerem localmente. Há, portanto, uma relação estreita entre o controle político exercido por um determinado grupo em termos estaduais e municipais e a atuação de seus membros na administração federal.

### **Interesses dos parlamentares em relação aos prefeitos**

Ao se examinar os interesses que possuem parlamentares em relação aos prefeitos, sobretudo aqueles aos quais se encontram vinculados, pode-se compreender as razões que os levam a investir e cultivar essas relações. Isso permite, ainda, apreender as pressões a que estão submetidas as lideranças políticas locais devido aos compromissos assumidos e renovados com os parlamentares.

Ao viabilizar o atendimento de um *pleito*, o parlamentar ao mesmo tempo investe na continuidade da relação e renova os compromissos políticos existentes. A atualização dos vínculos está associada à própria natureza do compromisso estabelecido entre o parlamentar e as lideranças locais. Discutindo o “compromisso coronelista” Victor N. Leal nos fornece uma pista para entender a necessidade dessa constante renovação. Segundo esse autor, os vínculos, no caso entre as lideranças políticas locais e a situação estadual, são geralmente momentâneos visto que são firmados não “à base de princípios políticos, mas em torno de coisas concretas, prevalecem para uma ou para poucas eleições próximas” (1975, p. 41). O fato de estarem fundados em torno de demandas *concretas* torna esses vínculos de certo modo frágeis, sujeitos às oscilações em torno da capacidade de prefeitos e parlamentares de atenderem aos

interesses mútuos.<sup>112</sup> Observe-se, todavia, que não se trata de demandas fortuitas, mas socialmente definidas em função da posição ocupada por prefeitos e parlamentares no universo de relações políticas.

Dos prefeitos e lideranças políticas locais, os parlamentares esperam, sobretudo, que esses o apoiem politicamente em suas candidaturas futuras. Apesar da distância histórica e sociológica que separa as eleições atuais das eleições realizadas em Roma no século V a.C., a questão em jogo na atuação dos parlamentares parece ser aquela mencionada por M. I. Finley ao observar que “o êxito eleitoral [em Roma] exigia que fosse cultivada a amizade de indivíduos decisivos em cada tribo, os quais estavam em posição de apresentar eleitores bastantes para garantir o voto unitário da tribo” (FINLEY, 1985, p. 64). A relação dos parlamentares com as “personalidades locais notáveis” é destacada também por Weber ao referir-se – tratando do caso francês – àqueles que os primeiros recorrem quando desejam se reeleger: “Para ser reeleito, o deputado, por sua vez, mantinha ligações com os notáveis locais” (1982, p.124). O cultivo das relações com os oligarcas e as lideranças locais como condição para a ascensão política e a vitória nas eleições no Brasil foi também destacado, entre outros, por GRAHAM (1997) e LEAL, (1975) respectivamente, para o Império e a Primeira República. Como sugere o primeiro ao discutir o significado das eleições, “a medida de um homem dependia do tamanho de seu grupo de seguidores” (GRAHAM, 1997, p.112).

Desse modo, a expectativa do parlamentar é que os favores e serviços prestados contribuam para a consolidação de sua reputação e sejam retribuídas sob a forma de apoio político. Esta é, segundo um deputado (PFL-PE), *a expectativa política* em relação ao prefeito: “É que ele [o prefeito] vote nele [parlamentar] na próxima eleição, do ponto de vista eleitoral”. Mas além do voto (ou apoio), aspecto esse lembrado primeiramente pelos parlamentares entrevistados quando interrogados sobre suas expectativas em relação aos prefeitos, menciona-se também o interesse em que o prefeito tenha um bom desempenho na administração do município. O mesmo parlamentar refere-se a este item como o aspecto *técnico*. O apoio do prefeito – que pode ocorrer sob a forma de pedido de votos para o parlamentar e a presença nos palanques organizados pelo candidato – é vivido como uma espécie de *ajuda*. Tendo passado pela experiência de ter concedido apoio aos prefeitos na condição de vice-governador e de não tê-los recebido quando de sua candidatura ao Congresso, um deputado (PMDB-ES) observa que o fundamental é que os prefeitos sejam leais, isto é, que reconheçam o investimento (“*ajuda*”) efetuado pelo parlamentar em suas candidaturas e o retribuam: “Lealdade é isso. Se hoje eu estou lá ajudando o prefeito a ganhar as eleições, que depois, então, ele também me dê a retribuição”. A *lealdade* está associada, portanto, ao reconhecimento das ajudas concedidas e recebidas. A menção à lealdade, por sua vez, aponta para o lado moral dessa relação. Esta expectativa em termos de lealdade é um bom exemplo de como a relação entre parlamentares e pre-

feitos é mais complexa do que a troca concebida como envolvendo simplesmente benefícios públicos, apoio e voto. A valorização da lealdade como princípio de conduta se configura num aspecto importante na medida em que contar com o apoio das pessoas é condição essencial tanto para as disputas eleitorais quanto para o desempenho do mandato parlamentar. Fica evidente, portanto, a dimensão do domínio pessoal presente nessas relações.

Agir de modo distinto, não retribuir, significa introduzir uma ruptura na troca. Isto abre a possibilidade de ser alvo de acusações de deslealdade. Logo, agir de forma leal se opõe às condutas oportunistas. Este tipo de conduta é recriminado na medida em que, entre outros aspectos, gera tensão e incertezas sobre o retorno do serviço ou favor concedido. No universo político, porém, este comportamento é descrito como comum visto que há pessoas que agem por “conveniências”. “Porque na política”, continua o mesmo deputado, “essa questão de falta de lealdade, de coerência é um negócio muito grande, ainda mais que tem algumas pessoas que agem por conveniências: hoje está favorável, amanhã está contra”. A incerteza, no entanto, é um aspecto que tem sido pouco ressaltado pela literatura sobre clientelismo político, já que a retribuição – geralmente voto e apoio pelos benefícios públicos obtidos – tem sido considerada como algo automático. Esta forma de abordagem, por conseguinte, não considera as falhas e rupturas nas trocas, as estratégias para protelar a retribuição, os efeitos gerados pela incerteza e os recursos utilizados para a manutenção das relações.

A questão da incerteza que atravessa essas relações entre parlamentares e prefeitos pode ser melhor observada a partir do comentário abaixo feito por Josias, assessor de um deputado.

Como eu estava dizendo, esses políticos que procuram um parlamentar e depois procuram outros também, geram insegurança no parlamentar porque não tem sentido o parlamentar trabalhar, vestir a camisa por aquela determinada pessoa, aquele determinado líder político, sabendo que futuramente ele pode vir a votar ou não com ele e pode saber que a pessoa pode virar as costas. Então, gera essa insegurança no parlamentar. Eu, por exemplo, trato com alguns prefeitos que têm somente o meu chefe como válvula de escape, têm um vínculo mais forte. Outros não, são pessoas muito articuladas, são pessoas que têm bons contatos e pegam não só meu parlamentar como também outros parlamentares. Mas basta eu apenas tomar conhecimento, saber que ele procurou outro deputado, às vezes não precisa nem o deputado tomar conhecimento, que aí eu mesmo já não dou mais aquela atenção. Eu já começo a ir barrando um pouco o acesso daquele determinado prefeito, determinado líder ao deputado porque eu sei que não tem fidelidade, não existe fidelidade.

As lideranças políticas que procuram o parlamentar são classificadas em dois grupos. O primeiro, é formado por aqueles prefeitos que, crê o assessor, estão vincu-

lados unicamente ao parlamentar com o qual trabalha. Estes são vistos como tendo um vínculo mais forte com o mesmo. Se esta relação é mais apropriada para o parlamentar, na medida em que lhe garante uma certa exclusividade, do ponto de vista do prefeito, contudo, ela pode implicar maior dependência em relação a esse parlamentar. O outro grupo é constituído pelos prefeitos que possuem um leque maior de alternativas, por conseguinte, uma dependência menor em relação a um parlamentar especificamente. Estas pessoas podem não votar com o parlamentar ou “virar as costas”. O fato de não manter uma relação exclusiva com esses prefeitos e lideranças locais gera uma *insegurança* no parlamentar. A falta de *fidelidade* pode, assim, resultar em punições aos prefeitos tais como um menor “empenho” do parlamentar pelas demandas daquela liderança ou a restrição pelo assessor do acesso ao parlamentar. A incerteza quanto ao retorno do apoio lança dúvidas sobre o sentido de se cuidar dos interesses desses prefeitos (“trabalhar”, “vestir a camisa”). Todavia, parece razoável supor que é em torno desses prefeitos e lideranças, sem fortes vínculos com um único parlamentar, que ocorre a maior concorrência entre os parlamentares pelo seu apoio. Tratam-se, pois, de pessoas cujo apoio pode transitar com maior facilidade de um parlamentar para outro.

Os interesses dos parlamentares em torno dos vínculos estabelecidos com prefeitos são melhor compreendidos, quando se focaliza como o apoio dos municípios, dos prefeitos e das lideranças locais se situa em relação aos arranjos efetuados por parlamentares com vistas às suas candidaturas futuras.

Para obter os votos necessários à reeleição ou eleição para um novo cargo público, os parlamentares dirigem-se sobretudo àqueles municípios com os quais mantêm uma vinculação política. Com exceção de uns poucos municípios nos quais tem uma presença pessoal mais marcante – pelo fato de ter sido prefeito ou vereador, por exemplo –, o laço com os municípios mantém-se graças às relações que são estabelecidas entre parlamentares e lideranças políticas locais. São essas lideranças que asseguram a participação política dos parlamentares nos municípios e suas votações. Da perspectiva eleitoral, o apoio político do prefeito é, portanto, essencial para uma parcela significativa dos parlamentares. Observe-se a formulação efetuada por um senador (PMDB-PB) a respeito das ligações entre prefeitos, parlamentares e a “estrutura política” do parlamentar: “O município é a base política de qualquer parlamentar, se o município não quiser atendê-lo toda a estrutura política estará deficitária. Então, a gente tem que começar a ter o apoio do prefeito e do município”. Apesar da legislação assegurar ao parlamentar o direito de ser eleito em todo o estado, o que opera na prática, como tem sido apontado por vários autores, é uma forma de distritalização do voto. É o que se pode observar, por exemplo, através do reconhecimento do município como *base política*. Desse modo, o apoio da liderança local constitui um recurso social importante para o parlamentar.

A necessidade de apoio dos prefeitos, compreensível em vista do trabalho que

podem desenvolver em favor dos candidatos junto à população, coloca o parlamentar numa posição de dependência em relação a estes e dá, aos prefeitos, por sua vez, uma força frente ao parlamentar. Apesar das análises destacarem mais freqüentemente a dependência das lideranças municipais em relação ao “poder central, esta dependência dos políticos federais e estaduais em relação às lideranças locais já foi destacada, entre outros, por LEAL (1975), QUEIROZ (1976) e GRAHAM (1997).

Para o parlamentar, o poder do prefeito resulta, entre outros aspectos, do controle sobre a administração municipal e de seu prestígio político no município, isto é, em última instância, do apoio que é capaz de lhe proporcionar através da mobilização dos membros locais de suas redes políticas e de seus pedidos de votos para o candidato.<sup>12</sup> Este poder está associado, entre outros aspectos, ao controle que a gestão da prefeitura lhe assegura de distribuição dos benefícios e recursos públicos locais. Como informa o mesmo senador (PMDB-PB): “A grande força nessas regiões [no nordeste] é o governo, a prefeitura. Quem está na prefeitura está com a força”. Note-se, inicialmente, que governo e prefeitura são concebidas como uma única coisa. A extensão desse poder estabelecido a partir do controle da prefeitura parece variar segundo a dependência maior ou menor da população em relação aos benefícios que podem ser concedidos pelo poder público local. Nas circunstâncias descritas pelo senador, a força da prefeitura emana da presença contínua na vida da “população humilde” e, especialmente, dos auxílios concedidos em momentos socialmente significativos como nascimento e morte. Como há uma dependência dessa população em relação à prefeitura, vê-se, portanto, que as disputas em torno da mesma – desenvolvidas não entre candidatos individuais ou partidos, mas, efetivamente, entre *grupos* locais, como sugerem as investigações sobre o poder local no Brasil – ocorrem devido ao interesse em se dispor dos instrumentos que permitem intervir diretamente na vida destas pessoas ou evitar que os mesmos fiquem nas mãos dos inimigos. E se, como vimos acima, eleitores e comunidades tendem a valorizar o atendimento de suas demandas imediatas e este é um meio de manter pessoas numa condição de dependência pessoal (“devendo favores”), o controle do Executivo Municipal, conclui-se, é um meio de atender a essas demandas e de construir uma base de apoio político através do estabelecimento de vínculos de dependência pessoal.

Como chamam a atenção, entre outros autores, LEAL (1975), QUEIROZ (1976) e LEWIN (1993), a importância dos municípios na história política brasileira, do ponto de vista de políticos que ocupam cargos estaduais e federais, está relacionada ao controle dos votos que é exercido pelos “coronéis”, “chefes políticos municipais” e “parentelas”.

Porém, a força de lideranças políticas locais manifesta-se ainda no fato de que elas exercem um controle sobre a presença dos candidatos nos municípios. As chances destes últimos desenvolverem suas campanhas e obterem votos no município dependem do apoio concedido por essas lideranças. O vínculo com estas constitui-se, in-

clusive, em uma condição para entrada dos parlamentares nos municípios. Quanto a este aspecto, refere-se um deputado (PFL-PE): “No interior a eleição termina e nem todos os candidatos participam em todos os municípios. Principalmente [a eleição] proporcional, porque se ninguém apóia você naquele município você não vai nem lá. Então, as lideranças locais fazem uma espécie de pré-seleção de quem vai participar da política local. Então se ninguém apoiar você, não adianta”. Para os parlamentares, portanto, cultivar as relações com as lideranças locais, ter o seu *apoio* é uma condição para a implementação de suas campanhas nos municípios.<sup>13</sup>

É através do apoio dos prefeitos e lideranças políticas locais que os parlamentares montam e expandem suas redes políticas pelos municípios. Este é o meio pelo qual as candidaturas podem se fazer presentes em vários municípios. Tratando da questão da eleição do parlamentar, informa um deputado (PFL-PE): “Então, ele tem que trabalhar mais ou menos no atacado, ele tem que ter os seus pontos de contato espalhados pelo estado, que são vereadores e prefeitos; que são os grandes cabos eleitorais na verdade”. Os prefeitos e vereadores são considerados pelos parlamentares, portanto, como seus arrematadores de votos.

Se a imprensa escrita e a mídia são vistas pelos parlamentares como um canal importante, tanto de divulgação das atividades que desempenham quanto de campanha eleitoral, eles observam, sobretudo aqueles que não têm acesso à mesma, que esse instrumento está disponível para uns poucos deputados e senadores. Este tipo de situação acaba por reforçar a importância da construção de redes de apoio político nos municípios e, por conseguinte, do atendimento dos *pleitos* de lideranças políticas locais e de *eleitores* como uma forma de assegurar a relação com as *bases eleitorais*.<sup>14</sup>

A campanha do parlamentar no município é efetuada, por exemplo, através da associação de seu nome às obras que foram realizadas. A referência, neste caso, é tanto ao passado quanto ao futuro. O argumento apresentado por prefeitos e lideranças políticas envolvidas na campanha do candidato, é o de que sua eleição é um forma de reconhecimento pelos benefícios proporcionados pelo parlamentar e, ao mesmo tempo, um investimento em possíveis novas obras, cuja realização, inclusive, é condicionada à sua vitória. Essa forma de atuação das lideranças locais em relação aos candidatos, assim como outros meios de garantir a influência do parlamentar no município, podem ser observados no relato de um deputado (PMDB-ES):

Quando você volta o seu pensamento para a base eleitoral, para o município, propriamente dito, o prefeito é o cabo eleitoral mais importante. Ele traz recursos pra obra, faz a obra com os recursos públicos e depois ele inaugura em nome do candidato [ao parlamento]. (...) Essa é uma forma, faz e essa obra é inaugurada em nome do parlamentar e diz: ‘Pra eu continuar inaugurando mais eu preciso eleger fulano, eleger sicrano’. Outra forma são os empregos. Mas

você pode dizer que a legislação não permite empregar, mas se emprega em cargos melhores da administração porque são cargos de confiança. Então, o deputado chega e pede ao prefeito e o prefeito emprega fulano, sicrano, quer amarrar a família, aí é contratado alguém daquela família e assim por diante. Até mesmo não empregando, segurando quem está no emprego. Segurando quem está no emprego também, não está ligado eleitoralmente ao prefeito. Esses são os fatos mais comuns, tem outros, como uma comunidade quer um benefício, quer estrada; produtor quer algum morador, algum sitiante, ou produtor quer uma represa, vai falar em nome do deputado e assim por diante.

A troca de favores e serviços entre parlamentares e prefeitos pode incluir o pedido do parlamentar para que uma pessoa de suas relações ocupe um cargo na administração municipal.<sup>15</sup> Além de chamar a atenção para a intervenção do parlamentar na administração municipal, estes casos apontam para o fato de que os pedidos de favores e serviços seguem nas duas direções, ou seja, dos prefeitos para os parlamentares e vice-versa.<sup>16</sup> Como no caso do encaminhamento dos *pleitos* pelo parlamentar junto à burocracia federal, indicar uma pessoa para ocupar um cargo municipal é uma forma do parlamentar *amarrar* – o termo expressa em termos nativos a relação de dependência pessoal instituída – essa pessoa e integrantes de sua rede de relações.

Se a vinculação com prefeitos e lideranças políticas locais é apontado por muitos parlamentares como fundamental para suas candidaturas, essa não é, certamente, uma situação que diga respeito à totalidade dos parlamentares. Há parlamentares cujas candidaturas estão fundadas em outros vínculos e formas de representatividade e que preferem, inclusive, dissociar-se daquelas sustentadas nos prefeitos. Observe-se, por exemplo, o relato feito a seguir por um deputado (PSDB-PR), que confronta o que ele designa como uma candidatura comprometida com as comunidades e aquelas comprometidas com os prefeitos:

Então, a candidatura que nasce da sociedade organizada, através de decisões, assembleias e tudo, há um compromisso da sociedade em trabalhar pela vitória da candidatura. Então você não precisa essencialmente de dinheiro para essa candidatura. Você tem o envolvimento de pessoas motivadas por uma causa. Ao passo que as outras candidaturas, vinculadas a prefeitos, e tal, não têm essa motivação. Também em termos de motivação, quando você trabalha pelas leis, você sabe que você está naturalmente trabalhando para setores que vão ser beneficiados no Brasil inteiro. Não só no seu estado ou no seu município. Não é uma particularidade. (...) Então você não está pegando dinheiro para uma coisa, como a pessoa costuma denominar, paroquial. Quando você tem o prefeito apoiando, ou coisa semelhante, você tem que levar dinheiro para aquela circunstância específica: para aquele hospital, para aquela rua, para aquela estrada. Você fica, nesse tipo de candidatura, dependente da vontade de uma ou duas pessoas. Porque de repente um prefeito briga com um deputado e todo



aquele apoio que aquele candidato tinha se perde. Então, existe uma necessidade assim de agrados permanentes de um lado e de outro. Uma coisa muito mais pessoal, e qualquer dificuldade, qualquer discussão, de repente esse vínculo se rompe. E quando se trabalha com a comunidade, é um conjunto de pessoas e fatores que vêm junto com isso (...) Ao passo que com prefeitos – como acontece com a maioria das candidaturas – isso não acontece, é uma discussão com uma pessoa ou coisa semelhante.

Além da distinção entre o compromisso com a comunidade e com os prefeitos, observa-se mais uma vez a oposição entre a definição de um trabalho mais geral, que atinge todo o país, identificado com a produção legislativa, e um trabalho mais particularizante, voltado para o estado e os municípios. Todavia, pode-se reter da passagem algumas das propriedades típicas das relações que aproximam parlamentares e prefeitos, segundo uma pessoa que posiciona-se criticamente em relação a esse tipo de laço.

A primeira, é a situação de dependência na qual ficam os parlamentares em relação às lideranças locais, visto que é através de suas redes políticas que são obtidos os votos no municípios. A segunda, é a fragilidade dos laços entre parlamentares e prefeitos, já que estes estão assentados em interesses específicos, como a obtenção de verbas ou apoio eleitoral mútuo. Por isso – e essa é a terceira propriedade – há uma necessidade de que os compromissos sejam renovados com frequência. Neste caso, os *agrados* são tanto uma forma mútua de demonstração de interesse na continuidade da relação como um meio de renovação das dívidas pessoais. A necessidade desses agrados é uma evidência a mais para demonstrar que as relações entre os parlamentares e lideranças locais não se restringem ou se encerram, como numa troca mercantil, na simples troca de apoio e votos. Os agrados são um exemplo das mediações, ou seja, dos atos e gestos que precedem à obtenção dos benefícios ou apoio políticos almejados, mas que são fundamentais do ponto de vista da manutenção da relação.

Dada a fragilidade dos vínculos e a possibilidade de rompê-los, como o parlamentar pode ter a certeza de que a atenção e os benefícios concedidos aos prefeitos serão convertidos posteriormente em apoio e votos nas disputas eleitorais? Essa segurança parece, de fato, não existir. Como a legislação eleitoral institui a separação entre a eleição do Executivo Municipal e do Legislativo Federal, somente cerca de dois anos após a eleição municipal é que o parlamentar pode vir a saber se o apoio concedido na eleição dos prefeitos e as mediações efetuadas durante este período lhe serão retribuídas em forma de apoio. Mas como lembra Xavier, a *assistência* concedida ao prefeito no mínimo cria uma relação de *intimidade* e abre os canais de acesso. Assim, se, por um lado, o intervalo de tempo entre o dom e o contra-dom introduz a incerteza quanto à retribuição pelos serviços e favores prestados, por outro, ele permite que sejam efetuados os arranjos políticos e montadas as redes, com seus víncu-

los locais e nacionais, que darão sustentação às campanhas de parlamentares e prefeitos. No entanto, a incerteza não é o único efeito produzido pelo intervalo de tempo que caracteriza a troca de dons. Como destacou P. Bourdieu, é este intervalo que faz com que a troca de dons apareça, ao ocultar o vínculo entre o dom e o contra-dom, como ato generoso (1996b, p. 7).

## **Ruptura dos laços entre parlamentares e prefeitos**

Os compromissos que unem parlamentares e prefeitos podem ser desfeitos por distintas razões. Esses vínculos são dissolvidos com a mesma frequência com que novas ligações são estabelecidas. Como informa Francisco: “O rompimento político é coisa comum, às vezes o seu amigo de hoje é seu inimigo de amanhã e vice-versa. Isso é do jogo político”. Se a troca de apoio político, a obtenção de investimentos para os municípios e a troca de cortesia fundam os compromissos entre parlamentares e prefeitos, há condutas, ao contrário, que propiciam ou servem como justificativa para a dissolução desses vínculos. Referindo-se aos chefes locais, Victor N. Leal observa, por exemplo, que um ato de desconsideração, a falta de atendimento de alguma pretensão e a imposição da condição de oposição eram argumentos aceitáveis para a ruptura (1975, p.41).

Um primeiro aspecto que aparece como uma espécie de ameaça aos compromissos é a ineficiência do parlamentar para assegurar os investimentos federais. Como informa Josias, assessor de um deputado: “O que leva normalmente o prefeito a romper com o parlamentar é a falta de assistência, quando ele vê que não obtém recurso, que através daquele deputado não está conseguindo nada.” Este, certamente, é um elemento importante para o entendimento do deslocamento dos vínculos entre prefeitos e parlamentares. Quando um prefeito percebe que, através daquele parlamentar ao qual ele está vinculado ou que foi bem votado no município, não está conseguindo obter os recursos que almeja, uma das soluções acionadas é buscar outros parlamentares. A ruptura pode ocorrer, portanto, quando o prefeito faz uma avaliação negativa a respeito da atuação daquele parlamentar quanto aos benefícios que proporciona para o município ou acerca da atenção que vem recebendo dele (“se sente rejeitado, e aí encontra outro parlamentar mais atencioso”). Esta situação pode ser interpretada como espécie de agravo, falta de consideração ou não cumprimento dos acordos estabelecidos. Neste sentido, como destacou LANDÉ (1977) ao discutir os fundamentos das alianças diádicas, a pessoa que se sente prejudicada recorre aos próprios valores que sustentam a relação – lealdade e reciprocidade, por exemplo – para justificar o rompimento da relação. Dito de outro modo, os motivos apresentados para justificar a ruptura acabam por reforçar os termos em que os compromissos se sustentam.

O fato do prefeito considerar a atenção que recebe do parlamentar como um critério de julgamento sobre o valor de seu vínculo realça o aspecto positivo,

estruturante do tratamento e da cortesia dispensada pelos parlamentares aos prefeitos. Agir de modo que o prefeito se sinta desconsiderado e desassistido opõe-se, portanto, às ações que são dirigidas para demonstrar o interesse do parlamentar na manutenção dos laços com as lideranças locais.

Assim como a atenção concedida por um parlamentar ao prefeito está condicionada à natureza dos laços que os vincula, por exemplo, em termos de exclusividade e lealdade, os prefeitos também se sentem preteridos quando percebem que o parlamentar aos quais recorrem mostram suas preferências por outros prefeitos. Nesse sentido, um motivo pelo qual o vínculo “melindra”, afirma um deputado (PTB-RS), é quando um prefeito percebe que o parlamentar conseguiu algum benefício para um município em detrimento do seu: “Às vezes o prefeito é melindrado com o deputado porque o deputado deu para um outro município e não deu para ele”. Há, por conseguinte, um interesse dos prefeitos em ter a preferência dos parlamentares.

Para o parlamentar, no entanto, a demonstração de preferências coloca um problema, concebido como político, para a gestão da sua relação com os demais prefeitos. Nesse sentido, para os prefeitos que não têm suas demandas priorizadas, sobretudo quando dizem respeito aos recursos federais, os parlamentares e seus assessores negam a esses prefeitos que ocorra por parte do gabinete algum tipo de seleção. Em vista disso, são tomados cuidados como o de não deixar transparecer nos documentos enviados aos órgãos ministeriais, aos quais os prefeitos poderiam ter acesso, a idéia de que se está solicitando a priorização do *pleito* de uma prefeitura (“Porque você pode imaginar se uma outra prefeitura que não teve recurso liberado, sabe que ele [o parlamentar] priorizou, isso é uma briga”). A dificuldade de lidar com esse tipo de situação é explicitada por Antunes nos seguintes termos: “Como é que eu vou dizer para você, que eu vou atender à prefeitura A e não vou atender a B. Como é que eu vou falar para o prefeito da B que eu não estou atendendo”. Uma forma de se resolver esse problema – que pode influenciar negativamente na relação do parlamentar com o prefeito – é eximir o parlamentar da responsabilidade pela seleção e transferi-la para os órgãos ministeriais.<sup>17</sup> Quando os *pleitos* dizem respeito à elaboração de emendas orçamentárias, uma outra alternativa acionada, sobretudo entre parlamentares do mesmo estado e partido, é o encaminhamento do *pleito* por parte do parlamentar a um outro colega.

Para evitar problemas com os prefeitos que não tiveram seus pedidos de verbas priorizados, parlamentares contam, também, com a discricção daqueles que foram beneficiados. Como os prefeitos estão inseridos numa espécie de concorrência pelos favores e serviços dos parlamentares, constata-se que estes últimos procuram administrar suas relações preferenciais de modo que as mesmas não causem, pelo fato de serem reveladas àqueles que não fazem parte do grupo seletivo, danos à manutenção dos demais vínculos.

O enfraquecimento das relações, devido à explicitação do favorecimento de de-

terminados prefeitos em detrimento de outros, pode ser evitado pelo parlamentar através da divisão dos recursos disponíveis entre o maior número possível de prefeitos que encaminham suas solicitações. Procedendo desta forma, o parlamentar evita que os prefeitos que a ele recorrem fiquem sem receber qualquer tipo de benefício. A preocupação com a ampliação do leque de prefeitos a serem atendidos acaba prevalecendo e levando a uma fragmentação dos recursos que, em muitos casos, como já observamos, podem ser insuficientes para viabilizar as obras programadas.

Entre os motivos mais comuns que conduzem à dissolução da relação entre parlamentares e prefeitos está a troca de partido político por parte do prefeito. Na medida em que as trocas de favores e apoios ocorrem preferencialmente, mas não exclusivamente, entre parlamentares e lideranças locais que pertencem ao mesmo estado e ao mesmo partido, as mudanças de partido podem introduzir dificuldades para a continuidade da relação, já que isto significaria conceder apoio e ajuda a candidatos de um partido concorrente.

No entanto, a situação inversa também parece ser freqüente. Não é a mudança de partido que põe fim à troca de serviços e favores, mas, ao contrário, é a falta de *assistência*, é a dificuldade do parlamentar em atender às demandas do prefeito ou a sua aproximação de um outro parlamentar que pode conduzir à mudança de partido. Na passagem, a seguir, pode-se observar como Josias associa a questão do atendimento de lideranças políticas vinculadas a outros parlamentares à questão da mudança de partidos.

Então, por exemplo, um líder político procura um parlamentar que não seja o seu – do mesmo estado mas que não seja o seu. Aí esse que foi procurado vai saber que essa pessoa está vinculada àquele outro parlamentar. Então, ele não tem naturalmente aquele interesse em atender porque ele sabe que aquela pessoa ou está traindo o chefe, da mesma forma que vai trai-lo futuramente, ou aquela pessoa tem algum outro interesse. A menos que ele perceba que aquela pessoa tem uma simpatia muito grande e tem um interesse muito grande em mudar de partido, mas aí a coisa tem que ser preto no branco. Se filiar ao partido, romper em definitivo com o outro parlamentar.

Atender às solicitações de uma liderança local que está comprometida com outros políticos coloca para o parlamentar ao menos duas possibilidades. Por um lado, como vimos, mediar esses pedidos, *assistir* a essas lideranças pode ser uma forma de estabelecer uma proximidade e mesmo, pelos favores concedidos, colocar esta liderança numa condição de dívida moral em relação ao parlamentar. Mas, por outro, este é um investimento marcado pelo risco. Em virtude da vinculação do prefeito a outro parlamentar e de sua conduta ser concebida como traição, não é certo que o prefeito venha a retribuir a ajuda concedida. Nestas circunstâncias, é que podem entrar os vínculos partidários. A desvinculação do outro parlamentar e o ingresso em um novo

partido serve como uma espécie de garantia a mais para os novos vínculos estabelecidos. Neste caso, poder-se-ia ainda supor que uma das razões pelas quais os partidos, sobretudo aqueles que encontram-se no governo, crescem, isto é, são alvo do ingresso de novos políticos que desempenham cargos municipais, estaduais e federais, seriam as novas adesões proporcionadas pelos laços clientelísticos.

Do ponto de vista do parlamentar, um prefeito o está *traindo* quando retira o apoio a sua candidatura ou decide transferir-se de partido. Quando isso ocorre, diz um deputado (PFL-PE): “É como se ele tivesse traído, mas não quer dizer também que você agora fique inimigo”. Josias tem uma opinião semelhante quando informa que “uma traição é partir para outro candidato, apoiar outro candidato”. Note-se, inicialmente, que categorias traição e inimizade são colocadas como num contínuo. Neste caso, se a retirada de apoio na circunstância mencionada é experimentada como uma conduta negativa, ela não chega – o que vai depender, no entanto, do modo como a relação é rompida e o que está em jogo na mesma – a transformar a pessoa que retira o apoio em inimigo. A condição de traidor e inimigo são distintas. As acusações de *traição* são dirigidas, sobretudo, àquelas lideranças que não retribuem o apoio e os favores recebidos, isto é, não reconhecem que possuem uma dívida com o parlamentar. Desse modo, a retribuição ou não pelos serviços e favores recebidos estabelece a distinção entre aqueles que se conduzem de modo leal e os que agem como traidores.<sup>18</sup> Essas ações e julgamentos associados à relação entre os prefeitos e parlamentares chamam atenção para o lado dramático, por assim dizer, do gerenciamento das relações tidas como pessoais. De modo mais freqüente destaca-se dessas relações o seu caráter voluntário, o sentimento amistoso e os benefícios afetivos e materiais que proporcionam. No entanto, o que se percebe é que essas relações carregam também um aspecto conflituoso. Os pequenos cuidados, as demonstrações de interesse na relação e as retribuições apontam para o risco de dissolução, reforçado pelo caráter informal desses laços, que lhes parece inerente.

Os prefeitos que agem como se a retribuição não fosse necessária podem acabar punidos pelos parlamentares. Josias, por exemplo, referindo-se aos primeiros anos da década de 90, fala das vezes que interferiu junto aos ministérios para impedir que os prefeitos recebessem os recursos cuja liberação o próprio parlamentar vinha providenciando: “Hoje isso acontece muito pouco. Mas quando o parlamentar conseguia um recurso para um município, depois descobria que esse prefeito desse município tinha traído, aí a gente ia correr atrás do prejuízo. Então você ia para o ministério para retardar aquele processo para não sair mais, até anular a liberação daquele recurso. É uma forma de penalizar o prefeito pela sacanagem”. Neste caso, ao segurar o processo no ministério, o parlamentar dá ao prefeito uma demonstração de sua força junto ao governo e reafirma a desigualdade de poder entre eles.

O momento de ruptura dos vínculos entre o parlamentar e as lideranças políticas, coincide, como nas crises que caracterizam as trocas de dom, com a explicitação dos

interesses e coerções que vinculam os parceiros. A “ruptura do encantamento” que prevalece nas trocas de dons, como notou BOURDIEU (1996b), faz com que o lado desinteressado e gratuito dos favores desapareça. Referindo-se à *assistência* concedida pelo parlamentar ao prefeito, Gregório acredita que ela coloca uma dificuldade para a ruptura dos vínculos na medida em que, quando bem feita, cria um “constrangimento”, estabelece um “dever moral” entre o parlamentar e o prefeito. Mas se a ruptura é inevitável, os favores e serviços prestados são trazidos à tona e a questão sobre o sentido dos investimentos realizados é lançada ao parceiro. Como informou o ex-assessor, reproduzindo uma virtual conversa de um parlamentar com um prefeito: “Pode até romper. Mas se romper vai ser cobrado pelo deputado: ‘Mas rapaz, eu consegui isso para você. Eu consegui isso. Consegui aquilo. Batalhei por isso. E você agora não me ajuda’. E cria esse tipo de situação”.

Cabe destacar, enfim, que ao focalizar os motivos e justificativas que fundamentam a ruptura dos laços entre parlamentares e prefeitos, isto permite compreender alguns dos mecanismos sociais que estão por trás da mobilidade de prefeitos e parlamentares entre *grupos*, *facções* e partidos políticos. As acusações de falta de *assistência* e *traição*, por exemplo, que remetem a uma espécie de curto circuito na troca de favores e serviços, são, nesse caso, chaves importantes para se entender porque prefeitos desvinculam-se de certos parlamentares, aproximam-se de outros e ingressam em novos *grupos* e partidos.<sup>19</sup> O que parece mais evidente é que essa interrupção nas trocas e a expectativa de obter maiores benefícios a partir de novos laços precedem e sustentam esses deslocamentos.

## Notas

<sup>1</sup> A importância das relações pessoais, sobretudo com os hierarquicamente superiores, como uma forma de demonstração de poder social no Brasil é acentuada, entre outros, por DAMATTA (1983 e 1987). Lembro também que a ligação com as autoridades governamentais tem um lugar central nas análises desenvolvidas por GRAHAM (1997).

<sup>2</sup> Este parece ser um fenômeno mais amplo: as ligações com o exterior constituem um dos principais temas das campanhas políticas como observa DAVIS (1983, p. 133 e 155) ao comentar a análise de Bailey sobre eleições em Leoa (Itália). Mas como observa o mesmo autor, esse vínculo com o exterior pode ser visto negativamente pela comunidade na medida em que pode ser interpretado como uma forma de introdução de práticas estranhas à mesma.

<sup>3</sup> Em capítulo dedicado especificamente à análise da situação financeira dos municípios desde o período colonial, V. N. Leal observa que a escassez de rendas dos municípios tem limitado sua autonomia perante os governos estaduais e federal (1975, p. 178).

<sup>4</sup> Ver, por exemplo, a discussão de S. Silverman sobre os padrões e a patronagem pública (1977) e as discussões de P. Veyne sobre o “évergétisme” (os dons de um indivíduo à coletividade) (1976).

<sup>5</sup> A frase foi reproduzida por Rosângela Bittar em editorial publicado no *Jornal do Brasil* de 22/07/1998, ao comentar a eficácia eleitoral que vinha tendo a estratégia de associação dos candidatos às obras que haviam realizado.

<sup>6</sup> A relação entre realização de obras, particularmente obras sociais e de infra-estrutura, e a avaliação positiva da população acerca de um governante é destacada pelo governador de Rondônia, Valdir Raupp (PMDB), em entrevista à imprensa: “Veja bem, qualquer governador quer tocar obras, quer realizar obras sociais, de infra-estrutura. Se o presidente está bem em Rondônia, se o governador está bem, é porque estamos realizando obras, 78% da população está satisfeita com o rumo do Estado” (*Folha de São Paulo*, 18/10/1997, p. 5).

<sup>7</sup> A este respeito ver, por exemplo, BAHIA (1997, p. 317). Esta oposição entre ganhos particularísticos e interesses públicos pode ser identificada numa nota introduzida pelo tradutor do texto de AMES (1986) para explicar o significado da expressão *pork-barrel*. Vejamos: “*Pork*, no contexto, significa recursos, obras ou empregos públicos utilizados pelos políticos como instrumentos clientelísticos, voltados mais para as vantagens políticas do que para o interesse público” (p. 179).

<sup>8</sup> O controle do parlamentar sobre a priorização dos pedidos pode ser observada no depoimento do assessor de um outro senador: “Essa priorização é feita pelo próprio parlamentar. Nós aqui na parte de assessoria vamos seguir a ordem dele nesse caso. A gente apresenta a relação de quem pediu, diz o que está pedindo e ele depois faz a seleção com critérios pessoais”.

<sup>9</sup> Diz o assessor destacando a questão da pressão sobre o parlamentar: “A gente termina atendendo os prefeitos que são mais problema. Tem um prefeito no [estado] que grita, que faz o diabo e que é muito amigo do senador. Por sorte é um sujeito sério, que tem feito uma boa administração. Esse é o primeiro da fila, porque se não sair para ele, ele vai berrar três mil anos no pé do senador. E não é o caso de ele não apoiar o senador, porque morre apoiando o senador em qualquer eleição. Mas é porque o cara é chato e vence pelo cansaço”.

<sup>10</sup> Lembro que este aspecto da organização da política brasileira tem sido destacado sobretudo pela literatura sobre poder local.

<sup>11</sup> A fragilidade dos interesses “puramente materiais” como fundamento para a dominação é destacado por M. Weber ao discutir os tipos de dominação. Referindo-se à natureza dos motivos (costume, afetivos, materiais, ideais etc.) que define o tipo de dominação, este autor observa que, “Motivos puramente materiales y racionales con arreglo a fines como vínculo entre el imperante y su cuadro implican aquí, como en todas partes, una relación relativamente frágil” (1984, p. 170).

<sup>12</sup> Observe-se, por exemplo, o comentário efetuado pelo ex-prefeito (cinco mandatos) e atual parlamentar do (PTB-RS) sobre as razões pelas quais os parlamentares procuram os prefeitos: “Eu tenho a impressão que eles procuram a gente, por causa do problema de algum prestígio que tem o prefeito, para poder espalhar o leque dos votos. Isso eles procuram”.

<sup>13</sup> Na medida em que os municípios, através de suas lideranças políticas locais, estão vinculados a determinados parlamentares, a tentativa de novos parlamentares ou de parlamentares que não obtiveram ali uma votação significativa de se fazerem presentes no município pode ser constrangedora ou gerar conflitos entre os próprios parlamentares. Neste sentido, parece prevalecer uma certa ética entre os congressistas de que se deve evitar entrar nos municípios onde colegas têm suas *bases eleitorais*. Mas apesar de constrangedor, isto ocorre. A passagem abaixo é um exemplo. Contudo, o deputado Paes Landim alega que a ligação com o prefeito

ocorreu por iniciativa do próprio prefeito. Diz ele: “*Eu quero até, se V.Ex.a. me permite, dar um esclarecimento. Eu nunca fui votado em Pedro II e, agora, há até um fato constrangedor: o prefeito atual, embora eleito pelo PSDB, tem me procurado, visitei a cidade de Pedro II, agora, a convite dele, até um pouco constrangido, primeiro porque é de outro partido e, segundo, porque é a terra de um colega meu de bancada. Então, a minha vinculação com Pedro II, neste momento, até se dá com o atual prefeito do PSDB, que derrotou o candidato do prefeito anterior.*” (Paes Landim, CPMI, 28/12/93, p. 49). No mesmo sentido, o assessor de um deputado registra que a ligação com os municípios pode gerar conflitos entre os parlamentares: “*Melindra muito você entrar em um município que você não foi bem votado em detrimento do outro [parlamentar], que está tentando fazer alguma coisa, que foi bem votado lá. Então, melindra o teu relacionamento com outro parlamentar*”. A votação de um parlamentar em um município legitima sua presença frente aos demais concorrentes.

<sup>14</sup> Sobre o acesso limitado à imprensa e a dedicação ao atendimento dos pleitos de eleitores veja-se a seguinte declaração do deputado (PMDB-ES): “*Se você pegar hoje os quase 600 parlamentares que têm em Brasília é possível que menos de 10% tenham acesso à grande imprensa. Esse é outro problema importante para registrar. A grande imprensa, não sei como, elege alguns parlamentares e esses alguns estão quase todo dia na mídia. A grande maioria, ou seja, 90% ou mais de 90% não têm acesso a ela. Então, como não têm acesso a ela o eleitor não está sabendo o que ele está fazendo. Se ele estiver na Comissão o eleitor só está sabendo que ele está trabalhando se a imprensa mostrar. Mas como a grande imprensa não mostra, às vezes ele é obrigado a se refugiar naquelas questõeszinhas que interessam ao eleitor de forma direta.*”

<sup>15</sup> Creio que ainda se aplica à questão das disputas em torno dos cargos públicos, sobretudo, os de direção, a observação realizada por J. M. de Carvalho, referindo-se ao trabalho de Leal (1975), de que o que está em jogo nestas disputas é menos o “*empreguismo*” do que a utilização do cargo como um instrumento de dominação (1996).

<sup>16</sup> Apesar de sugerir que é comum os parlamentares indicarem pessoas para ocuparem cargos nas administrações municipais, o deputado (PMDB-ES) destaca que isto não é uma regra. Há parlamentares que não têm essa prática.

<sup>17</sup> Para evitar que os prefeitos tomem conhecimento das priorizações realizadas pelos parlamentares, assessores cuidam para que as mesmas permaneçam ocultas. Estes cuidados se estendem, por exemplo, aos ofícios encaminhados aos ministérios. Sobre isso informa o assessor de um senador: “*Eu não digo nada no fax, o máximo que eu digo: ‘Olha, sobre o assunto que o senador conversou com o ministro e mando a relação’.* Não digo que é para priorizar. Não coloco nada escrito que possa comprometer o senador. Porque você pode imaginar se uma outra Prefeitura que não teve recurso liberado, sabe que ele priorizou, isso é uma briga. (...) Porque aí o prefeito diz: “*Bom, aí então, é tudo figura [o parlamentar se mostra interessado em atender ao pleito do prefeito, mas não o faz]. Quando ele manda essas cartas e tal, na realidade ele tem as Prefeituras que são as meninas dos olhos dele não é*”.

<sup>18</sup> A oposição entre *lealdade* e *traição* pode ser identificada também no caso de uma acusação de traição, ocorrido no contexto de uma disputa eleitoral num município argentino, analisado por Boivin, Rosato e Balbi (1998).

<sup>19</sup> Sobre a mudança de partido por parte dos parlamentares por causa das promessas de concessão de benefícios e os debates desencadeados por esta prática, especialmente no Congresso, ver TEIXEIRA (1998, p. 184 e ss.)



# **O acompanhamento dos pleitos nos ministérios**

**P**ara que os recursos de interesse dos parlamentares, prefeitos e governadores sejam liberados, sejam eles oriundos das emendas individuais ou dotação global dos ministérios, é preciso que os interessados dêem entrada em seus pedidos e cumpram uma série de exigências dos órgãos ministeriais. Neste capítulo, por conseguinte, examino como os parlamentares auxiliam os prefeitos e intervêm na burocracia governamental para que os *pleitos* que lhes são encaminhados sejam atendidos.

### **“Manuais de Orientação aos Prefeitos”**

Com o título de “Novo Manual de Orientação aos Prefeitos”, senadores publicaram, em 1995, um conjunto de informações sobre órgãos federais da administração direta, indireta e agências de fomento, que dispunham de programas de ação e linhas de financiamento às quais poderiam recorrer prefeitos interessados em obter recursos ou viabilizar ações do governo federal nos municípios sob sua administração. Examinar esses Manuais em termos dos motivos que sustentam sua elaboração, os objetivos para os quais estão voltados e as informações que divulgam pode contribuir para o entendimento dos interesses que administradores e lideranças políticas locais possuem junto ao governo federal.

Durante a pesquisa efetuada junto ao Congresso Nacional, tive acesso a três versões desses Manuais. A repercussão da publicação do Manual no Congresso foi grande como informa um dos assessores responsáveis pela sua elaboração: “Mais de 100 parlamentares pediram para copiar para divulgarem também em suas bases”. Aproveitei essas versões para desenvolver as considerações a seguir. Eles foram publicados sob os auspícios dos senadores Ney Suassuna (PMDB-PB), Edson Lobão (PFL-MA) e José Sarney (PMDB-AP), então presidente do Congresso Nacional. O projeto original desse “Novo Manual”, versão atualizada da primeira edição editada em 1993, é atribuído ao senador Ney Suassuna. Publicados com o mesmo título e subtítulo – “Fontes de recursos para financiamento de projetos. Procedimentos para captação” – os Manuais contêm, em sua parte substantiva, as mesmas informações

sobre os órgãos governamentais. A distinção encontra-se nos anexos, onde são reproduzidas informações de interesse específico dos municípios do estado a que estão vinculados os parlamentares e, no caso da versão editada por Edson Lobão, reproduzidas as normas, exigências, formulários e orientações dos órgãos ministeriais para apresentação das solicitações de verbas.

Ao se observar as capas dos Manuais chama imediatamente atenção um conjunto de bens e serviços destacados em pequenos retângulos. A versão do Manual impressa pelo senador José Sarney, um pouco mais elaborada graficamente, substitui os retângulos pela figura de um suposto prefeito imerso em uma reflexão cujas idéias, expressas por pequenos balões, estão voltadas para alguns desses mesmos bens e serviços: escola, asilo, silo, creche, remédio, vídeo, saneamento, albergue, matadouro, hospital, lote, galpão, habitação, artesanato e eletrificação. Apresentada como uma forma de despertar a curiosidade pelo Manual, a relação é um indicador dos bens e serviços que, aos olhos dos senadores, são de interesse dos prefeitos. Revelam, de certo modo, as áreas que são consideradas como de atuação da administração municipal e, por conseguinte, em torno das quais se organiza a política municipal. Além disso, ela também aponta para os benefícios que os prefeitos podem vir a obter junto ao governo federal e os bens e serviços que, por sua vez, os parlamentares têm buscado junto aos órgãos federais para os municípios. Enfim, partindo do pressuposto de que é em torno desses bens e serviços que se concentram os interesses dos prefeitos e as ações dos parlamentares, a relação antecipa o tipo de informação que pode ser encontrado nos Manuais.

Nas introduções dos Manuais pode-se identificar os motivos que apresentam os parlamentares para justificar sua elaboração. Sem perder de vista que se trata de um discurso dirigido aos prefeitos, nota-se que um ponto em comum é o destaque dado à necessidade de valorização dos municípios. Isto significa, sobretudo, dispor as administrações municipais de meios financeiros para implementar suas ações.<sup>1</sup> As referências são também às dificuldades que possuem os prefeitos, e os *cidadãos* de modo geral, em lidar com a burocracia governamental, o que justifica mais diretamente a elaboração dos Manuais. Causa-lhes irritação, diz um dos senadores, a “impotência do cidadão frente à máquina burocrática”. A dificuldade de comunicação entre as administrações federal e municipais é um outro problema assinalado. Frequentemente, afirmam parlamentares, os prefeitos não recebem no momento adequado as informações que lhes permitiriam obter junto ao governo federal *benefícios* para os municípios que administram. Diante desse quadro, especialmente no que concerne às verbas federais, os Manuais são apresentados como um instrumento voltado para tornar o governo federal mais acessível aos administradores municipais.

O desconhecimento a respeito do funcionamento da administração federal e as dificuldades de comunicação com as administrações municipais contribuem para criar condições favoráveis para o aparecimento de profissionais – como *escritórios de*

*consultoria e lobistas* – que transformam a mediação entre as prefeituras e os órgãos federais em uma atividade profissional. Os Manuais seriam, portanto, do ponto de vista dos parlamentares e seus assessores, uma forma de minimizar, ao fornecer informações diretamente aos prefeitos, a necessidade destes recorrerem a estes profissionais (*despachante, atravessador*) para defender seus interesses junto ao governo federal.<sup>2</sup> Apesar de tratar mais detidamente dessas mediações e dos chamados *escritórios de consultoria* na última parte deste trabalho, observo que se em alguns casos estes profissionais e *escritórios* concorrem com os parlamentares, em outros, ao contrário, o encaminhamento dos interesses dos prefeitos aos órgãos governamentais é realizado de modo articulado.

A contribuição dos Manuais consistiria, por conseguinte, segundo seus signatários, na promoção de um maior conhecimento a respeito dos órgãos federais e dos procedimentos a serem adotados pelos prefeitos interessados em obter verbas federais. Trata-se, como diz um dos Manuais, de “desmontar a *caixa-preta* dos cofres públicos, cujo segredo aparenta ser do domínio exclusivo de alguns lobistas privilegiados, e indicar o *caminho das pedras* para a captação de financiamentos, desmitificando os meandros burocráticos do Estado brasileiro”. Se a administração estatal é descrita como complexa e permeada por segredos que funcionam como um obstáculo para os prefeitos que procuram ter acesso às verbas públicas, nota-se, entretanto, que essas barreiras são transponíveis desde que se conheça os caminhos adequados a seguir. Caminhos esses que são de conhecimento, por exemplo, de *lobistas*. De outro modo, é preciso – aproveitando a designação dada ao Manual pelo jornalista Fábio Mendes na contracapa da versão editada pelo senador Edison Lobão – seguir “o mapa da mina”. Conhecer o orçamento da União, as fontes de financiamento e os procedimentos para ter acesso às mesmas são, enfim, sugestões fornecidas pelos parlamentares aos prefeitos.

A parte substantiva dos Manuais é idêntica nos três casos. Ela é dividida em três partes: a administração direta; a administração indireta e as agências de desenvolvimento. Antes de tratar de cada um dos ministérios e dos programas por eles gerenciados, os Manuais apresentam uma relação dos “ministérios e suas respectivas áreas de competência”.<sup>3</sup> Comparando-se essa relação com os ministérios que são tratados na parte substantiva dos Manuais, constata-se que alguns não foram considerados. São eles: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado; Ministério da Ciência e da Tecnologia; Ministério das Comunicações; Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo e Ministério das Relações Exteriores. Os relatórios não trazem informações sobre as razões dessa exclusão. O mais plausível é que esses ministérios não tenham sido incluídos pelo fato de desenvolverem programas que, do ponto de vista dos prefeitos, são de menor interesse.

O interesse dos prefeitos e parlamentares em torno das verbas federais não se apresenta da mesma forma em relação à totalidade dos ministérios. Se os programas

destinados aos investimentos municipais podem ser encontrados em distintos ministérios, alguns desses ministérios e áreas concentram os maiores interesses. É o caso de educação, saúde, assistência social e infra-estrutura urbana (saneamento, habitação, estradas). Isto é, sobretudo os ministérios que integram o que se convencionou chamar de área social. A concentração dos interesses nessas áreas e programas é um indicador, por conseguinte, das atividades em torno das quais se organizam as ações dos políticos. No entanto, a atenção dispensada a cada um deles não é idêntica. Esta altera-se em função do número e da importância dos programas ministeriais passíveis de atender às administrações municipais.

Em termos gerais, ao abordar cada ministério, os Manuais trazem informações sobre quais são suas *unidades orçamentárias* e seus *fundos* (no caso do Ministério da Agricultura do Abastecimento e da Reforma Agrária, por exemplo, respectivamente INCRA, EMBRAPA, SUNAB, etc. e Fundo Federal Agropecuário, Fundo de Eletrificação Rural de Cooperativas, etc.), os programas desenvolvidos, o tipo de projeto que o ministério pode apoiar, a definição da *clientela em potencial*, a necessidade ou não de *contrapartida* dos municípios, isto é, a parte dos recursos ou infra-estrutura que caberá ao município na implementação do projeto, as exigências gerais para o encaminhamento da solicitação de recursos aos ministérios e o endereço e telefone dos mesmos em Brasília e, caso existam, das representações do órgão no estado ao qual o parlamentar é vinculado.

Além dessas informações, encontram-se nos Manuais algumas orientações e informações conjunturais dirigidas aos prefeitos interessados em obter recursos nos ministérios. Uma vez que contribuem para que se compreenda as práticas relacionadas à liberação de verbas para as administrações municipais cabe destacar algumas delas. Sobre como devem proceder os prefeitos interessados nas verbas, o Manual recomenda que os *pleitos* sejam “dirigidos diretamente ao Senhor Ministro por meio de ofício”. Em certas circunstâncias, devido às prioridades e linhas de ação definidas pelos ministérios, certos *pleitos* podem deixar de ser atendidos. Lembro que para escapar deste tipo de problema, os parlamentares, ao elaborarem suas emendas orçamentárias, tomam o cuidado de adequá-las aos programas priorizados pelo Poder Executivo. Referindo-se ao Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária lembra o Manual: “O atual ministro decidiu não atender nenhum pleito de matadouro público e parque de exposição”. Quanto ao Ministério dos Transportes, o Manual observa que por dispositivo constitucional este ministério não pode repassar recursos para os municípios. Todavia, é indicada uma solução. Os Manuais lembram que municípios têm sido beneficiados com verbas orçamentárias na medida em que “esses recursos orçamentários já vêm ‘carimbados’ do Poder Executivo, quando do encaminhamento da proposta orçamentária à apreciação do Congresso Nacional”. Esta é uma forma de reconhecimento, portanto, da utilização dos recursos “carimbados” como uma forma de assegurar a obtenção de recursos.

A segunda parte dos Manuais é dedicada a algumas instituições de crédito que possuem linhas de financiamento para os municípios. Após listar as exigências às quais devem se submeter os estados e municípios interessados na contratação de operações de crédito interno ou externo, como foi realizado em relação aos ministérios, são apresentados os programas a que podem recorrer as prefeituras junto ao Banco do Brasil, Banco do Nordeste do Brasil S/A e Caixa Econômica Federal.

Enfim, na terceira parte, são arroladas as *agências de desenvolvimento*. Tratam-se de organismos nacionais e internacionais com linhas de atuação diversas às quais podem recorrer, entre outros, as administrações municipais.<sup>4</sup> As informações reunidas no Manual dão conta, como nas partes anteriores, das linhas de atuação das entidades, do tipo de apoio concedido, dos potenciais beneficiários, das condições de financiamento, dos procedimentos necessários para encaminhar as solicitações e o endereço para que sejam feitos os contatos.

Quanto aos anexos,<sup>5</sup> faço apenas uma única consideração em torno da utilização da noção de *pleito*. Ao se observar os formulários preparados pela Caixa Econômica Federal para que sejam encaminhadas as solicitações de recursos – a “Carta-Consulta” – no âmbito do programa Pró-Saneamento e Pró-Moradia encontramos o termo: “Este pleito refere-se à proposta (...); “Pleito relativo à modalidade”; “Objeto do pleito” e “caracterização do pleito”. Nota-se, portanto, que o termo é incorporado aos documentos oficiais e à linguagem administrativa do Estado. E como será demonstrado ao longo desta parte do trabalho, os *pleitos* encaminhados aos ministérios estão no centro das relações estabelecidas entre autoridades governamentais, prefeitos e parlamentares.

## **O trabalho de acompanhamento dos pleitos**

Se os Manuais fornecem aos prefeitos uma primeira orientação a respeito dos programas através dos quais podem obter verbas, a consulta aos mesmos, entretanto, não é suficiente para garantir que as verbas sejam repassadas aos municípios. Como destacam assessores dos senadores que participaram da elaboração dos Manuais, para isso é preciso que os prefeitos conheçam, entre outros aspectos, as exigências de cada ministério, como preparar os projetos, o trâmite dos processos e, como observou um senador (PMDB-PB), “quem é quem nos ministérios”, isto é, tenham informações, por exemplo, sobre a melhor forma de ter acesso a um funcionário ou técnico e tenham contatos nos órgãos. Em termos práticos não basta conhecer o “mapa da mina”. Para se ter acesso aos recursos é preciso acionar mecanismos administrativos e políticos que não estão mencionados nos Manuais.

Sobre a necessidade de recorrer aos ministérios após a aprovação do orçamento, manifestou-se o senador Rachid Saldanha Derzi durante depoimento à CPMI do Orçamento: “Não se pode parar, aprovadas [as emendas], imediatamente, naturalmente,

temos que procurar os ministérios para liberar as verbas o mais rápido possível para os nossos municípios, para que essas obras sejam realizadas” (Rachid Saldanha Derzi, CPMI do Orçamento, 07/01/1994, p. 10).

A atuação dos parlamentares nos órgãos ministeriais é concebida como dividida, de modo geral, em dois momentos. Cada um deles é visto como obedecendo a uma lógica própria e é associado a domínios específicos dos órgãos ministeriais. Assim, é feita uma distinção entre o lado “técnico” e o lado “político” da aprovação dos *pleitos*. Os assessores dos parlamentares afirmam que cuidam das questões tidas como “técnicas” (exigências de documentos e tramitação dos processos, por exemplo) enquanto os próprios parlamentares se encarregam do lado “político” (*priorização* dos processos). Tratam-se de esforços vistos como complementares e como condição para liberação dos recursos. A rigidez dessa divisão elaborada por parlamentares e assessores se torna menos clara, todavia, quando se observa as descrições efetuadas por eles a respeito de suas condutas nos órgãos. Analiso as ações dos assessores para, em seguida, concentrar-me nas ações dos parlamentares junto aos ministérios.

O trabalho executado por assessores parlamentares junto aos órgãos ministeriais (e judiciário), é designado comumente como trabalho de *acompanhamento de ministérios* ou, simplesmente, *acompanhamento*. Essa é uma atividade mantida, em graus diferentes, por grande parte dos gabinetes. Ele raramente é realizado, não só pelo tempo que dispensa, diretamente pelos próprios parlamentares. Dele encarregam-se os assessores responsáveis pela realização dos contatos e pela recepção das lideranças políticas estaduais e municipais, isto é, os assessores que cuidam do trabalho de *meio de campo político*. Para que possam realizar os contatos necessários nos ministérios, os assessores se identificam como representantes dos parlamentares. Isto é feito, freqüentemente, através da utilização de crachá de assessor parlamentar. Mas o que contribui para garantir um acesso maior ao ministério, ou seja, “abrir as portas”, é a apresentação do assessor pelo próprio parlamentar aos funcionários e técnicos e a delegação de poder ao mesmo para resolver seus interesses no ministério.

As medidas para disciplinar a atuação dos representantes dos parlamentares nos ministérios – inibindo as ações de pessoas que não estavam autorizadas a se apresentar em nome destes –, além de ser um reconhecimento da prerrogativa do parlamentar de defender seus interesses junto aos órgãos ministeriais, tem, entre outros, o efeito de reforçar o poder de mediação dos parlamentares junto aos órgãos.

É em torno dos processos administrativos relativos aos *pleitos* que se organiza o *acompanhamento*. Do ponto de vista dos assessores este consiste, em linhas gerais, em fazer com que a parte *burocrática e técnica* da tramitação e análise dos mesmos *flua*. Para isso, informa Francisco, assessor responsável pelo *acompanhamento* dos processos de um senador: “Eu vejo junto aos órgãos se o projeto está bem, se está faltando documento, se a documentação está correta, se os cálculos estão corretos, se o projeto está perfeito.” Ao lado desta versão, que tende a acentuar o aspecto admi-

nistrativo do andamento dos processos, é apresentada uma outra que destaca o papel ativo do assessor, ou seja, de sua intervenção no sentido de procurar dar uma maior rapidez à tramitação dos processos, isto é, garantir uma maior *agilização*. Como expressou-se Antunes: “O acompanhamento é aquele cara que vai empurrando, que vai carregando a criança [o processo]”.<sup>6</sup> Através do trabalho de *acompanhamento* os parlamentares asseguram uma espécie de tutela dos processos administrativos no interior da burocracia governamental.

A atividade de *acompanhamento* não é idêntica à prática de *despachante*. Apesar de alguns parlamentares recorrerem, como vimos anteriormente, à categoria *despachante* para se referir às ações que desempenham nos órgãos ministeriais, assessores parlamentares estabelecem uma distinção entre essas atividades. Enquanto o *trabalho de despachante* é visto como voltado e restrito ao atendimento das exigências documentais dos órgãos, o *acompanhamento* inclui ações junto aos funcionários e técnicos (“papel de negociador”, “cobrar”, “ficar no pé”) com o objetivo de viabilizar a tramitação e priorização dos processos.

Apesar do foco de análise aqui desenvolvido estar dirigido para o *acompanhamento* efetuado por assessores parlamentares, cabe notar, para que se possa ter um quadro mais preciso do espaço de relações no qual se inserem essas ações, que o *acompanhamento* de processos é realizado também por funcionários dos próprios órgãos ministeriais. Entre os assessores parlamentares entrevistados, dois informaram que realizaram este tipo de atividade durante o período que estiveram, nos primeiros anos da década 90, desempenhando funções no Executivo. Um deles, como membro da assessoria do ministro, cuidava dos processos de prefeitos e lideranças políticas especificamente do estado do ministro. Outro, funcionário de carreira do Poder Executivo, lotado no gabinete do ministro, afirma que *acompanhava*, por conta própria, processos de interesse de alguns prefeitos conhecidos que administravam municípios em seu estado de origem.

Neste momento, detenho-me neste último caso particularmente por duas razões. Primeiro, porque me parece que o próprio relato feito pelo assessor aponta para uma naturalização da prática do *acompanhamento* por parte de pessoas posicionadas no Executivo e no Legislativo. Tomo como um dado que aponta neste sentido o fato, por exemplo, do entrevistado fazer menção à sua experiência mesmo estando ciente de que, do ponto de vista do direito administrativo, cometia irregularidades. Em segundo lugar, porque é possível apreender as razões que do ponto de vista do funcionário justificavam a realização do *acompanhamento*. Neste sentido, ele apresenta três motivos: primeiro, estava atendendo a prefeitos que eram *amigos* e que lhe solicitavam *favores*; segundo, como o cuidado dos processos tomava tempo, ele passou a ser visto como trabalho e, por conseguinte, a ser remunerado; e, terceiro, esta era uma forma de aumentar a renda, visto que o salário de funcionário era considerado baixo. Segundo o assessor, por falta de tempo e infra-estrutura, não havia condições de atender a

mais de cinco prefeitos. Sua atividade consistia em cuidar da *parte burocrática* de andamento dos processos, isto é, atender às exigências de documentação, instruir os prefeitos sobre o processo, elaborar cartas. Para tanto, passou a receber mensalmente de cada prefeito, com base em um acerto informal, cerca de quatro salários mínimos. Note-se que a relação de amizade não resulta em não pagamento pela tarefa que é tida como trabalho. A amizade justifica ao menos duas coisas: primeiro, executar uma tarefa que a condição de funcionário público impedia e, segundo, o caráter informal do acerto quanto ao pagamento.

Se informações a respeito dos processos são obtidas por telefone, sobretudo quando os assessores já têm conhecimento dos funcionários que atuam nos órgãos, a maior parte do trabalho de *acompanhamento*, todavia, é realizado diretamente junto às repartições governamentais. O importante é a presença pessoal nos ministérios. É ela que é capaz de produzir efeitos no funcionamento da burocracia governamental, como, por exemplo, que os processos sejam *levantados*, isto é, recebam atenção e cuidados especiais por parte dos funcionários e técnicos.

Para garantir que os processos tramitem e sejam analisados mais rapidamente nos órgãos ministeriais, os assessores estabelecem contatos com funcionários e técnicos que desempenham diferentes funções nos órgãos, sobretudo aqueles que ocupam cargos estratégicos. Estes contatos incluem, particularmente, aquelas pessoas pelas quais os processos devem passar, como funcionários do protocolo, técnicos encarregados da análise dos processos e, em alguns casos, assessores do ministro. Mas é sobretudo na chamada “área técnica” dos órgãos onde se concentram as ações dos assessores. É aí que se encontram os técnicos encarregados de emitir os pareceres sobre a conveniência dos projetos, que sabem dos documentos que precisam ser apensados e que podem indicar as pessoas com as quais é necessário falar para que os problemas existentes sejam sanados. Conhecer as pessoas que comandam essas áreas, portanto, é um meio de viabilizar uma tramitação mais rápida dos processos.

Ademais, para que os processos sejam assinados pelas autoridades responsáveis – ministro ou secretário – procura-se contar também com as pessoas que fazem, como designou o assessor de um senador, *o meio de campo junto ao ministro*: secretário executivo, chefe de gabinete ou assessores. São as pessoas que se encontram nessa posição que geralmente encaminham os processos para assinatura, definem a pauta do ministro e mandam “rodar” os convênios. Estas pessoas são tidas pelos assessores como aquelas que integram a “parte política” dos ministérios. E esta “parte política” define, segundo os mesmos, o limite de suas atuações. A partir daí as ações no sentido de intervir nas decisões relativas aos processos devem partir do próprio parlamentar. Tem início, então, o “lado político” da aprovação dos processos.

Os órgãos ministeriais nos quais os assessores atuam mais sistematicamente mudam em função de alguns aspectos. O mais importante, indubitavelmente, é a disponibilidade de recursos para a implementação de programas e projetos. Como vimos



anteriormente, estes programas são distribuídos por vários órgãos e ministérios, mas a ação dos parlamentares e seus assessores se concentra em torno daqueles ministérios que desenvolvem programas concebidos como sociais. No entanto, é o orçamento anual, de fato, que define onde se concentra a maior quantidade de *pleitos*, ao estabelecer quais são as prioridades do governo para o período e alocar um maior ou menor valor de recursos nos ministérios.

Como o *acompanhamento* está relacionado às demandas que são dirigidas aos parlamentares e aos ministérios, o vínculo regional dos primeiros também interfere nos órgãos onde atuam. Neste sentido, deputados e senadores das regiões Sul e Sudeste, por exemplo, têm um interesse menor em relação aos órgãos responsáveis pela implementação de programas específicos para os estados do Nordeste.

Por fim, cabe acrescentar que, entre outros, o vínculo partidário é mais um elemento que ajuda a definir a opção quanto ao encaminhamento de *pleitos* aos ministérios e o *acompanhamento* dos mesmos. Como informam alguns parlamentares, se o ministro é integrante do mesmo partido, ele é uma pessoa conhecida e isto cria uma maior facilidade de acesso. É com base nessa lógica, como já foi mencionado, que as lideranças políticas e os parlamentares procuram, durante a elaboração do orçamento, aprovar recursos para os ministérios que estão sob a gestão de membros do partido.

Para que os *pleitos* sejam *acompanhados*, os assessores parlamentares seguem as etapas burocráticas pelas quais os processos devem percorrer. Elas variam conforme os ministérios e o tipo de processo em questão. Se, de modo geral, os processos de interesse dos parlamentares percorrem o trâmite oficial, ou seja, se a lógica burocrática consegue se impor nesse aspecto, excepcionalmente, no entanto, como informou Antunes, pode-se *queimar etapas*. Nestes casos, urgência de um recurso por exemplo, pode-se seguir o seguinte caminho: os assessores entram com a solicitação no ministério e o parlamentar, somente com o protocolo, procura pessoalmente o ministro e expõe sua solicitação. Mas fora essa situações, ao se *acompanhar* os processos, os assessores devem ficar atentos às exigências oficiais. O fato de os assessores e parlamentares intervirem no trâmite dos processos não significa que a administração oficial não tenha um efeito sobre os interesses dos parlamentares. O peso da burocracia pode ser depreendido da observação efetuada por assessores de que, quando se deixa de intervir no momento adequado, isto pode resultar no indeferimento do processo. Essa situação é tida por eles como difícil de ser revertida. Há, assim, um momento certo para intervir. Isto ajuda a entender porque os assessores alegam que há necessidade de uma presença freqüente nos ministérios. Esse tempo certo para que haja a intervenção tende a valorizar a realização do *acompanhamento*.

O serviço de *acompanhamento* é visto por parlamentares e assessores como algo imposto pela própria burocracia governamental, uma forma de contornar as dificuldades enfrentadas pelas pessoas que têm interesses a defender junto à mesma. Do

mesmo modo que os prefeitos, os assessores vêem a burocracia como um obstáculo a ser superado. No entanto, em função da relação mantida com os órgãos governamentais, a percepção dos problemas por prefeitos e assessores não é idêntica. O que prevalece são duas experiências distintas com a burocracia. Enquanto, por exemplo, os prefeitos falam da complexidade e desconhecimento, os assessores referem-se à paralisação dos processos. Assim, ao se observar a descrição que os assessores fazem de suas atividades é possível apreender algumas das razões que apresentam para justificar o *acompanhamento*. Considerando-se essas razões deparamo-nos, por conseguinte, como sugeriu HERZFELD (1993), com algumas representações sociais sobre a desordem ou o mal burocrático. Ao mesmo tempo, tem-se indicações acerca dos recursos acionados com vistas à resolução dessas dificuldades. Isto é condensado em alguns termos que remetem a uma espécie de linguagem burocrática (priorizar, urgência, arquivar, engavetado, parado, fluir etc.).

São basicamente três os problemas mencionados, de modo mais freqüente, pelos assessores. O que surge de forma mais recorrente é a menção à quantidade, considerada como excessiva, de processos que funcionários e técnicos dos ministérios devem analisar. O número de pessoas disponíveis para cuidar destes processos é tido como insuficiente. Assim, os assessores referem-se aos “milhares de processos”, aos “enes processos”, “aos muitos pleitos”, “aos muitos processos que existem na frente” [do seu processo] para serem avaliados nos ministérios. Referindo-se ao acompanhamento informa Peçanha, assessor de um deputado: “Então, você tem toda essa tramitação, [o processo do parlamentar] não é o único processo, são enes processos correndo. Então, você estar lá todo dia, todo dia mesmo, você viabiliza uma tramitação mais rápida. Porque você vai ao técnico e pergunta: “O que está acontecendo?”. O problema, portanto, é a quantidade de processos a ser analisados e a tramitação rotineira dos mesmos. O interesse do assessor, portanto, é garantir que os processos que estão sob seu cuidado tenham uma “tramitação mais rápida”. Para evitar o ritmo “normal” da administração, o recurso social acionado é a presença pessoal nos órgãos ministeriais e o contato pessoal com os técnicos. Isto permite, por exemplo, que sejam sanadas as dúvidas em relação aos processos.

Os inúmeros processos produzem também um efeito de homogeneização e impessoalização dos mesmos. Observe-se o que diz Silveira, assessor de um deputado: “Como tem muito pleito dentro desses ministérios, você tem que se sobressair, de uma maneira ou de outra. E uma das maneiras é a simpatia, é você ser agradável. (...) E isso faz com que as coisas fluam mais rápido, mais fácil dentro dos órgãos para você”. Para que os processos sejam analisados mais rapidamente (“fluam”) é importante que sejam destacados, isto é, não fiquem submetidos a um tipo de racionalidade como a ordem cronológica de entrada no ministério. Como no caso do assessor mencionado anteriormente, o recurso mobilizado é a relação estabelecida pelo assessor com os técnicos. Ser *simpático, agradável* é uma forma do próprio assessor se desta-

car e, desse modo, criar as relações necessárias para que os processos de seu interesse sejam avaliados preferencialmente. A preocupação, portanto, é com a priorização dos processos, que eles sejam analisados antes do que os outros. Para isso são utilizados alguns recursos como a *conversa* e os *pedidos* que, no entanto, devem ser efetuados de um modo especial, ou seja, com *carinho*.

Os pedidos de *priorização* na análise dos processos não originam-se somente dos assessores parlamentares. As pressões para que determinados processos sejam analisados com precedência partem também das autoridades superiores dos ministérios (“*um pedido de cima*”). Vê-se, portanto, que as ações de assessores junto aos técnicos e funcionários (uma espécie de pressão vinda ‘de baixo’), as solicitações das autoridades superiores (uma forma de pressão ‘vinda de cima’) e a avaliação segundo a ordem de entrada dos processos (o que é associado mais freqüentemente a uma racionalidade burocrática) são princípios que, não só operam ao mesmo tempo, como são concorrentes.

Outro risco que correm os processos na burocracia governamental é o de ficarem *parados*. Também nessas situações as ações do gabinete seguem no sentido de garantir que o processo tramite rapidamente, ou seja, que ele seja *agilizado*. Como explica Antunes, “o processo está parado, por exemplo, a gente pede para agilizar. A gente pede em nome do senador: ‘Olha, o senador [nome do parlamentar], é uma pessoa da relação dele e ele precisa que isso seja agilizado’”. O interesse do senador no processo é apresentado como uma justificativa para que o mesmo receba um tratamento preferencial. Este interesse é, inclusive, reforçado a partir da idéia de que a pessoa beneficiada pelo processo é alguém que tem uma proximidade pessoal com o senador. Mas para se entender porque funcionários e técnicos são sensíveis ao pedido de um parlamentar é preciso considerar mais especificamente as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo. Voltarei a essa questão adiante, mas aqui cabe registrar que além do poder do parlamentar de influir na definição do quadro de pessoal dos ministérios (nomeando, transferindo) deve-se notar que muitos dos interesses dos ministérios passam pelo crivo do julgamento dos parlamentares no Congresso.

Para caracterizar a situação de paralisação dos processos, os assessores, fazem uso de categorias como *engavetado* e *arquivado*. Isto pode ser observado na passagem a seguir quando Josias apresenta os motivos pelos quais, a seu ver, o trabalho junto aos órgãos ministeriais é necessário: “Porque senão fica arquivado, nada anda, fica engavetado, lá. Tem que saber que alguém está querendo aquilo ali, algum político”. Para evitar que os processos deixem de ser analisados em função de alguma exigência ou da preferência concedida a outros é preciso, portanto, que um “político”, categoria que aparece como estando em melhores condições para atuar junto ao Estado, manifeste interesse em relação aos mesmos. A presença do assessor nos órgãos, ou seja, “ficar no pé” dos funcionários e técnicos é um meio de garantir que o processo continue *andando* e de evitar que ele fique *perdido na burocracia*.

A perda de documentos é mais um problema apontado pelos assessores para justificar a atividade de *acompanhamento nos ministérios*. A alegação de que há problemas com a documentação, no entanto, pode ser somente uma justificativa apresentada pelos funcionários para explicar o atraso na análise dos processos e a prioridade concedida a outros. Nesses casos, crê este mesmo assessor, o problema não resulta de uma ineficiência do funcionário (ou da burocracia), mas de seus próprios interesses – que em alguns casos são pecuniários – em priorizar determinados processos. Ele explica porque esse tipo de situação ocorre: “Porque ele [o funcionário] está cuidando dos assuntos que lhe interessam ou o cara [interessado no processo] chega lá com uma lábia; não, tira esse aqui e coloca o meu e tal. E o cara [funcionário] faz. Você tem que estar em cima. Muito em cima. (...) Isso acontece com todos os ministérios”. E ainda sobre o que deve ser feito para evitar este tipo de problema diz ele: “É você chegar lá e fazer amizade com o cara que pode te sacanear. (...) Ele pode até nem te ajudar, mas pelo menos não te tira da lista, o que já é um grande lucro”. O que é visto como algo condenável, paradoxalmente, é a priorização de outros processos que não os de seu interesse. Tem-se aqui um problema de julgamento colocado pela posição da pessoa em relação às condutas. Se a priorização dos processos é algo desejável e considerado como normal quando tratam-se daqueles de interesse próprio, torna-se algo reprovado quando outros são os beneficiados.<sup>7</sup> Assim, o que busca o assessor é escapar dos efeitos da prática que ele próprio atualiza no interior da burocracia governamental. Para evitar que outros processos sejam analisados e aprovados na frente daqueles que estão sendo por ele acompanhados, ou seja, que outros sejam priorizados em detrimento dos seus, o assessor sugere que é preciso se fazer presente (“estar em cima”) e, se possível, estabelecer uma *amizade* com o funcionário.

De modo geral, as estratégias que os assessores dizem utilizar para realizar o *acompanhamento* – nenhum deles, por exemplo, fez qualquer menção ao fato de realizar pagamentos pecuniários – estão pautadas no estabelecimento de contatos pessoais com os funcionários. Observa-se, assim, um confronto e adequação entre dois princípios de ação. O primeiro, fundado nas regras do direito administrativo, enfatiza o universalismo dos procedimentos.<sup>8</sup> O segundo, referido às relações pessoais e clientelistas, conduz ao particularismo, às exceções e aos favores pessoais. Mas se estes contatos pessoais são capazes de conduzir a um tratamento particularista dos processos que estão sob o cuidado dos assessores é importante não perder de vista, no entanto, que é na relação entre os parlamentares e o Executivo que devemos buscar parte da explicação para este tratamento especial. Este aspecto ficará mais claro adiante.

Se os órgãos governamentais asseguram um espaço de ação para os princípios burocráticos e as intervenções particularistas, essa coexistência pode, em certas circunstâncias, ser conflituosa. Um exemplo neste sentido ocorre quando o *pleito* de uma liderança local é objeto da mediação de vários parlamentares ao mesmo tempo.

Nos ministérios, o processo relacionado a esse *pleito* é, por conseguinte, *acompanhado* por várias pessoas. Isso “irrita” os funcionários já que eles têm que dar repetidamente as mesmas informações sobre o mesmo processo a diversas pessoas. Isto toma-lhe, sobretudo, tempo. Este, portanto, é um exemplo de uma situação em que a racionalidade burocrática e a lógica clientelista se chocam.

O modo como esses contatos pessoais operam na burocracia governamental pode ser melhor examinado ao se dirigir a atenção para a atuação dos assessores parlamentares. O estabelecimento de um laço de proximidade com os funcionários, isto é, que conduza a um tipo de contato que não se restrinja a relação entre pessoas que desempenham o papel de servidor público e cliente da burocracia, é favorecido pela presença freqüente dos assessores nos ministérios. Assim, da perspectiva dos assessores, os vínculos surgem como que naturalmente, devido à periodicidade dos contatos com as mesmas pessoas nos órgãos ministeriais. Contudo, o que se percebe é que há por parte dos assessores toda uma predisposição para que sejam estabelecidas outras relações que não somente as funcionais. Mais do que isso, na verdade, eles tomam iniciativas voltadas para o estabelecimento de relações amistosas. Acredita-se, e as experiências cotidianas reforçam essa crença, que seus interesses na burocracia são resolvidos de forma mais favorável quando amparado por relações amigáveis com os funcionários. Interessados na execução de sua atividade, esses assessores procuram sobrepor relações funcionais e pessoais na medida em que, desse modo, conseguem garantir uma maior eficiência do serviço burocrático.

Talvez pelo fato desses vínculos se estabelecerem a partir de procedimentos os mais naturalizados – como a troca de cumprimentos e conversas as mais gerais –, os assessores demonstram uma certa surpresa diante da questão sobre como são criados estes laços (“Sei lá, uma vez se apresenta, coisa e tal”). Uma vez que a conversa abre espaço para a discussão de outros assuntos que não o estritamente profissional e propicia, sobretudo com o tempo, uma maior aproximação entre as pessoas, o desenvolvimento de um diálogo com funcionários e técnicos é estrategicamente incentivado pelos assessores. Para tanto, estes assessores adquirem um saber prático – sobre o que falar, como falar, em que momentos, como mudar de assuntos, entendimento das entrelinhas – que os habilita a firmar esses vínculos. Como sugeriu o assessor de um senador diante da mesma questão, trata-se sobretudo de um “trabalho” de construção e manutenção de “relações”. Neste sentido, ele recorda que além de dar cursos de relações públicas, lhe é muito útil todo o aprendizado adquirido durante o período que trabalhou como publicitário, uma vez que fazia parte de seu trabalho realizar visitas freqüentes aos clientes.

É com o tempo e com os contatos rotineiros que essas relações vão se consolidando. Como informa este mesmo assessor: “Sorte sua se um amigo seu estiver num cargo que possa influenciar naquele pleito que você está fazendo”. À relação de amizade é associada um acesso maior ao órgão. E como informa Gregório: “A gente

sempre tem que criar uma relação de proximidade com essas pessoas dentro dos ministérios”. Há um investimento consciente dos assessores no sentido de que sejam criadas essas relações – concebidas, inclusive, como uma espécie de condição para a execução do *acompanhamento* – que se assemelham, em grande medida, à idéia de “amizade instrumental” discutida por WOLF (1966).

É interessante observar que as relações estabelecidas em determinado momento podem ser mobilizadas em outras circunstâncias. Os contatos constituem uma referência e uma espécie de capital social independentemente da posição ocupada pelas pessoas. Como diz o assessor de um parlamentar: “Os contatos até hoje me servem, porque há um rodízio muito grande, mas as pessoas são sempre as mesmas em pontos diferentes”. Não se deve perder de vista também que como ponto em uma rede de contatos não só sua posição em termos institucionais pode mudar como além de acionar as pessoas para atender a seus interesses ele também pode ser acionado para atender aos interesses desses seus contatos. De outro modo, estes contatos operam em mão dupla.

A disposição dos assessores de estabelecer contatos mais pessoais com os funcionários pode levá-los a doar presentes a estes últimos. As datas preferidas são as comemorativas: aniversário, Natal e Dia da Secretária. O assessor de um senador, que diz presentear os funcionários com seus próprios recursos, informou que suas doações costumam ser de uma caixa de chocolate, flores, “bobagenzinhas” e, no Natal, vinhos. Os presentes são oferecidos, sobretudo, àquelas pessoas com as quais se manteve contatos ao longo do período ou se “empenharam” em resolver os assuntos de interesse do assessor. A doação do presente é vista pelos assessores ao mesmo tempo como uma forma de retribuição e agradecimento pelos serviços prestados pelo funcionário ou técnico e de investimento na relação.<sup>9</sup>

Mas além de *agradar* o beneficiado, o presente tem o efeito de ligar as pessoas. Como ressaltou MAUSS (1974 e 1981) ao estudar as relações de direito em numerosas sociedades, os presentes, serviços e gestos trocados sob a forma de dons comprometem moralmente os parceiros. Este aspecto pode ser observado nas informações fornecidas pelo assessor quando este lembra que com o presente “ganha-se” a pessoa. O gesto de delicadeza é retribuído através da atenção ao assessor e seus interesses. Tudo se passa, no entanto, como uma troca de dons. O assessor faz questão de ressaltar que não está em jogo a *compra* do funcionário ou do técnico. Ao acentuar a retribuição e gratidão ao invés da compra, este parece procurar afastar uma possível acusação de que, através dos presentes, que poderia do ponto de vista legal ser interpretado como suborno, estaria comercializando serviços oficiais.

A mobilização dos vínculos de conhecimento e amizade é concebido como uma alternativa ao pagamento de *propina e suborno*. Se da perspectiva do assessor, e também do ponto de vista jurídico, recorrer ao pagamento de funcionários para a obtenção de informações ou mesmo a priorização de processos é algo visto como

ilegítimo e ilegal, recorrer à mobilização de vínculos de conhecimento para obter esses mesmos benefícios, ao contrário, é algo não só aceitável como tido legítimo.

A importância de se manter um bom relacionamento com funcionários e técnicos pode ser percebida de um outro modo, ou seja, através daquelas condutas que os assessores procuram evitar durante suas ações nos ministérios. Assim, o que os assessores afirmam que não podem fazer, sob o risco de terem suas atividades prejudicadas, é tratar mal os funcionários e técnicos. A questão do tratamento dos funcionários foi abordada por Arlindo nos seguintes termos:

Você não pode tratar mal as pessoas, isso é básico. Por mais que as pessoas estejam mal humoradas, irritadas. Você sabe que dentro do serviço público o cidadão é muito mal atendido, qualquer cidadão, independe de ser eu ou você. (...) Então, eu já levei muita malcriação, aquela história: ‘Não levo desaforo para casa’, você tem que levar mesmo. (...) Então não adianta você entrar na dele; o que não se pode fazer de maneira alguma é tratar as pessoas mal, porque aí você pensa que não influencia. Essa pessoa está lá no 10º, 20º escalão não sei do que, mas para aquele processo sair dali ele tem que levar um carimbo e aquele carimbo quem vai fazer é aquela pessoa, se tu tratar mal aquela pessoa, ela vai jogar aquele processo debaixo da gaveta lá e vai ficar lá mofando. E por mais que você vá lá, insista e tudo, eles vão sempre te enrolar, porque realmente existe; eu já vi acontecer isso. (...) Você vai ser mal tratado, mas você já tem que estar preparado para isso. (...) O [princípio] básico é esse: você chega lá com toda simpatia, porque não adianta tratar mal as pessoas, se tratar mal vai dançar. E quem vai sair prejudicado não é você, é aquela prefeitura, é aquela comunidade, é um pleito do próprio parlamentar. (...) Isso te dá a tua ética profissional.

Devido à referência à mesma lógica, ou seja, à das relações pessoais, os assessores acreditam que os vínculos de amizade podem ajudar e as indisposições pessoais prejudicar. Estes seriam, como se diz, lados opostos da mesma moeda. Se uma amizade pode contribuir para que um processo tramite rapidamente, uma inimizade, ao contrário, pode gerar um *engavetamento* ou paralisação do mesmo. Para evitar as situações de conflito com os funcionários, é preciso desenvolver certas disposições para suportar situações tidas como inconvenientes: espera, informações incorretas, brincadeiras, mal humor ou impaciência dos funcionários. A capacidade para absorver esses gestos, que pode inclusive atingir sua honra, é reforçada pela idéia de que o que está em jogo nessas situações não são interesses próprios, mas interesses do parlamentar e de integrantes de suas redes políticas.

A disposição dos assessores para não fomentar situações de conflito nos ministérios chama atenção ainda para a relação de poder que se faz presente nos contatos estabelecidos com os funcionários e técnicos. Pela posição que ocupam nos órgãos

administrativos, funcionários e técnicos têm chances de influir, positiva ou negativamente, no trâmite dos processos. Esta possibilidade de intervir no trâmite do processo, varia, no entanto, segundo alguns aspectos como função que desempenha, situação do funcionário (se estável ou não) e se está ligado ou não a pessoas que têm condições de sustentá-lo no cargo não obstante suas medidas (“*costas quentes*”). Há um certo temor, por parte dos assessores, por exemplo, de que os funcionários não dêem andamento aos processos ou retardem a elaboração de um parecer, isto é, *sentem em cima* do processo.

A execução do *acompanhamento* nos ministérios exige daqueles que o realizam ao menos um duplo conhecimento. Conhecimento da estrutura e funcionamento dos órgãos na medida em que definem o trâmite oficial dos processos e conhecimento dos funcionários, técnicos e autoridades visto que são os responsáveis de fato pela dinâmica do órgão. Estas exigências são mais facilmente atendidas por pessoas que desempenham ou desempenharam funções nos órgãos ministeriais.<sup>10</sup> Entre os assessores entrevistados, aqueles que tiveram uma passagem por órgãos do Executivo reconhecem que essa experiência cria facilidades para o desempenho de seu trabalho.<sup>11</sup>

Freqüentemente, é em oposição aos *lobistas* – termo comumente utilizado para designar funcionários dos *escritórios de consultoria* e de empreiteiras que prestam serviços de intermediação junto aos órgãos governamentais –, que os assessores procuram construir uma imagem socialmente aceitável da atividade que desenvolvem.<sup>12</sup> Assim, a atuação dos *escritórios* e empreiteiras é associada a imagens e práticas desqualificadoras, legal e socialmente, como *máfia*, *mercenários*, *suborno* e *corrupção*. Enquanto isso, os assessores se apresentam como profissionais que desenvolvem um trabalho sério em favor do parlamentar.

O vínculo profissional com o parlamentar, o fato do assessor estar agindo em defesa de um interesse que esteja ligado a um deputado ou senador introduz uma espécie de diferenciador no que diz respeito às atuações e, mais, outorga à sua atuação uma certa legitimidade. Ademais, o tratamento concedido aos assessores e aos processos de interesse dos parlamentares demonstra que não são somente os assessores, mas também os funcionários e autoridades dos órgãos ministeriais que consideram como legítimo, particularmente do ponto de vista das relações políticas, que os parlamentares defendam os interesses de eleitores e lideranças políticas, isto é, atuem como mediadores junto aos ministérios. Logo, os pedidos de *priorização* dos processos efetuados por parlamentares e assessores são considerados tanto por estes quanto por membros dos órgãos ministeriais como, nos termos de um assessor de senador, *um jogo normal*.

O *acompanhamento* realizado pelos assessores em torno dos processos é uma prática aceitável, na medida em que é visto como relacionado aos interesses do parlamentar junto às suas *bases eleitorais*, mas pode passar a ser identificado como *lobismo*



quando o mesmo assessor encontra-se a serviço de vários parlamentares ou recebe pagamentos dos prefeitos, por exemplo, pelos processos que acompanha. Isto é o que pude depreender da resposta que me deu Josias quando, sem me dar conta de que estava fazendo uma pergunta que colocava o entrevistado numa situação delicada, perguntei se o mesmo trabalhava para mais de um parlamentar: “Não, em absoluto, porque eu nunca fui lobista, eu nunca fiz esse tipo de trabalho com fins de ganhar propina ou coisa parecida, dinheiro por fora. Eu sempre fiz meu trabalho pensando somente e unicamente em promover o parlamentar junto às bases”.

A dificuldade dos assessores para estabelecer um limite claro entre o que seria aceitável ou não do ponto de vista social pode ser percebida nas declarações apresentadas por Francisco. Além do vínculo com o parlamentar e da alegação de que não se faz uso de suborno, esse assessor fez referência, para distinguir suas ações das condutas de *lobistas*, ao tipo de intervenção realizado durante o trâmite dos processos. Diante da questão sobre que cuidados tomava no dia a dia para que sua atuação nos ministérios não fosse confundida com a de um *lobista*, o assessor argumentou dizendo que o essencial é *seguir as rotinas* burocráticas dos órgãos, ater-se às regras e apresentar os documentos exigidos. A seu ver, não caberia nesses procedimentos o que designa como *agilização* já que, neste caso, diz, “já é uma pessoa que tem alguma influência para que aquele processo queime etapas, que ande mais rápido, etc. Aí, já vai saindo um pouco dessa parte de assessoria propriamente”. Se o assessor se apega às normas burocráticas para legitimar suas ações, isto parece decorrer do fato de que esta referência permite construir uma resposta socialmente aceitável. Pois, ao continuarmos a entrevista, ele acrescenta que a *agilização* é uma prática rotineira e *normal*<sup>13</sup>; justificável em vista do número de processos que devem ser examinados pelos funcionários. As diferentes opiniões do assessor em relação à *priorização* parecem resultar de uma mudança em seus referenciais. Assim, se em um momento ele tem como parâmetro as regras da burocracia tidas como ideais, em outro, o parâmetro são as práticas efetivas que prevalecem na relação com os órgãos.

Mas como explicar este abismo entre as explicações? Não me parece que seja o caso de cinismo por parte do entrevistado. Antes, o que parece estar em jogo é um posicionamento no sentido de defesa do próprio trabalho como algo legítimo, isto é, de construção de um espaço de atuação, que se quer legítimo, de parlamentares e seus assessores junto à burocracia do Poder Executivo. É em relação a esse movimento dos assessores, de diferenciação e legitimação de suas condutas, que se pode compreender a concepção deles a respeito de suas atividades, como sendo algo particularmente técnico ou burocrático, mesmo quando está em jogo um conjunto de ações voltadas para garantir que os processos sobre seus cuidados recebam um tratamento particularizante. Apegando-se aos elementos “técnicos” para definir o limite de sua atuação eles procuram escapar das suspeitas e denúncias que são dirigidas, por exemplo, aos representantes de *escritórios de consultoria* e empreiteiras que atuam nos

ministérios, além de reconhecerem uma certa divisão de trabalho com os parlamentares no que concerne à aprovação e seleção dos processos.

## Notas

<sup>1</sup> Note-se de passagem, que a questão da dependência das administrações municipais ao poder central em virtude das dificuldades financeiras é, entre outras, discutida por LEAL (1975).

<sup>2</sup> A preocupação dos senadores com a divulgação junto aos governadores e prefeitos das formas como são obtidas as verbas federais, levou, mais recentemente, o Senado a realizar uma primeira teleconferência, via Embratel, para 112 auditórios em todo o país. Reconhecendo que este tem sido um domínio favorável à atuação de intermediários, o presidente do Senado afirmou na ocasião, referindo-se às “assessorias” prestadas para liberação de verbas federais, que o objetivo da iniciativa “é acabar com a maléfica intermediação que lesa os erários de estados e municípios” (*Jornal do Brasil*, 6 de agosto de 1997, p. 7).

<sup>3</sup> São os seguintes os ministérios relacionados: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado; Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária; Ministério da Ciência e da Tecnologia; Ministério das Comunicações; Ministério da Cultura; Ministério da Fazenda; Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo; Ministério da Justiça; Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal; Ministério de Minas e Energia; Ministério do Planejamento e Orçamento; Ministério da Previdência e Assistência Social; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Saúde; Ministério do Trabalho e Ministério dos Transportes.

<sup>4</sup> As agências arroladas são as seguintes: Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP – Programa de Apoio a Usuários de Serviços de Consultoria), Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (PNUD/FAO), Fundo das Nações Unidas para a infância (UNICEF), Organização das Nações Unidas para a educação, cultura e ciência (UNESCO), Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Acordo de Cooperação Brasil-Comunidade Econômica Européia, Cooperação Técnica Internacional (CTI) e Fundação Ford no Brasil.

<sup>5</sup> Na medida em que esta seleção pode ser, mais uma vez, uma indicação dos ministérios e programas de maior interesse dos prefeitos ou dos locais nos quais se faz presente a atuação parlamentar menciona-a a seguir. O primeiro conjunto de anexos é constituído de publicações do Ministério da Educação e do Desporto sobre a “Sistemática de financiamento do ensino fundamental – (FNDE)” e a “Descentralização do programa nacional de alimentação escolar”. O segundo conjunto de anexos é formado por publicações do Ministério da Fazenda (STN) com as tabelas de cálculo dos Fundos de Participação dos estados e municípios. As normas concernentes à “Contratação de Operações de Crédito com recursos do FGTS” e os “procedimentos relativos ao Pró-Moradia e Pró-Saneamento” publicados pelo Ministério do Planejamento e Orçamento e a Caixa Econômica Federal formam o terceiro conjunto de anexos. Enfim, o último conjunto de anexos é formado pelas orientações, publicadas pela Secretaria da Assistência Social, para a criação do Conselho, Plano e Fundo de Assistência Municipal dentro do programa de descentralização político-administrativa implementado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social.

<sup>6</sup> A concepção de que o acompanhamento implica em uma intervenção na tramitação dos processos pode ser observada também na informação fornecida por um funcionário da assessoria de orçamento da Câmara dos Deputados. Diz ele: “Acompanhar é o seguinte: é saber em que gaveta está o processo que vai levar à liberação, em que gaveta está o processo que permitirá o empenho[dos recursos]. Em que pé está o processo de inscrição, da autorização orçamentária, no SIDOR, que é a base para poder fazer o empenho no SIAFI. Acompanhar é isso, é estar informado para poder intervir. Ninguém acompanha só por acompanhar; mas para poder intervir onde o processo for interrompido”.

<sup>7</sup> A questão que se coloca neste caso é semelhante a observada por Stirling (1968) ao referir-se à prática das “recomendações” no sul da Itália. O julgamento das pessoas modifica-se em função da sua posição em relação à prática. Assim, a “recomendação” pode ser algo decente e normal quando estão em causa os interesses próprios. No entanto, quando empregado por outras pessoas pode tornar-se intriga, corrupção ou algo imoral.

<sup>8</sup> A dificuldade para o funcionário pautar as ações a partir da referência a princípios universais, ou de outro modo, atuar segundo o burocrata do modelo weberiano, é percebida por Gregório ao observar: “É muito difícil você encontrar um burocrata assim que estabeleça uma relação mais impessoal, que atenda todo mundo igualmente, por exemplo. Encontrei algumas pessoas assim. Mas é muito difícil”.

<sup>9</sup> Esta dupla função do presente pode ser observada na seguinte declaração do assessor: “Quando eu perturbo muito a pessoa, eu vou lá, do meu dinheiro, e dou uma caixa de chocolate para agradar, levo flores para aquela pessoa. Isso faz parte de uma maneira de você agradar. Aquela pessoa foi tão atenciosa com você, foi tão empenhada em resolver aquilo para você. (...) ‘Ah, hoje eu trouxe um negocinho para você’. Com aquilo ali você ganha aquela pessoa assim, pelo resto do tempo que ela estiver ali. Sempre que você precisar daquela pessoa, ela vai te atender bem. Isso não é uma maneira de comprar as pessoas. Eu faço isso a maneira de agradecimento, mas muitas vezes as pessoas realmente ficam, te tratam super bem. (...)”.

<sup>10</sup> Em trabalho que aborda a questão da burocracia do INCRA, Palmeira (1994) observa que ex-funcionários do órgão com base no conhecimento do mesmo e nos vínculos com funcionários que continuavam ativos criavam *escritórios de consultoria* para tratar de assuntos relacionados ao órgão.

<sup>11</sup> A relação entre a experiência nos ministérios e a execução do acompanhamento pode ser apreendida em dois casos. Sobre isso informa, em primeiro lugar, o assessor de um senador: “A burocracia do Executivo eu conheço. Porque eu já trabalhei lá dentro. Então para mim facilita muito”. E sobre as pessoas completa: “Porque aí eu conheço muitas pessoas, porque eu trabalhei muitos anos no Poder Executivo, então só por telefone você já conhece tanta gente”. O conhecimento da burocracia e a necessidade de conhecer as pessoas que desempenham as funções é destacada também pelo assessor de um deputado: “Minha experiência dentro do Executivo me ajudou a realizar esse trabalho porque eu já sabia toda a tramitação de um processo no ministério, e, então, como toda a estrutura de todos eles são semelhantes, me ajudou muito. O que eu tive que aprender foi quem eram os titulares daquelas pastas, daquelas secretarias, daqueles órgãos para poder fazer o contato em nome do deputado”.

<sup>12</sup> Uma distinção entre os diferentes tipos de práticas que recebem rótulo de *lobby* pode ser observado no comentário a seguir efetuado pelo assessor de um deputado: “Existe esse lobby de consultoria – que é como se chama – e que quem chegar e falar: ‘Eu preciso, dou tanto! você vai lá e faz?’ ‘Faço’. E existe o que o muita gente chama de lobby, que são as próprias

empreiteiras. [As pessoas] acabam colocando tudo no mesmo saco. Só que, na minha visão, um está trabalhando nos interesses de quem paga um mercenário, o outro está trabalhando nos interesses da sua empresa; então existem esses dois tipos que você encontra”. Noto que o termo aqui não coincide com o sentido que comumente é atribuído pela ciência política à idéia de *lobby* na medida em que o termo é utilizado para caracterizar a atuação de grupos de pressão sobretudo durante a fase de produção legislativa.

<sup>13</sup> Referindo-se à priorização dos processos nos ministérios diz o assessor: “É normal, depende do ponto de vista. Tem gente que acha que não, que deveria ter uma regra muito rígida, de seguir uma fila rigorosa”.

# Os pleitos e a ação dos parlamentares nos ministérios

**O**s *pedidos políticos* de deputados e senadores encaminhados aos órgãos do Poder Executivo, também designados como *pleitos*, constituem o outro lado do “trabalho” de *acompanhamento*, ou seja, o lado “*político*” de liberação dos recursos federais.<sup>1</sup>

O encaminhamento de pedidos aos órgãos ministeriais é uma função historicamente associada ao desempenho do cargo. Analisando as correspondências recebidas por membros dos Gabinetes onde constam solicitações de nomeações, R. Graham – para ficarmos apenas em um exemplo – observa que “os mais freqüentes autores desses pedidos eram deputados e senadores que escreviam a membros de Gabinete em favor de terceiros. Escrever tais cartas era uma das principais atividades de um deputado” (1997, p. 272).<sup>2</sup>

A realização dos *pedidos políticos* é considerada por parlamentares e ministros como uma prática de caráter rotineiro e geral.<sup>2</sup> O aspecto rotineiro desses pedidos pode ser observado, inicialmente, no trecho de uma resposta concedida pelo deputado João Alves aos integrantes da CPMI do Orçamento, ao referir-se à liberação de dotações globais dos ministérios sob a rubrica de “subvenções sociais”: “O Congresso não tem nada a ver com essa matéria [liberação de recursos], a não ser o fato de que a gente faz pedidos. Todos pedem um pouco e o governo às vezes atende” (João Alves, CPMI Orçamento, 22/10/93, p. 23). Além de constituir uma prática geral, pode-se reter da passagem a indicação de que não está em jogo nesses *pedidos* uma relação institucional entre Congresso e ministérios. Trata-se, antes, de uma relação que envolve individualmente os parlamentares e o “governo”. A desvinculação dessas ações do Congresso parece estar de acordo com a divisão que fazem parlamentares entre as atividades propriamente legislativas e aquelas consideradas como “extra-parlamentares”, se avaliadas do ponto de vista das atribuições constitucionais, mas que estão referidas aos seus laços com a política local.

A possibilidade do parlamentar encaminhar *pedidos políticos* aos ministros – prerrogativa, lembro, assegurada pelo Regimento Interno da Câmara dos deputados – pode ser apreendida nas considerações que faz o deputado Sérgio Miranda (PCdoB –

MG) ao encaminhar questão ao deputado João Alves (PFL-BA): “Esses pedidos eram políticos, ou seja, qualquer deputado poderia fazer um pedido ao ministro, qualquer deputado, independentemente da sua condição de membro da Comissão [de Orçamento] ou não. Era um pedido político, para favorecer uma região, uma obra importante” (João Alves, CPMI do Orçamento, 22/10/93, p. 24). Se esses *pedidos* são tidos como passíveis de serem efetuados, isto advém do fato de que os mesmos são considerados como de natureza *política*. Como pode-se depreender das passagens acima, este caráter *político* dos *pedidos* decorre ao menos de duas razões. Primeiro, pelo fato de ser efetuado por um político e, segundo, por ele ser realizado em nome do interesse das localidades que os parlamentares representam.

O encaminhamento de *pedidos* pelos parlamentares é mencionado por funcionários e autoridades do Poder Executivo como algo normal. Parlamentares e ministros, respectivamente, realizam e ouvem esses *pedidos* como parte de suas atribuições. O ex-chefe de gabinete de um ministro, Freitas, recorda que de 50% a 60% da agenda do ministro era dedicada ao atendimento dos parlamentares.<sup>4</sup> Geralmente, estes solicitam audiências para se informar a respeito das prioridades do ministério – o que é importante, por exemplo, para a preparação das emendas e o encaminhamento de demandas aos órgãos – e pedir a liberação de recursos para municípios e estados. Durante seu depoimento à CPMI do Orçamento, o ex-ministro do Interior, João Alves Filho, observou que “90% do Congresso Nacional freqüentava o ministério e atendíamos normalmente” (João Alves Filho, CPMI do Orçamento, 08/01/94, p. 12). Informações mais precisas sobre as audiências concedidas a parlamentares, governadores, prefeitos e empresários pelo ex-secretário nacional de saneamento do Ministério da Ação Social, em 1991, foram publicadas pelo jornal Folha de São Paulo, de 15/11/1993, e depois confirmadas pelo ex-secretário, Walter Annichino, em seu depoimento à CPMI do Orçamento. O valor dessas informações como instrumento administrativo e político se revela na própria preocupação de se montar um “quadro demonstrativo” das pessoas que comparecem às audiências. Segundo o ex-secretário, considerando que algumas pessoas eram recebidas mais de uma vez, foram os seguintes os números: 556 audiências com deputados e ex-deputados, 357 com empresários, 300 com prefeitos, 74 com governadores e 53 com senadores. Estes números podem ser tomados como um indicador das categorias com maior presença ou aquelas que, da perspectiva da secretaria, valem a pena ser registradas. Assim, se destacam deputados, ex-deputados,<sup>5</sup> empresários e prefeitos. As audiências eram realizadas em conjunto com prefeitos e parlamentares, prefeitos e empresários e deputados e empresários. A presença dos empresários é ressaltada, sobretudo, pelo fato da secretaria ser responsável por obras de infra-estrutura urbana. Assim, se as razões para o entendimento das relações entre parlamentares e prefeitos já foram mencionadas anteriormente, aqui cabe destacar que a aproximação de parlamentares e prefeitos dos empresários decorre, sobretudo, dos interesses mútuos em torno da realização das obras

locais.<sup>6</sup> Quanto ao desenrolar das audiências, argumenta que as pessoas iam em busca de “orientação”, de informações sobre os programas, aproveitavam para tirar fotografia com o secretário e dar entrada em seus processos.

Como venho observando, é somente no quadro das relações que os parlamentares mantêm com as lideranças locais é que é possível compreender essas suas intervenções junto aos órgãos ministeriais. Ao efetuarem os *pedidos*, deputados e senadores estão, de modo geral, dando andamento aos *pleitos* que, como vimos, lhes são encaminhados pelas lideranças políticas aos quais se encontram vinculados. Para alguns parlamentares, a liberação de recursos para o estado e os municípios justifica, inclusive, todo tipo de esforço. Observe-se, por exemplo, o comentário efetuado pelo senador Ney Maranhão, na condição de inquiridor, em um dos momentos de trabalho da CPMI do Orçamento:

Com respeito à questão dos pedidos de liberação de verbas ao governo, quero dizer a V.Ex.a. e a este Congresso que se tenho uma verba aprovada para mim, como se diz lá no nordeste, pode tratar-se do satanás de asas, mas se ele tem um cargo que pode me ajudar a conseguir a liberação da verba, eu lhe peço isso, escrevo-lhe, pois o que quero é que a verba vá para o meu município, para o meu estado. Eu tenho um exemplo em Pernambuco, pois sou o homem que mais ajudou, mais liberou e mais brigou para liberar verbas para o prefeito Jarbas Vasconcelos. Podia haver 200 José Carlos Alves dos Santos nos cargos, se é para liberar para Pernambuco e para Jarbas, não há conversa, vou lá e libero. Há coisas que temos que dizer o seguinte: confunda, mas não misture (Rachid Saldanha Derzi, CPMI do Orçamento, 7/1/94, p. 11).

As pressões exercidas nos ministérios, em poucas palavras, são concebidas como algo legítimo politicamente. Fazem parte da *luta* pela transferência de recursos federais. Dispostos a liberar os recursos, os parlamentares recorrem a todos aqueles que em função de suas posições institucionais, vínculos sociais e prestígio podem de algum modo contribuir para que isso se efetue.

Os contatos estabelecidos incluem aqueles com diretores e técnicos dos órgãos ministeriais que, devido às suas posições estratégicas, têm condições de intervir favoravelmente na liberação dos recursos almejados. O fato dos parlamentares gastarem tempo e energia para que esses contatos sejam efetuados e acreditarem que as intervenções pessoais têm que ser realizadas para que os seus *pleitos* sejam atendidos é em si um dado interessante, visto que aponta para a concepção que possuem os parlamentares a respeito da burocracia governamental e, particularmente, dos procedimentos relacionados à transferência das verbas federais. Entre os depoimentos tomados durante os trabalhos da CPMI do Orçamento, é possível encontrar várias referências às solicitações de liberação de recursos efetuadas ao então diretor do DOU, José Carlos Alves dos Santos. Sobre um bilhete enviado a José Carlos solicitando seu

apoio para a liberação de recursos que se encontravam contingenciados, informa o senador Rachid Saldanha Derzi, acrescentando, porém, que não houve a liberação: “Dependíamos dele para a liberação dessas verbas todas contingenciadas. V. Ex.a. há de ver que peço apenas para dois municípios” (Rachid. S. Derzi, CPMI do Orçamento, 07/01/94, p. 09). O lado informal dessas solicitações e intervenções nos ministérios, que não ignora mas articula-se com os procedimentos oficiais, encontra-se objetivado no próprio bilhete como um instrumento de ação administrativa e comunicação entre representantes de dois poderes oficiais. Essa não parece uma prática isolada. O deputado Carlos E. Benevides é também inquirido a respeito de um bilhete deixado para José Carlos. Alega que o fez após aguardar durante um longo tempo para falar com o destinatário que se encontrava em reunião. Assim, quanto ao bilhete, explica que estava “apenas lutando, brigando pelas minhas coisas – de interesse público –, diga-se de passagem” (Carlos E. Benevides Neto, CPMI do Orçamento, 29/12/93, p. 13). Do ponto de vista parlamentar, o fato de estar *lutando* pela liberação dos recursos é que legitima suas iniciativas. Este mesmo argumento é utilizado para justificar a mobilização das pessoas que podem intervir na liberação. Sobre José Carlos, o deputado Cid Carvalho informa aos parlamentares: “Eu tinha relações dois anos e tanto, se ele era uma fonte possível de eu conseguir liberação, eu considerava inteiramente legítimo procurá-lo para liberar. Eu lutava pela liberação das minhas verbas” (Cid Carvalho, CPMI do Orçamento, 04/11/93, p. 60).

Entre aqueles que atuam como mediadores dos parlamentares junto aos órgãos do Executivo encontram-se ainda os próprios parlamentares. Destacam-se, neste caso, os deputados e senadores que possuem afinidades partidárias e pessoais com os ministros e, sobretudo, os parlamentares que desempenham as funções de liderança no Congresso: de governo e partidárias. O encaminhamento dos *pleitos* dos parlamentares às autoridades governamentais é tido como uma atribuição das lideranças do governo (Câmara e Senado) e de lideranças dos partidos. Essas lideranças constituem uma ponte para contatos e negociações entre governo e parlamentares.<sup>7</sup>

O efeito do *pedido* de um parlamentar – que tende certamente a variar em função de aspectos como o prestígio de quem pede, a sua relação com o ministro e o poder de retaliação sobre o órgão – sobre o trâmite de um processo ou a liberação de recursos foi destacado pelo coordenador geral de uma secretaria. O interessante do ponto de vista da análise é que as considerações do coordenador expressam a perspectiva de alguém que possui uma visão de dentro do órgão. Na medida em que se trata de uma prática rotineira, o coordenador reconheceu que, estando um processo de liberação de recursos dentro das normas, um *pedido* tanto “*agiliza o processo*”, quanto atribui à solicitação de um prefeito ou entidade um peso maior. Ele considerou estes aspectos (a agilização e priorização) como a “parte política do processo”. Como sugeriu, chamando atenção para a naturalização dessas práticas, “isto é política”.



Quanto às solicitações de recursos que não se encontram vinculadas aos pedidos de parlamentares, o mesmo coordenador da secretaria afirma que “demorariam um pouco mais” para serem atendidas. Todavia, lembra que numa situação onde os recursos são insuficientes para atender a todas as demandas e onde as necessidades das “comunidades” são sempre muitas e reais, “a intervenção do parlamentar pode estabelecer prioridades”, pois “os pedidos [de recursos] têm um padrinho”. O coordenador, ressalta, portanto, o poder efetivo que possui parlamentar de intervir em favor das solicitações de recursos, que altera-se, no entanto, em função de seu prestígio e vínculo político. Este poder reside, particularmente, em *agilizar e priorizar* os pedidos.

Ainda a respeito dos pedidos de liberação de recursos, o coordenador lembra que os mesmos são realizados em audiências solicitadas ao secretário. Apesar da política de descentralização implementada pelo governo federal, feita entre outros motivos em nome do fim do “clientelismo”, e apesar dos esforços efetuados no sentido de definição de “critérios técnicos”, o entrevistado sugere que “a secretaria não tem como escapar aos pedidos”.

A presença de parlamentares, prefeitos e lideranças políticas nos órgãos ministeriais é descrita por técnicos e funcionários destes órgãos, de modo geral, como voltada para a busca de informações e o exercício de pressões que viabilizem os *pleitos* de seus interesses. Tendo em mente a sua experiência, o técnico de uma secretaria, com status de ministério, informa que parlamentares e lideranças políticas locais se dirigem especialmente aos técnicos e ao secretário. As áreas do órgão mais procuradas são aquelas responsáveis pela análise dos processos. O contato do parlamentar com o técnico segue um certo padrão. Procura-se, por um lado, *sensibilizar* o interlocutor em relação às *dificuldades* por que passa o município ou a população a ser beneficiada pelo projeto e, por outro, destacar a *necessidade e importância* que possui o projeto para a população a ser atendida. Sobre a ingerência dos parlamentares na Secretaria, observe-se o que diz um técnico:

A gente tem parlamentares e parlamentares. Então, alguns vêm até com uma consciência política, querendo realmente fortalecer o seu município, levando informação correta, propiciando agregação da comunidade e dos conselhos com qualidade. Outros não, outros querem prioridades, querem privilégios, querem a priorização e se eles não conseguem aqui, eles recorrem a outros meios. (...) De um esquema mais alto. Por exemplo, se eles não conseguem a liberação aqui, eles vão acima, com o ministro, com o presidente, eles têm os esquemas deles. (...) Se ele alcança o atendimento ou não? Concretamente que dependendo da coisa política alcança mesmo. Infelizmente. Às vezes, você tem que atender um projeto político com um recurso muito maior em detrimento de um que tem um alcance social e com maior qualidade.

Se a atuação do parlamentar no sentido de garantir uma maior articulação entre as ações da Secretaria e a população beneficiada é tida como positiva, o esforço visando a priorização de seus *pleitos* recebe críticas, sobretudo pelo fato de colocar os “projetos políticos” como prioritários em relação a projetos que podem gerar maiores benefícios sociais. Essa crítica pode ser vista como fundada numa oposição recorrente, efetuada especialmente por funcionários e técnicos dos ministérios, entre as decisões de “caráter técnico” e “político”. Assim, critérios técnicos e políticos constituem dois pólos em permanente tensão.<sup>8</sup> Observe-se, contudo, que o atendimento de um *pleito* em virtude de critérios políticos não implica desconsideração em relação às exigências formais. Como temos visto, o trâmite formal dos processos e as pressões políticas não são caminhos excludentes.

Da passagem, pode-se reter, ainda, a indicação a respeito do modo como os parlamentares buscam priorizar os projetos de seu interesse. Neste sentido, vê-se que suas ações – que são experimentadas como pressões – são efetuadas diretamente sobre os dirigentes dos órgãos e, indiretamente, através da mobilização de autoridades às quais os dirigentes estão subordinados.<sup>9</sup>

Como nota o ex-presidente de um órgão governamental, a ação do parlamentar diretamente sobre o órgão ou através de instâncias superiores tem implicações diferentes tanto para o próprio dirigente quanto para o parlamentar. Os *pleitos* encaminhados pelas *instâncias superiores* (ministérios ou Palácio do Planalto, por exemplo) causam maior *constrangimento* ao dirigente que pode se sentir mais pressionado para atender a solicitação. Desse modo, o parlamentar tem maiores chances de ter seu *pleito* atendido. A pressão sobre o dirigente pode ser menor quando o parlamentar procura diretamente o órgão. Se em certas circunstâncias isso pode diminuir suas chances de ter o *pleito* atendido, essa é, no entanto, uma forma do parlamentar não ter o seu pedido “registrado em instâncias superiores” e desse modo, ficar menos sujeito às “pressões que o governo possa fazer sobre ele no futuro”.

O modo como o comentário do senador Ney Maranhão é finalizado na passagem citada acima mostra que para além de uma descrição de suas ações, o senador sai em defesa dos *pedidos políticos* encaminhados por parlamentares aos ministros. Recorde-se que a CPMI investigava denúncias de irregularidades por parte de parlamentares não só na elaboração, mas também na execução do orçamento. A atuação dos parlamentares junto aos ministérios encontrava-se, portanto, em discussão. É dentro deste contexto que o senador argumenta sobre a necessidade de se distinguir as práticas (“confunda, mas não misture”) dos parlamentares nos órgãos ministeriais. Um trecho de uma resposta dada pelo deputado Genebaldo Correia aos parlamentares é esclarecedor: “Outro conceito que me parece equivocado e que corriqueiramente circula na imprensa é classificar o empenho do deputado na liberação dos recursos junto ao Poder Executivo como uma ação ilícita, denominada “intermediação de verbas” (Genebaldo Correia, CPMI do Orçamento, 19/11/93, p. 6). Entre outros, os dois par-

lamentares parecem preocupados, portanto, em demonstrar a legitimidade da ação dirigida para a liberação dos recursos.<sup>10</sup> E, ao fazê-lo, eles estão, certamente, contribuindo para definir um espaço de atuação do parlamentar no interior dos órgãos governamentais.

Se essa posição parece dominante entre os parlamentares, há, todavia, aqueles que olham criticamente para a condição que deputados e senadores assumem quando se dirigem aos órgãos do Executivo. Este é o caso, por exemplo, de um deputado (PTB-RS) que afirmou não se envolver com a liberação dos recursos alocados para os municípios no orçamento. Para justificar sua opção, recorre a dois motivos: primeiro, considera como uma função menor, de certo modo vexatória, o fato do parlamentar servir de mediador para os prefeitos para que estes tenham chances de ter os recursos liberados e, segundo, isto faria com que vários prefeitos o procurassem para viabilizar a liberação das verbas.

Apesar de não ser um posicionamento contra a ação dos parlamentares nos ministérios, o ponto de vista do deputado Lázaro Barbosa, exposto durante a CPMI do Orçamento, é de que essa conduta tem produzido um desvirtuamento da função parlamentar: “Entendo que o que tem acontecido nos últimos anos é o abastardamento da função parlamentar. Deputados e Senadores são transformados em despachantes de luxo, que correm de ministério em ministério fazendo tráfico de influência pessoal, agradando funcionários com a finalidade de levar recursos para este ou aquele município” (Genebaldo Correia, CPMI do Orçamento, 19/11/93, p. 68). O interesse, socialmente constituído, de deputados e senadores em viabilizar a transferência de recursos para os municípios aos quais se encontram politicamente vinculados, tem por efeito uma espécie de deslocamento da atuação parlamentar que tende, por conseguinte, a se concentrar nos órgãos ministeriais. Mas o que ainda é crítico aos olhos do deputado são os recursos sociais a que recorrem seus colegas para obter as verbas federais: “tráfico de influência e agrado de funcionários”.

Enfim, em um depoimento realizado pelo deputado Jesus Tarja, tem-se um motivo a mais pelo qual a ida aos ministérios para a liberação dos recursos aparece como crítica aos olhos dos parlamentares. Trata-se, segundo o deputado, de assumir uma “posição incômoda, humilhante”. O parlamentar é transformado em uma espécie de “contínuo graduado”: “Eu considero humilhante um deputado ou senador andar de sala em sala de ministério, até o quarto, quinto escalão, pedindo um favor para se apressar o andamento de um processo desses. Isso tem que acabar, não pode continuar” (Jesus Tarja, CPMI do Orçamento, 14/1/94, p. 13). Se para liberar os recursos é preciso dirigir-se aos órgãos ministeriais, a condição em que se colocam os parlamentares para que isso seja feito é experimentada por eles de modo negativo. Particularmente durante todo o mês de junho de 1996, devido às eleições municipais e à determinação da Lei Eleitoral de que os convênios fossem assinados até o final do mês, observei em minhas idas aos ministérios uma presença freqüente e crescente de

prefeitos e parlamentares procurando e aguardando técnicos e funcionários para discutirem as assinaturas dos convênios. Houve, inclusive, dificuldades para realizar entrevistas com funcionários, sobretudo aqueles envolvidos com a análise dos processos, que alegavam recorrentemente estarem ocupados com o atendimento de prefeitos e parlamentares. Os pedidos de audiência ao ministro, atendidos com maior ou menor brevidade em função do prestígio de quem solicita; a necessidade de ter que aguardar a disponibilidade de ministros e técnicos para que sejam ouvidos; fazer contatos e solicitar favores de pessoas que podem viabilizar a tramitação dos processos e, enfim; fazer o *pedido* ao ministro são situações vividas pelo parlamentar como incômodas e humilhantes. Recorrer a esses expedientes é algo considerado não condizente com sua condição. O que se explicita é o lado assimétrico da relação com o governo.

Quanto a essas avaliações dos parlamentares sobre *os pedidos políticos* e as situações que vivem nos ministérios, cabe ainda destacar que se há um certo desagrado relativo às condições assumidas nos ministérios para viabilizar a transferência de recursos aos estados e municípios, não é posta em questão, todavia, a participação e intervenção dos parlamentares na liberação dos recursos.

O sentimento que desperta no parlamentar a condição que assume nos órgãos presta-se para pensar, entre outros aspectos, nos limites do poder social do parlamentar. O acesso aos ministros e aos funcionários, em função do poder diferenciado de cada deputado e senador, não constitui um problema idêntico para a totalidade dos parlamentares. A função institucional desempenhada, a história política, o vínculo partidário e a relação com o ministro são exemplos de variáveis que podem facilitar ou não esse acesso. Com isso em mente, parece razoável supor que o tratamento e a condição a que são submetidos os parlamentares nos órgãos apontam para uma certa limitação de seu poder, especialmente como mediadores. Esta não é, no entanto, como vimos, a imagem que os parlamentares procuram transmitir e que é partilhada por alguns prefeitos.

A questão do acesso às instituições e pessoas como fonte de poder social tem sido abordada especialmente pela literatura centrada na discussão das intermediações e mediações sociais.<sup>11</sup> Este acesso – sustentado por propriedades sociais distintas como status, poder econômico e político, domínio da escrita e de regras de conduta, contatos com pessoas que desempenham funções em órgãos públicos ou instituições privadas, dependendo do universo social analisado – qualifica socialmente certas pessoas para o exercício da mediação. Quando se reflete sobre a relação que mantêm as pessoas com o poder público, o acesso às autoridades e funcionários é um elemento que diferencia o cidadão comum do parlamentar. Notadamente, quando se trata dos órgãos ministeriais, o acesso aos ministros, por exemplo, é algo quase impossível para os primeiros e mesmo para pessoas que desempenham funções públicas, como os prefeitos. Esta dificuldade é amenizada, contudo, se o contato é mediado pelo

parlamentar. Observe-se, por exemplo, o comentário efetuado por um deputado (PFL-PE) a respeito da diferença de tratamento dispensado pelos ministérios a um cidadão e aos parlamentares: “A diferença é mais no acesso, quer dizer, o cara quer falar com o ministro, ele não consegue, se ele for com o parlamentar, ele consegue. (...) Normalmente ele consegue colocar o pleito dele, aí se consegue tem uma chance de resolver, mas se você não consegue não tem chance nenhuma”. Se o pedido pessoal ao ministro é o que aumenta efetivamente as chances de um *pleito* ser atendido, isto acaba valorizando as mediações que são realizadas para que o contato seja estabelecido. Logo, é nessa possibilidade de fazer com que os *pleitos* recebam um tratamento prioritário nos órgãos ministeriais que reside, ao menos em parte, a força social do parlamentar junto à sua rede política. O acesso aos órgãos governamentais torna-se fonte de poder social. De outro modo, do ponto de vista das pessoas que têm demandas junto aos ministérios, o parlamentar torna-se um elemento-chave. Essa autoridade dos deputados e senadores é reforçada pelos próprios órgãos ministeriais na medida em que reconhecem, em função de seus interesses específicos, que os mesmos merecem ser atendidos e ouvidos.

A dependência em relação a uma decisão do ministro, ao mesmo tempo, torna necessário e valoriza o contato direto com ele. Os parlamentares apresentam seus pedidos através de solicitações informais e instrumentos oficiais da administração pública. Frequentemente, esses dois recursos são conjugados. Um ofício solicitando a liberação de recursos pode ser seguido de um telefonema ou audiência com o ministro, ou, ao contrário, um sinal positivo por parte de autoridades ministeriais de que o recurso pode ser liberado leva o parlamentar a remeter solicitações oficiais ao ministério. As audiências, ofícios e solicitações dos parlamentares anexados aos processos de liberação de recursos mostram que este tipo de pedido, nos quais são destacados os interesses particulares dos solicitantes e os benefícios que serão proporcionados aos beneficiados, é efetuado, não por fora, mas através de canais formais da burocracia governamental. Trata-se, a meu ver, de mais uma forma de objetivação das relações clientelistas que fundam as medidas governamentais e, nesse caso, particularmente, as relações entre autoridades e parlamentares.

Na medida em que possibilitam a realização do *pedido* pessoalmente ao ministro, as audiências são particularmente valorizadas pelos parlamentares e os beneficiados (como os prefeitos) pela liberação dos recursos. Apesar dos parlamentares e seus assessores reconhecerem que deputados e senadores conseguem marcar uma audiência com os ministros desde que assim o desejem<sup>12</sup> – o que varia, em função do prestígio, é o tempo que o parlamentar leva para conseguir esse encontro – nota-se que parlamentares se mostram gratificados somente pelo fato de serem recebidos pelos ministros. Mesmo em casos em que não têm seus *pedidos* acolhidos por eles, observa um deputado (PMDB-ES), “o deputado não vai voltar satisfeito, alegre mas pelo menos se sente atendido”. Ser atendido, sobretudo se acompanhado das pessoas

para as quais se realiza o pedido, é algo experimentado como um dom pelo parlamentar. Como no caso das condutas dos próprios parlamentares em relação aos *pleitos* que lhes são encaminhados, o que se tem nessas situações é uma simples manifestação de interesse dos ministros pelos *pedidos* dos parlamentares.

As audiências são descritas por parlamentares e seus assessores, ora como uma ocasião marcada pela formalidade e cordialidade – na qual simplesmente são encaminhados os *pedidos* – ora como uma ocasião de negociações – na qual, de forma mais ou menos sutil, os parlamentares pressionam os ministros no sentido do atendimento de seus *pleitos*. O ministro ouve os *pleitos* dos parlamentares, freqüentemente justificado em termos da necessidade da população e do mérito do projeto ou programa que se quer ver desenvolvido,<sup>13</sup> porém, dificilmente dá uma resposta de imediato. O que os interlocutores conseguem mais freqüentemente do ministro é uma promessa de que estudará a possibilidade de atendimento do pedido na medida em que houver disponibilidade de recursos. Esta, na verdade, constitui uma espécie de fórmula de negação.

Os posicionamentos contrários dos parlamentares em relação às ações dos ministérios ou órgãos são experimentados pelos seus dirigentes como uma forma de pressão. Ministros e dirigentes dos órgãos ministeriais são de fato sensíveis às críticas dos parlamentares a respeito de suas atuações. Freitas, ex-chefe de gabinete de um ministro, lembra que para terem seus *pleitos* atendidos, os parlamentares pressionam o ministro através de discursos no Congresso, “plantando matérias” nos jornais e retirando o seu apoio aos projetos de interesse do ministério na Câmara e Senado. A preocupação dos ministros e dirigentes dos órgãos em não se indispor com os parlamentares é revelado pelo modo como conduzem as audiências com os parlamentares. Receber e escutar os parlamentares é algo vivido por eles como uma obrigação. Mesmo diante de *pedidos* que não há interesse em atender, é preciso dar atenção ao parlamentar. Observe-se, por exemplo, o que diz o ex-presidente de um órgão: “Você não pode pegar e mandar para fora, você tem que no mínimo escutar o cara [o parlamentar], enrolar o cara, está certo? (...) tudo isso implica trabalho. Você tem que ficar pedindo informação ao cara, você tem que estar sabendo receber o deputado, às vezes há situações constrangedoras”. Como fazem os parlamentares em relação às lideranças políticas que lhes encaminham os pedidos, os ministros e dirigentes procuram ser sutis em suas negações. Desse modo, procuram mostrar que os pedidos não se incluem nas prioridades dos ministérios ou jogam para o futuro a decisão a respeito de um possível atendimento.

Do ponto de vista dos ministérios, os *pleitos* podem ser utilizados como instrumento de pressão sobre instâncias superiores (Ministério da Fazenda e Presidência da República, por exemplo), visando a obtenção ou liberação de uma parcela maior de recursos federais. Isto explica, por exemplo, a iniciativa de alguns ministérios de divulgação da existência de programas para os quais de fato não existem recursos

disponíveis. Os formulários a serem preenchidos são distribuídos aos parlamentares e prefeitos. Sem saber da inexistência de recursos, estes preenchem, entregam seus planos de trabalho e ficam na expectativa de uma resposta do ministério. Estes passam a formar uma espécie de passivo a ser atendido pelo ministério. Todavia, os processos acumulados e a ausência de recursos para atendê-los presta-se como justificativa para a reivindicação de maiores recursos por parte do ministério. Trata-se, pois, de uma apropriação específica dos *pedidos*. Assim, eles passam a ter um sentido não só na relação dos ministérios com os parlamentares, mas na concorrência entre os próprios ministérios por verbas federais.

A função legitimadora do *pedido político* torna-se evidente quando se constata que a sua existência pode ser condição para o ministério liberar um recurso. É o caso, por exemplo, de recursos destinados a empreiteiras para a realização de obras sob sua responsabilidade. Observe, por exemplo, o relato feito por Silveira a respeito dessa exigência dos *pedidos políticos* por parte dos ministérios.

E às vezes, em alguns casos há até uma necessidade que isso [o pedido político] aconteça. Porque, quando chega uma empreiteira interessada em determinados pleitos, se o Ministro solta, libera aquilo, a imprensa pode vir caindo, matando em cima depois. Por que eles descobrem. Então o quê que eles fazem? Às vezes podem pedir assim: ‘olha, eu posso soltar isso para vocês [para a empreiteira], não tem problema nenhum. Mas eu preciso de um pedido político que é para eu justificar isso depois se der algum problema.

A inclusão do parlamentar no processo atribui, portanto, uma conotação política à liberação. Vê-se, assim, que o *pedido* do parlamentar tem a propriedade de transformar em matéria política uma matéria econômica.<sup>14</sup> Além disso, significativo nesse processo é a inversão dos procedimentos. Não é o parlamentar que toma a iniciativa de encaminhar a solicitação, mas o ministério que, através da empresa, busca um parlamentar a fim de sacralizar a liberação do recurso.

O parlamentar ideal para encaminhar esse tipo de *pedido* é aquele que pode beneficiar-se politicamente da realização do empreendimento, ou seja, um parlamentar que tenha sua *base eleitoral* na região ou município onde é executada a obra. Isso atende aos próprios interesses políticos do parlamentar na localidade na medida em que pode apresentar a obra como fruto de seu trabalho. Do ponto de vista do Executivo, o fato da obra estar associada a um político da região lhe fornece os elementos necessários para construir o argumento de que com a liberação dos recursos atendeu-se ao *pedido* de um político da região.

Registre-se, contudo, que nem sempre a dimensão política tem um caráter positivo. Decisões baseadas em aspectos políticos, ao invés de técnicos, por exemplo, podem ser motivo para acusações de favorecimento. Lembro, por exemplo, que os

assessores parlamentares durante a realização do *acompanhamento* procuram afastar-se do que consideram como a dimensão política do processo de liberação de recursos. Pois, neste caso, a política esta associada à *agilização* e *priorização* de processo nos ministérios. O que contraria os princípios idealizados da burocracia (racionalidade, imparcialidade etc.).

Os *pedidos* dos parlamentares são também encaminhados aos ministros, secretários e presidente dos órgãos através das assessorias parlamentares dos ministérios. As assessorias operam em mão dupla. Encaminham as demandas dos parlamentares aos órgãos competentes dos ministérios e, ao contrário, desses para os parlamentares. Elas não existem institucionalmente. Como sugeriu o coordenador de uma dessas assessorias, elas constituem uma estrutura informal. Não obstante existirem somente informalmente, as assessorias possuem uma infra-estrutura com salas e funcionários, tanto nos ministérios quanto no Congresso.

Na Câmara, estive em uma destas assessorias. Ela operava com três funcionários fixos, além do coordenador que realizava parte do seu trabalho no Congresso, parte no ministério. O trabalho dos funcionários instalados na Câmara consiste, por um lado, em *acompanhar* os projetos de interesse do ministério – elaborados pelo ministério e pelos parlamentares – que se encontram em tramitação no Congresso. Pode consultar, então, uma listagem impressa onde estavam arrolados os projetos, a situação de cada um, as Comissões em que se encontram, o nome dos relatores e a posição do ministério a respeito de cada um. A partir desta listagem e de pareceres elaborados por técnicos do ministério, os funcionários procuram parlamentares e sobretudo o relator da matéria, a fim de que seja exposta a posição do ministério. Mas além do trabalho em torno dos projetos, essas assessorias se preocupam também em acompanhar os debates parlamentares na área específica do ministério, os discursos e as sugestões. Durante a entrevista com o coordenador de uma dessas assessorias, ele me mostrou com satisfação, e a uma pessoa que por um instante esteve em sua sala, a cópia do discurso de um parlamentar elogiando a iniciativa de implementação de um programa social pelo ministério. Este tipo de ação do parlamentar e o posicionamento favorável em relação aos projetos do governo são bem vistos pelas autoridades ministeriais uma vez que constituem uma manifestação de apoio ao mesmo.

O outro lado do trabalho dessa assessoria está voltado para o encaminhamento dos interesses dos parlamentares junto aos ministérios. Um dos funcionários com o qual conversei afirmou-me que, além das funções mencionadas acima, seu trabalho restringia-se ao encaminhamento das informações solicitadas pelos parlamentares ao coordenador da assessoria: pedidos de encontros com o mesmo e audiências com os ministros. Os pedidos dos parlamentares são feitos diretamente ao coordenador que os repassa ao ministro. Apesar de confirmar que é em torno desses pedidos que ocorrem os acertos entre o ministro e os parlamentares, assegurou que dificilmente eu iria “vir a saber desses acertos”. Não acreditava que o coordenador, com o qual eu havia



desde o início manifestado o interesse em conversar, falasse “tudo”. Esta consideração, antes de mais nada, indicava que estes acertos constituíam uma prática social de difícil acesso para os não-iniciados. Mesmo assim, voltei a procurar o coordenador e por telefone me foi sugerido um horário para um encontro.

Fui recebido no próprio ministério por alguns minutos. Enquanto aguardava para ser atendido, assessores parlamentares compareciam à assessoria em busca de informações a respeito de processos de interesse de seus parlamentares. Após aguardar um pouco, o coordenador atendeu-me na sala da assessoria. Devido às informações que já havia reunido e o interesse em verificar que papel desempenhava a assessoria na articulação dos ministérios com os parlamentares, fiz algumas perguntas dirigidas para a compreensão do trabalho desenvolvido. Pude perceber, então, que a assessoria realiza um investimento significativo no estabelecimento de relações amistosas com os deputados e senadores. Isto manifesta-se na dinâmica da assessoria que, segundo o coordenador, é desenvolvido de modo pessoal. Com isso, ele referia-se ao fato de que constitui atribuição da assessoria cuidar dos vários pedidos pessoais dos parlamentares relacionados ao ministério. Além do funcionário com quem havia conversado, este aspecto foi ainda apontado pelo assessor de um senador ao observar que os pedidos pessoais dos parlamentares, geralmente visando o atendimento de um *pleito*, são feitos através das assessorias e não pelo protocolo geral dos ministérios. Ao lhe perguntar sobre as demandas dos parlamentares, o coordenador dirigiu-se até um grande armário localizado no fundo da sala e voltou com duas pastas que me passou em seguida. As pastas eram identificadas pelo nome do parlamentar. Nela encontravam-se ofícios encaminhando solicitações de prefeitos e governadores, pareceres dos órgãos do ministério sobre o *pleito*, a indicação de documentos necessários e o nome do assessor do parlamentar autorizado a tratar com o ministério. Havia uma pasta para cada parlamentar que tivesse enviado uma solicitação. Em seguida, o coordenador me passou uma lista que estava ao seu lado. Eram três folhas de computador com *pleitos* de um único parlamentar. Sem que eu lhe fizesse qualquer pergunta, após elogiar o Congresso e acentuar a sua importância enquanto instituição, observou, justificando as solicitações dos deputados e senadores, que “não gostaria de estar na pele dos parlamentares pois [esses] sofrem uma pressão constante e intensa dos prefeitos”. Mas a boa imagem que, segundo o coordenador, desfruta o ministro junto aos parlamentares não advém somente do atendimento de seus *pedidos*. Há, por parte dele, uma preocupação em “cuidar da relação” com os parlamentares. Isto é feito, por exemplo, através de pequenos gestos que demonstram a atenção do ministro e que contribuem para singularizar a relação. Nesse sentido, o coordenador mencionou a disposição do ministro de atender aos telefonemas dos parlamentares, às solicitações de audiências e gestos como o envio de telegramas, quando um parlamentar tem algum problema pessoal. Em suma, do ponto de vista do ministro, o cultivo dessas relações é estratégico na medida em que cria uma base social para a defesa de seus

projetos e a obtenção de apoio no Congresso para seus interesses. Não há dúvidas, portanto, de que a mediação exercida pela assessoria nos dois sentidos contribui para tecer as relações entre ministérios e parlamentares.

A menção aos recursos utilizados pela assessoria para cultivar as relações com os parlamentares mostra que tais recursos não se distinguem daqueles utilizados pelos parlamentares em relação às lideranças políticas locais: gestos de cortesia, atenção, singularização da relação e demonstração de interesse pelos *pleitos*, por exemplo.

O acionamento das assessorias dos ministérios pelos parlamentares e seus assessores está diretamente relacionado à estruturação e funcionamento das mesmas. Quando funcionam de modo adequado, segundo os assessores, aliviam a necessidade de ligações ou de presença constante nos ministérios. Através delas são tratados tanto os *pleitos* individuais de *eleitores* quanto os de prefeitos e governadores.<sup>15</sup> Mesmo nesses casos, porém, o trabalho de *acompanhamento* dos assessores nos ministérios não deixa de ser realizado.

## Notas

<sup>1</sup> A divisão entre a parte “técnica” e “política” da liberação pode também ser observada no seguinte comentário feito por um assessor de senador: “Resolvido o problema técnico e burocrático, aí segue essa parte política de priorização que vai depender muito do prestígio do parlamentar”.

<sup>2</sup> Para o período da Primeira República consultar Leal (1975).

<sup>3</sup> Destaca-se, todavia, que no contexto da CPMI do Orçamento, marcado pelas suspeitas e denúncias de irregularidades a respeito da conduta dos parlamentares, há por parte dos depoentes, um tom de defesa de suas ações. No entanto, parece-me indicativo do consenso existente em torno dos *pedidos* feitos aos ministérios, o fato de que alguns inquiridores ao encaminharem suas questões a antecedam de comentários que seguem no sentido do reconhecimento da normalidade dessa prática. Está observação me parece importante de ser efetuada para que não se considere algumas respostas dos depoentes unicamente como uma estratégia de defesa em relação às acusações que lhes pesam. Se esse é o eixo principal que orienta os depoimentos, cabe notar que isso é feito frequentemente, recorrendo-se a condutas consideradas como próprias à atividade parlamentar.

<sup>4</sup> Além dos parlamentares, o ex-chefe de gabinete lembrou que o ministro é procurado por empresários que possuem interesses junto ao ministério (estes procuram “estar bem com o poder” e “indicar pessoas para os postos-chave”), políticos sem mandato, profissionais ligados às ações desenvolvidas pelo ministério (levam propostas, convidam para participar de eventos, fazem visitas), entidades classistas (fazem reivindicações e denúncias) e funcionários que possuem cargo de confiança.

<sup>5</sup> Curioso, sem dúvida, é que “ex-deputados” apareça como uma categoria. O que parece revelar que apesar de não estar no exercício de um mandato legislativo o ex-parlamentar mantém um certo prestígio. Isto pode resultar de sua força junto às redes políticas locais, o

vínculo partidário, conhecimento das autoridades governamentais e funcionários do Poder Executivo.

<sup>6</sup> Interesses, todavia, que não são idênticos. De modo geral, a partir das evidências já apresentadas, pode-se assegurar que as obras interessam aos prefeitos na medida em que lhes atribuem prestígio político em seus municípios. O mesmo se aplica aos parlamentares, mas acrescenta-se que através da destinação de recursos para essas obras, eles também consolidam seus compromissos com as lideranças políticas locais. Para os empresários, as obras são uma oportunidade de desenvolvimento de seus negócios. Porém, os interesses podem ser mais amplos e formar um quadro mais complexo. Somente a título de exemplo, pois evidências a esse respeito podem ser encontradas especialmente na última parte deste trabalho, parlamentares e prefeitos podem ter interesse em acrescentar, aos ganhos políticos, ganhos pecuniários. Desse modo, podem acertar entre si e com a empresa o pagamento de comissões tendo por referência os valores dos recursos liberados para as obras. Uma outra possibilidade é a destinação por parte das empresas de recursos para as campanhas eleitorais dos parlamentares e prefeitos.

<sup>7</sup> Sobre com quem é mantido o “diálogo” visando a obtenção de recursos para os municípios e estados diz um deputado (PMDB-ES): “Ele pode ser feito a nível, do governo como um todo, mas ele pode ser feito a nível do presidente, pode ser feito a nível de ministro, ele pode ser feito, sobretudo, com as lideranças do governo no Congresso, líderes de governo, líderes de partido. O governo tem os seus pontos de referências dentro do Congresso que, por sua vez, não visa simplesmente o diálogo, às vezes, visa negociação”.

<sup>8</sup> A esse respeito cabe observar que o mesmo técnico considera como uma espécie de vitória, o fato do novo dirigente do órgão elaborar um discurso em cima da implementação da lei. Diz ele: “... Foi uma direção que já veio dizendo assim: ‘nós vamos implementar a lei’. O que era o contrário das anteriores porque nas anteriores a gente tinha que vender a lei, como se fosse o técnico vendendo um produto para o dirigente. Dessa vez, o dirigente já chegou sabendo que a missão dele era fazer aquela lei cumprir”.

<sup>9</sup> Em outro momento, informa o mesmo técnico da Secretaria: “São pressões que as pessoas buscam junto aos seus aliados, buscam junto às instâncias políticas, a interferência no sentido de priorizar uma determinada atividade, pelo processo político normal, não existe nenhuma conotação distinta.” Ao mesmo tempo que as prioridades efetuadas politicamente são, do ponto de vista técnico, objeto de críticas, as pressões políticas são tidas como normais. Elas, contudo, distinguem-se das situações em que estão em jogo “projetos fantasmas”, que não “tenham relevância”.

<sup>10</sup> Interessante no sentido da defesa da atuação dos Congressistas nos ministérios é o comentário feito pelo senador Roberto Franca recriminando dois dos depoentes por negarem, apesar do alto valor dos recursos liberados, qualquer ação junto aos ministros. Diz ele: “No depoimento de ontem, fiz questão de ressaltar que é legítimo o parlamentar atuar no sentido da liberação de recurso. Acho que isso faz parte da atividade parlamentar. O que estranho é que os dois depoentes, V.Ex.a [Fábio Raunheitti] e o deputado Feres Nader, fizeram questão de negar que não tiveram nenhuma participação, que nem tentaram. Eu, por exemplo, tenho feito esforços – mencionei ontem – infrutíferos. Talvez não tenha adotado o caminho correto, o procedimento correto. (...) Mas a verdade é que os parlamentares têm negado uma coisa que é legítima. Isso traz a nós uma suspeição de que, realmente, alguma coisa estranha está acontecendo” (...) (Fábio Raunheitti, CPMI do Orçamento, 24/11/93, p. 45).

<sup>11</sup> Ver, entre outros, SILVERMAN (1977), BOISSEVAIN (1966) e MICHAELSON (1976).

<sup>12</sup> Sobre se há alguma dificuldade para marcar audiências diz um parlamentar (PMDB-ES): “Não muita. Às vezes tem que esperar porque o número é grande de audiências. Mas eu te diria que a área econômica é mais complicada. Às vezes eles dão barrigadas nos parlamentares e não atendem. Mas a área política do governo é bem atendida. Só ouve, atende só ouvindo praticamente. É bem recebido, mas não viabiliza o projeto”.

<sup>13</sup> A título de comparação cabe observar que esta justificativa, que dá ênfase à defesa dos interesses dos municípios que o parlamentar representa, difere da registrada por Graham (1997) a respeito dos pedidos de nomeações para cargos públicos no séc. XIX. Segundo este autor, os pedidos – que também eram encaminhados pelos parlamentares aos Gabinetes – eram acompanhados de argumentos que apontavam particularmente para a posição social do indicado.

<sup>14</sup> A necessidade do *pedido político* para legitimar a liberação de recursos aparece, por exemplo, em anotações efetuadas por José Carlos Alves dos Santos durante o período que foi Diretor do DOU. Em depoimento concedido a integrantes da CPMI do Orçamento na Polícia Federal, José Carlos explica para os parlamentares o conteúdo de documentos apreendidos em sua casa. Um deles – identificado como envelope 6, documento 19 – contém anotações do próprio José Carlos a respeito de um *pedido* que seria enviado pelo senador Mauro Benevides. O importante a destacar aqui é a vinculação entre a liberação das verbas, o pedido do parlamentar e o interesse da empresa de construção. Sobre o documento informa José Carlos: “Trata-se de uma folha de papel manuscrita, em que, além do manuscrito, havia algumas informações minhas. Uma delas era: “Descontingenciamento na segunda para Castanhão”. Havia a seguinte observação com a minha letra: “Descontingenciamento. O Senador Mauro Benevides vai encaminhar o pedido”. Se não me engano, eram obras de interesse da Construtora Andrade Gutierrez.” (CPMI, Reunião de Trabalho na Polícia Federal, 24/10/93, pg. 18 )

<sup>15</sup> Referindo-se aos pedidos de funcionários do Banco do Brasil e prefeitos preocupados com o fechamento de agências em seus municípios, o assessor de um senador informa que esse foi o tipo de situação em que acionou bastante a assessoria parlamentar. Explica: “O caso do Banco do Brasil, que agora teve essa reformulação, a gente utilizou o tempo inteiro a assessoria parlamentar. Porque nós recebemos inúmeros pleitos. Gente que não quer ser demitida, gente que não quer ser transferida, os pedidos dos prefeitos que não feche essas agências”. O mesmo assessor lembra do caso da priorização de algumas prefeituras indicadas para receberem recursos federais: “Hoje, por exemplo, essa questão dessa priorização, dessas prefeituras que eu te falei, eu vou acionar a assessoria parlamentar”.

# A dinâmica da relação entre parlamentares e governo

**O** sucesso diferenciado dos parlamentares na liberação dos recursos só pode ser compreendido considerando-se as relações que ligam autoridades governamentais e parlamentares.

Não se pode ignorar, inicialmente, que as relações estabelecidas entre ministros e parlamentares estão em parte fundadas em suas posições institucionais. A Constituição Federal, ao definir os “princípios fundamentais”, em seu Art. 2º, estabelece que “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. A independência instituída para fins de organização da estrutura do Estado não implica, no entanto, como se pode observar nas Seções dedicadas à definição das Atribuições do Congresso Nacional e Presidente da República (respectivamente Artigos 48 a 50 e Artigo 84), em ausência de relações entre os Poderes.

Essa relação de interdependência ajuda a compreender a questão já mencionada do acesso e do atendimento que recebem os parlamentares e seus pedidos nos órgãos ministeriais. Entre outros aspectos, as audiências e o tratamento especial concedido às solicitações dos deputados e senadores são uma forma das autoridades governamentais construir uma boa relação com os parlamentares. Referindo-se às audiências, Josias, que também trabalhou como assessor de um ministro, lembra que as mesmas são “uma forma dele [o ministro] fazer a média com o Congresso e o Congresso fazer uma média com as bases. É sempre isso, o jogo é sempre esse”. Já Antunes explica o atendimento dispensado pelos funcionários dos ministérios aos interesses dos parlamentares nos seguintes termos: “O objetivo final é o Executivo agradar o parlamentar, para que o parlamentar vote aquilo que é do interesse do Executivo”. Em termos gerais, o poder do parlamentar em relação ao Executivo funda-se, ao menos em parte, no apoio que pode conceder aos interesses do governo, isto é, em seu voto e nos votos dos parlamentares que é capaz de mobilizar. O interesse das autoridades ministeriais em contar com este apoio justifica, portanto, o tratamento concedido ao parlamentar.

Quando se considera os relatos efetuados por parlamentares, assessores e fun-

cionários do Legislativo e Executivo verifica-se que a liberação de verbas federais para os estados e municípios é concebida como pautada por negociações que envolvem sobretudo ministros e parlamentares. Referindo-se à questão da liberação de recursos, um funcionário da Consultoria de Orçamento do Senado e ex-funcionário do Executivo, Abreu, tece o seguinte comentário:

É tudo troca política. Tudo troca. (...) Você está querendo voto. Ou o voto do eleitor no parlamentar, ou o voto do parlamentar na proposta do Executivo. A coisa se resume a voto. (...) O parlamentar tem o poder grande na mão. Porque ele vai votar contra ou a favor da Reforma, contra ou a favor de Medidas Provisórias que interessam para o Executivo (PROER e SIVAN, por exemplo). Então você tem uma plêiade de nó, de projetos, de muito interesse do Poder Executivo que está aqui. E o Executivo só consegue aprovar isso aí, se der algo em troca. O quê que é algo em troca? É você liberar recursos. Basicamente isso. Ou atender nomeações de cargos. Então, essa troca política existe.

O controle do governo sobre a execução orçamentária assegura seu poder em relação aos parlamentares, sobretudo junto àqueles que têm interesses em garantir a transferência de recursos federais para suas redes políticas. A negociação envolvendo os interesses de parlamentares e Executivo, é vista, tanto por pessoas posicionadas nos órgãos ministeriais quanto do Legislativo, como uma *troca*, assentada na interdependência institucional dos Poderes, que é percebida como *política*.

A necessidade de negociar com o governo a liberação dos recursos a partir dos votos que se controla no Congresso, é, em alguns casos, entendida como algo imposto pelo próprio “*sistema político*”. Essa é a posição, por exemplo, do deputado Ricardo Fiúza. Durante a CPMI do Orçamento, ao ser interrogado sobre a legislação orçamentária, ele negou que esta seja adequada, mas atribuiu à ausência de “fidelidade partidária”, de “partidos estáveis” e à concorrência entre os parlamentares pela reeleição, a responsabilidade pelo modo como atuam os políticos. Diz o deputado: “O defeito não é do modelo orçamentário; decorre, sim, do sistema político. O deputado brasileiro não é fisiológico. O sistema o induz a ser fisiológico, porque não há fidelidade partidária e não há partidos estáveis. Existe um verdadeiro ‘salve-se quem puder’. Quando o governo precisa aprovar alguma coisa, o deputado vai lá e pede outra. Se ele não pedir, o seu concorrente pede e ele perde a eleição” (Ricardo Fiúza, CPMI do Orçamento, 3/11/93, p.10 e 11). Se, por um lado, as considerações efetuadas em torno do “sistema político” reduzem a responsabilidade individual dos parlamentares quanto às suas condutas – o que pode ser útil ao depoente na medida em que o mesmo encontrava-se sob suspeição – por outro, elas consistem numa espécie de análise sociológica espontânea na medida em que apontam certas condições sociais que impulsionam os parlamentares a atuar numa determinada direção. Compreende-se a associação efetuada pelo parlamentar entre a necessidade de pedir algo ao governo e a

sua eleição, se recordamos que ao encaminhar seus pedidos, o parlamentar está agindo de acordo com as expectativas que as lideranças locais possuem em relação a ele e ao mesmo tempo consolidando suas redes políticas. Portanto, quando se examina o *pedido político* no contexto da relação dos parlamentares com o Executivo e as lideranças locais, a transferência de recursos para as *bases eleitorais*, surge, particularmente, como uma espécie de necessidade que se tornou virtude.

O apoio aos projetos do governo é mencionado por outros parlamentares como uma condição para que tenham seus *pleitos* atendidos pelos ministérios. Referindo-se aos procedimentos adotados para obter os recursos, um deputado (PMDB-ES) registra que não tem sido suficiente protocolar os projetos nos ministérios, acompanhar e comparecer às audiências com as “pessoas que decidem”. Além disso, acrescenta, é necessário ter um “sinal de pessoas importantes do governo”. O essencial para se ter esse “sinal” – ou seja, o consentimento sobretudo dos ministros, como já se viu – é apoiar o governo nas votações no Congresso (“Esse sinal pode não vir se você não vota favorável, incondicionalmente, naquelas matérias do governo”). Ao encaminhar os *pedidos* aos ministérios esse mesmo deputado lembra que as assessorias procuram, por exemplo, identificar o parlamentar pelo partido a que pertence. As chances de ter seu *pleito* atendido são maiores se o parlamentar integra um partido que é “*aliado*” do governo, mas que, além disso, ele vote no governo. O posicionamento favorável ao governo e, por consequência, a maior possibilidade de ter os *pleitos* atendidos, atribui aos parlamentares que se encontram nessa condição um poder relativo maior junto aos prefeitos, aos próprios parlamentares, entidades e empreiteiras, uma vez que são eles que podem intervir de forma mais eficaz em favor dos *pleitos* das lideranças locais.

A prioridade concedida ao atendimento dos *pleitos* dos deputados e senadores governistas, isto é, que apoiam o governo em suas iniciativas, é um princípio de atuação que o governo procura por em prática. Isto é o que informa, por exemplo, um deputado (PFL-PE): “Teoricamente é para ser o seguinte: os partidos que apoiam o governo, eles deveriam ter mais facilidade em resolver as coisas”. A liberação das emendas individuais dos parlamentares que dão seu apoio ao governo foi defendida pelo líder do PMDB, deputado Geddel V. Lima (BA), após uma reunião na qual os líderes governistas, de acordo com a imprensa, definiram como seriam atendidos os pedidos de liberação de emendas individuais. Ao jornalista ele disse: “Em qualquer país do mundo o governo é tratado como governo e a oposição como oposição” (*Jornal do Brasil*, 20/12/1997, p. 2). Apesar do governo se esforçar para manter o controle sobre as liberações de recursos, um deputado (PFL-PE) reconhece que não é isto, todavia, o que efetivamente ocorre. A descentralização e a desorganização dos órgãos ministeriais, argumenta, permite que mesmo parlamentares de partidos de oposição ao governo consigam liberar os recursos, devido a iniciativas pessoais e contatos existentes nos ministérios. Estes aspectos podem ser melhor observados no depo-

imento a seguir. Nele, o deputado (PFL-PE) reconhece também que, ciente das pressões que sofre o parlamentar das lideranças políticas locais e da importância que possui o atendimento de seus *pleitos* na estratégia de sua reeleição, o Executivo utiliza-se do controle sobre a liberação do recursos como instrumento para criar o apoio ao governo.<sup>1</sup> Diz:

O Executivo usa isso [a liberação seletiva dos recursos] principalmente a nível estadual e municipal. O nível federal usa menos, não porque não queira, mas porque o Executivo Federal é tão grande, que ele na realidade não tem controle do que acontece. (...) Ele [o Executivo] pode usar [a liberação seletiva dos recursos] assim, por exemplo, só liberar recursos para os deputados que apoiam o governo. Só liberar pleito dos prefeitos, cujo deputado apoia o governo. O governo do estado, normalmente, ele usa isso. O município também, com os vereadores do partido. Agora, já o Federal é mais difícil, ele não faz isso. Porque ele não tem controle da máquina, a máquina é muito grande, então ele não tem controle. Ele não quer que libere para o PT, por exemplo, mas acontece que o cara que está lá, o burocrata, ele é do PT, aí ele libera. Ele tem um certo poder de descentralização que permite que ele faça isso. Mas, normalmente, a idéia é essa, pode ser usada essa capacidade [de determinar a liberação] que o Executivo possui.

Chama atenção na passagem a comparação efetuada pelo depoente entre os modos de atuação do Poder Executivo nos três níveis governamentais: federal, estadual e municipal. Nas três situações, predomina um princípio semelhante de atuação que faz com que seja privilegiado o atendimento das demandas de políticos (senadores, deputados federais, estaduais e vereadores) que apoiam os respectivos governos.

Esse princípio de atuação do Executivo e o efeito que isso produz em termos de configuração política, ou seja, a aproximação das lideranças políticas dos partidos ou grupos que têm o controle do Poder Executivo é um fenômeno descrito por autores que analisaram a história política do Brasil. Referindo-se às relações entre os chefes políticos municipais e o governo estadual durante a Primeira República, LEAL (1975) designou como “*governismo*” o movimento das lideranças políticas municipais no sentido de apoio à “*situação estadual*”. O argumento central do autor é conhecido. Os chefes locais dependem dos recursos, das nomeações e favores do governo estadual para poderem consolidar sua liderança política nos municípios. A “*situação estadual*”, por sua vez, depende do apoio político (entenda-se votos) dos chefes locais para viabilizar a eleição de seus candidatos. Na medida em que a condição de oposição impõe uma situação de sacrifício, os chefes locais lutam para estarem ao lado do governo, pois é ao partido e aos “*correligionários*” que o governo distribui seus benefícios. Tendo que lidar com recursos limitados, nota o autor, a preferência concedida pelo estado aos municípios que estavam em mãos de “*amigos*” consistia um “*critério*



lógico", especialmente do ponto de vista eleitoral (1975, p. 45). A mesma lógica se aplica às candidaturas federais que teriam suas reeleições ou promoções políticas asseguradas, desde que contassem com o apoio da "situação estadual" (1975, p. 56).

A partir de informações sobre o mesmo período, Queiroz (1976) lembra que se as oposições eram freqüentes, uma vez que os "coronéis" e chefes locais facilmente se sentiam ofendidos pelo governo, este, ao mesmo tempo, exercia forte atração, já que conduzia a "posições de mando" e garantia de acesso a cargos. Mas não são somente os chefes locais e o governo estadual que, finalizadas as disputas, passavam a apoiar respectivamente o governo estadual e federal. A esse movimento das forças políticas locais no sentido de aproximação das forças estaduais e federais vitoriosas, acrescenta-se o movimento desses últimos em relação aos primeiros. O governo federal e estadual procuravam apoiar as forças políticas vitoriosas nos estados e municípios. Apesar de não se distanciar da análise efetuada por Leal (1975) a respeito desta questão, M. I. P. de Queiroz considera mais apropriado utilizar o termo "adesismo", ao de governismo, para caracterizar esse movimento das forças políticas, nos dois sentidos, de apoio aos partidos e grupos políticos vitoriosos nos municípios, estados e governo federal (1976, p.130).

Ao contrário dos dois trabalhos mencionados, que dão maior ênfase às relações entre as lideranças políticas locais e o governo estadual, a análise aqui desenvolvida dirige seu foco para as relações estabelecidas no plano federal. Não obstante esta diferença e os contextos históricos estudados, as evidências até aqui analisadas apontam, no entanto, para uma semelhança em termos dos princípios através dos quais o Poder Executivo federal administra os seus investimentos. Assim como as nomeações para os cargos públicos, a liberação de recursos federais segundo, o critério de apoio ao governo, constitui um benefício do qual desfrutam aqueles que integram ou lhe concedem o seu apoio. A aplicação desse critério funciona como instrumento político, como sugerem vários estudos, de construção de maioria governamental.<sup>2</sup>

A concessão de benefícios políticos por parte do Executivo em troca de apoio Legislativo é uma questão presente em estudos sobre a distribuição de *pork-barrel* e análises sobre a relação entre os poderes Legislativo e Executivo, como já foi destacado. Gostaria, no entanto, por um instante, de me deter neste último aspecto, uma vez que os dados apresentados permitem rever uma suposição presente em interpretações efetuadas a respeito da utilização desses benefícios por parte do governo para obtenção de apoio junto ao Legislativo. Tomo como exemplo o trabalho de GEDDES E NETO (1992) a respeito das "fontes institucionais da corrupção no Brasil". O argumento central dos autores é que o aumento da corrupção no Brasil deve-se à maior dificuldade do Executivo em construir coalizões e assegurar o apoio no Congresso, em razão das mudanças nas regras eleitorais e constitucionais (p. 643). Contribuiriam nesse sentido: a fragmentação partidária, a falta de lealdade aos partidos e o aumento da representação parlamentar de regiões onde domina a política clientelista. A distri-

buição de recursos públicos por parte do Executivo seria, portanto, o meio para obter o apoio no Congresso. As entrelinhas sugerem, por conseguinte, que respaldado por um partido forte e dominante no Congresso, o Executivo não necessitaria recorrer a essas trocas para obter o apoio necessário. Essa interpretação está fundada, todavia, na suposição de que os governistas pautariam sua conduta sobretudo nas propostas governamentais ou princípios programáticos. Não é isso, entretanto, que as evidências históricas têm sugerido. A atração que a condição de governo tem exercido sobre parlamentares decorre, sobretudo, da possibilidade de se ter um acesso mais fácil aos benefícios que podem ser concedidos pelo Executivo. É isso, de certo modo, que justifica a aproximação e a “adesão” ao governo. E como viu-se, são exatamente os parlamentares governistas, sob o risco de sentirem que seu apoio não está tendo o reconhecimento adequado, que têm maior expectativa em relação aos benefícios que podem ser obtidos junto ao Executivo.<sup>3</sup> Há aqui, portanto, uma concepção acerca do governo. Ser governo é estar em melhores condições para distribuir os recursos (materiais e imateriais) de que o poder público dispõe.<sup>4</sup> Isto talvez ajude a entender a concepção, observada por M. Palmeira junto a populações rurais, entre se ter poder e “estar no governo” ou “com o governo” (1998, p. 9).

Uma boa evidência de que o atendimento dos parlamentares é utilizado como critério de liberação de recursos pelos ministérios foi oferecida durante as investigações realizadas pela CPMI do Orçamento. Em novembro de 1993, José Carlos Alves dos Santos concede, na Polícia Federal, novo depoimento a integrantes da Comissão Parlamentar. Na ocasião, ele explica o conteúdo de documentos apreendidos em sua residência. Um dos documentos – identificado como documento 23, envelope 08 – é um bilhete do então Ministro da Ação Social, Ricardo Fiúza, ao Secretário Executivo do Ministério, estabelecendo o montante dos recursos do saldo das dotações de subvenções sociais que deveriam ser liberados no próximo trimestre e indicando os critérios que deveriam ser aplicados para definir as entidades sociais que receberiam as subvenções. Explica José Carlos:

Em anexo, na folha seguinte, está, de próprio punho do ministro, em cartão dele, com carimbo dele, os critérios que deveriam ser atendidos para que essas entidades recebessem subvenções sociais nessas quotas globais indicadas. (...) Primeiro, entidades tradicionalmente atendidas, indicações políticas, observados os trâmites legais. Critérios: Valor máximo igual ao do ano anterior corrigido. Observação: o mínimo para o Estado da Bahia, para não vincular com o Deputado João Alves. Processo. Carta de cada uma solicitando urgente a liberação dos recursos. (CPMI, Reunião de Trabalho na Polícia Federal, 24/10/93, p. 23)

Além das entidades comumente atendidas, vê-se que as “indicações políticas”, nas quais se incluem as dos parlamentares, são consideradas pelo ministro como critério para a definição das entidades a serem beneficiadas com os recursos federais.<sup>5</sup>

Um certo cuidado, todavia, devia ser tomado em relação ao Estado da Bahia. A menção ao deputado João Alves e a recomendação de que o estado receba o mínimo para que não seja feita uma vinculação entre a liberação dos recursos e o deputado se justifica, uma vez que o mesmo já tinha sido afastado da relatoria da Comissão de Orçamento em função de uma série de denúncias de irregularidades publicadas pela imprensa a respeito da aplicação dos recursos orçamentários.

Para se pensar no modo como se conjugam “as indicações políticas” e as exigências formais da burocracia governamental, é importante destacar a preocupação do ministro com a observância do trâmite oficial. Isto demonstra que ao invés de ser algo desconsiderado, as normas oficiais constituem para o ministro um referencial válido. Ao atentar para os aspectos formais do processo, busca-se evitar qualquer punição administrativa ou legal por falha no trâmite dos processos ou possíveis denúncias de irregularidades, caso os processos não atendam às exigências oficiais. E é como um item da formação e adequação dos processos que entram as cartas das entidades, e também de políticos, solicitando a urgência da liberação. Certamente, uma carta por si só não é suficiente para viabilizar uma liberação de recursos. Mas se as cartas em si, ao contrário dos compromissos que muitas vezes as antecedem, parecem não ter muito peso na definição das entidades que devem receber os recursos, elas ganham sentido, no entanto, como vimos, quando analisadas do ponto de vista da justificativa da liberação dos recursos. A importância dessas cartas está no fato de oficializarem uma solicitação de recursos já acertada, muitas vezes, informalmente.

Ainda sobre os critérios utilizados para o atendimento das solicitações dos parlamentares, cabe lembrar a importância atribuída pelos ministros à força ou prestígio do parlamentar. Quanto a esses aspectos, é reveladora a observação efetuada pelo ex-chefe de gabinete de um ministro. Tratando da questão do atendimento dos pedidos dos parlamentares, este explica que o ministro procurava atender aos *pleitos* que se encontrassem em consonância com o programa do ministério. No entanto, era considerado necessário para a sustentação do ministro que fossem abertas certas exceções. Incluíam-se aí os *pleitos* de “parlamentares importantes e que têm influência junto ao presidente”.

As pressões políticas mais intensas pela liberação dos recursos originam-se dos parlamentares que pertencem ao partido político do ministro. Freitas, o ex-chefe de gabinete, observa que depois dos parlamentares que encaminham “*propostas indecentes*”, a maior dificuldade consiste em lidar com os parlamentares do partido do ministro, uma vez que esses se acham no “*direito de serem atendidos prioritariamente*”. Essa ação dos parlamentares parece, por um lado, demonstrar como o governo tornou-se um princípio de ação e, por outro, aponta para a concepção vigente a respeito do que significa apoiar o governo.

Além das medidas rotineiras de controle da administração pública, os ministros dispõem de relatórios atualizados a respeito do posicionamento dos parlamentares

em relação ao governo. Estas são informações que permitem que os ministros e sua Assessoria elaborem uma espécie de mapa da atuação dos parlamentares em termos de apoio às iniciativas do governo e do ministério. Mais do que um instrumento de controle administrativo, estes relatórios consistem em um instrumento tido como político. No caso do ex-chefe de gabinete entrevistado, este afirmou que ele próprio mantinha a atualização do registro dos *pleitos* atendidos. Porém, o que parece mais freqüente, é que o controle dos *pleitos* solicitados e atendidos pelo ministério fique a cargo de suas assessorias parlamentares.

Essas informações, acrescidas das produzidas pela assessoria da presidência da República, servem de base para a elaboração de uma classificação dos parlamentares. Essa classificação é utilizada para avaliar e julgar os *pleitos* dos parlamentares. A primeira vez que ouvi a menção à elaboração de uma classificação dos parlamentares por parte do Poder Executivo foi durante entrevista com um ex-assessor de deputado, Almeida. Sua tarefa no gabinete consistia exclusivamente na liberação de recursos nos ministérios. Ao mesmo tempo, ao longo do governo Collor, sua mãe trabalhava no gabinete do Ministério da Ação Social. Ao discorrer sobre suas atividades e a questão da liberação das verbas federais ele, espontaneamente, lembrou que o Ministério da Ação Social recebia quinzenalmente uma listagem preparada pela Casa Civil contendo uma classificação dos parlamentares que, no entanto, não se recorda se era em termos de números ( 10, 9, 8...) ou letras (AA, A, B, ...). Esta classificação era realizada com base, entre outros aspectos, nos discursos em Plenário, na presença em votações mais ou menos importantes para o governo e nas manifestações dos parlamentares em relação ao governo. Em função da classificação obtida pelo parlamentar, seus *pleitos* eram tratados como “prioritários” ou “congelados”.

Durante a pesquisa, jamais consegui ter acesso a qualquer documento que se parecesse com essa classificação. Porém, voltei a indagar outras pessoas a respeito de sua existência. Na Câmara dos Deputados, mais precisamente em uma assessoria parlamentar de ministério, fiz menção ao assunto durante uma conversa que mantive com um integrante da assessoria. Sua função restringia-se ao acompanhamento dos projetos de interesse do ministério no Congresso e o registro dos *pleitos* dos parlamentares que eram, em seguida, transmitidos ao seu chefe. Apesar de sua posição na assessoria, o funcionário disse saber da existência da avaliação feita pelo ministério a respeito dos parlamentares. Tal como o ex-assessor, informou que esta avaliação pautava-se no desempenho do parlamentar em relação ao governo. Mencionou, inclusive, a atribuição de conceitos tipo AA e A. Desse modo, cada parlamentar era tratado pelo ministério como tendo um peso específico. Isto definia se teria seu *pleito* atendido, no todo ou em parte e de forma mais ou menos rápida.

O assunto também foi abordado pelo ex-presidente de um órgão da administração direta. Referindo-se mais especificamente ao controle do governo sobre as nomeações, nota o entrevistado: “O país hoje tem um ministério para isso. (..) a gente

[pessoas que se encontram na direção dos órgãos] tem um laudo dos caras todos que nomearam, quem nomeou, onde nomeou”. A organização e o controle dessas informações são utilizados como um instrumento de administração governamental. Sobre essas informações e os fins a que se prestam, completa o informante: “Evidentemente que isso não é uma informação que seja acessível, é uma coisa guardada a sete chaves, (...) mas seguramente isso é uma coisa organizada e a organização disso é visto como uma coisa fundamental para o governo”. Estas, portanto, são indicações de que o mapeamento da atuação dos parlamentares e das nomeações por eles efetuadas consiste, entre outros aspectos, em um instrumento de ação e pressão do governo sobre o Congresso voltado especificamente para a construção de sua sustentação política junto ao mesmo.<sup>6</sup>

A partir dessas evidências é possível ainda tecer mais uma consideração. Se é correto afirmar que o atendimento dos *pleitos* dos parlamentares por parte do Poder Executivo obedece à lógica das trocas clientelistas, pode-se interpretar o esquema montado em torno dos pedidos e seu atendimento como um dispositivo de ação governamental que aponta para uma tentativa de racionalização das práticas clientelistas. Esta visão contrasta, de certo modo, com uma outra visão mais corrente a respeito da relação entre clientelismo e administração estatal, que tende de forma mais freqüente a sugerir uma incompatibilidade ou mesmo um processo de substituição das práticas clientelistas por aquelas fundadas numa racionalidade burocrática. Mas o que me parece lícito supor a partir das informações até aqui reunidas, é que para além de uma coexistência na burocracia governamental de formas de ação fundadas em racionalidades distintas (por exemplo, a burocrática, tal como descrita em termos ideais por M. Weber, e a das práticas clientelistas),<sup>7</sup> o que se tem é uma espécie de burocratização das práticas clientelistas. Nesse sentido, ao invés de promover uma ruptura com as práticas clientelistas, o Poder Executivo as incorpora como dispositivo de ação governamental. É com base nessas evidências que se argumenta no sentido de que a troca de favores, serviços e os laços fundados na dependência pessoal têm um lugar estruturante na administração pública. No entanto, como as ações do tipo clientelista não se coadunam com a representação oficial que, sobretudo, o governo propaga acerca do Estado, estes dispositivos são deslocados para o lado não visível da administração oficial.<sup>8</sup>

A relação estabelecida entre ministros e parlamentares em torno do atendimento dos pedidos e do apoio ao governo segue, de modo geral, o modelo da dívida/ crédito pessoal. Ao ser atendido em um *pleito* de nomeação ou de recursos, o parlamentar contrai uma dívida com o ministro ou presidente, ou, mais exatamente, se compromete em dar apoio às iniciativas do ministério e do governo no Congresso. Como observou o ex-presidente do órgão federal citado acima, quando as autoridades atendem às solicitações de nomeações, elas contam com um “*retorno*” em termos de apoio. Logo, não é sem consequência para o parlamentar o encaminhamento de *pleitos* aos minis-

térios. No comentário efetuado por Antunes, pode-se perceber a implicação que possui para o parlamentar o seu empenho em favor de algum *pleito* que lhe foi dirigido: “Quando ele [o senador] pega o telefone e fala com alguém, vai pessoalmente falar de alguma coisa, ele está se comprometendo a alguma coisa. Ele está pedindo algo. E ele sabe que este algo vai ser cobrado dele amanhã ou depois, de uma forma ou de outra. Pode ser de apoio a um determinado assunto que o ministro resolva criar na área dele. Isso vai ser cobrado, isso é uma certeza”. Como introduz uma dívida moral, o pedido é tido como algo que compromete, “*desgasta*” e limita a autonomia do parlamentar. E se, como nesse caso, o objeto da retribuição não é definido, o que lhe atribui um caráter difuso, o que parece ser socialmente aceito neste universo é que esta retribuição deva vir sob a forma de apoio às medidas do Poder Executivo e, particularmente, do ministério onde se obteve o benefício.

Mas se os pedidos geram obrigações para o parlamentar, o apoio concedido aos interesses do Poder Executivo dão força aos *pleitos* que estes encaminham aos ministérios. Ademais, o apoio às medidas do Poder Executivo é concebido, neste caso, como um meio de aquisição de “*crédito*”, não com pessoas específicas, mas com o próprio governo.

Vê-se, portanto, que para os parlamentares, assim como para funcionários e assessores do Executivo e Legislativo, a troca de apoio político por nomeações e recursos constitui uma espécie modelo nativo de orientação para a prática e interpretação das relações instituídas entre parlamentares e Poder Executivo.<sup>9</sup>

Podemos ter uma idéia melhor do modo como são encaminhadas as negociações envolvendo parlamentares e autoridades do Executivo, se temos em mente que cada um dos parceiros é detentor de um poder social relativo. Por conseguinte, as negociações são complexas, podem envolver outros parlamentares, vários artifícios e são marcadas, o que não é uma especificidade dessa situação, por resistências e pressões mútuas. Tenho mencionado a importância do voto do parlamentar como uma instrumento de pressão deste sobre o Executivo, mas, também, o controle das nomeações e da liberação de recursos como uma forma do governo pressionar o parlamentar. No entanto, os parlamentares também aproveitam das posições institucionais que ocupam no Congresso – como presidência e relatoria das Comissões – para pressionar o Executivo no sentido do atendimento de seus *pleitos*. Dois casos podem ajudar a perceber a dinâmica e as pressões que atravessam esses acordos.

O primeiro me foi relatado pelo ex-presidente de um órgão da administração direta. A situação é descrita como constrangedora e trabalhosa. O período era de votação do orçamento no Congresso. Ele procurou o presidente, o relator e parlamentares da Comissão de Orçamento para solicitar que fossem acrescentados novos recursos para o órgão que dirigia, como fazem ministros e dirigentes dos órgãos quando da discussão da proposta orçamentária no Congresso. Enquanto buscava introduzir os acréscimos, teve, no entanto, que administrar um pedido do presidente da Comis-

são de nomeação de uma pessoa para o órgão em sua região eleitoral. Apesar de não estar disposto a nomeá-lo, isto não podia ser dito pois poderia, devido ao poder do presidente na Comissão, impedir que as novas verbas fossem destinadas ao órgão. “Então”, informa o dirigente, “era uma situação complicada. Embora isso nunca fosse explicitado, tanto ele como eu sabíamos muito bem uma série de coisas que estavam em jogo. Eu não queria nomear o cara de jeito nenhum, mas ao mesmo tempo as emendas lá tramitando e nunca que eram votadas”. O importante, então, é ganhar tempo. São, então, criadas uma série de exigências e fatos que justifiquem a protelação da nomeação sem que pareça, porém, que as providências para que isso ocorra estejam sendo tomadas. O importante era que a votação fosse efetuada e o “poder de retaliação” do presidente deixasse de existir.

O segundo caso foi objeto de discussão durante a CPMI do Orçamento. Trata da liberação de recursos federais sob a forma de subvenções sociais efetuada, em 1989, pelo Ministério do Interior durante a gestão do Ministro João Alves Filho. Nesse ano, com a extinção do Ministério de Habitação e Bem-Estar Social, foram transferidos para o Ministério do Interior os recursos correspondentes a uma dotação global, designada subvenções sociais, destinada ao atendimento das entidades assistenciais registradas no Conselho Nacional de Serviço Social. As entidades sociais beneficiadas com esses recursos foram definidas a partir de uma listagem apresentada ao ministro pelo deputado João Alves. Respalado em uma designação por escrito feita pelo Presidente da Comissão Mista de Orçamento, deputado Cid Carvalho, o deputado João Alves se apresentava como representante da Comissão para resolução dos seus interesses em torno das subvenções. Nesta condição, reivindicava a destinação dos recursos. Durante seu depoimento à CPMI, o ministro alegou que ao acatar a listagem entendia estar atendendo ao Congresso, com quem, argumentava, procurava manter boas relações: “Entendíamos que refutar uma relação que vinha do Congresso Nacional seria confrontá-lo” (João Alves Filho, CPMI do Orçamento, 08/01/94, p. 14). Mas a versão apresentada pelo funcionário do Ministério, Luciano E. Herzog, acrescenta outros elementos. Segundo ele, o ministro concordou em transferir os recursos para as entidades apresentadas pelo deputado João Alves, desde que este atendesse alguns “pleitos do ministério do Interior”. Assim, os recursos foram transferidos, mas os valores foram menores do que o inicialmente estipulado pelo deputado João Alves.

Uma evidência a mais no sentido de que constitui uma condição para o atendimento dos pedidos dos parlamentares o apoio que este concede ao governo federal, é o fato de que os parlamentares que fazem oposição ao governo têm mais dificuldades, ou inclusive, não conseguem ter seus pedidos atendidos. Esta situação é reconhecida tanto por parlamentares da oposição quanto pelos que dão apoio ao governo. Quanto à situação da oposição, informa o assessor de um senador da base governista: “Quem é oposição no Congresso tem muito mais dificuldade de conseguir liberação

de qualquer recurso, qualquer nível de pedido do parlamentar no governo federal. Porque ele é um opositor. A menos que se faça um troca nesse favor, se o favor não for muito grande”. Se a condição de oposição de um parlamentar cria um obstáculo para que um *pleito* seja atendido pelo Poder Executivo, a “troca” aparece como um mecanismo capaz de suspender, por um momento ou ao longo de um período, a situação de rivalidade.<sup>10</sup> Neste caso, o pedido do opositor é atendido, ou seja, o favor é realizado, desde que o mesmo se comprometa a dar algo em troca, o que pode ser, pelo que temos visto, um voto de apoio ao governo.

Todavia, cabe observar que se o pedido em si explicita a posição de inferioridade do solicitante ao potencial doador, um pedido ao adversário político pode gerar no demandante um sentimento de humilhação, como percebeu Victor N. Leal ao discutir as relações entre os chefes políticos locais (1975, p. 39). Mas se esse sentimento é superado e o pedido é efetuado e atendido, passa a prevalecer o sentimento de *gratidão*, ou seja, a dívida moral.<sup>11</sup> Como informou o ex-chefe de gabinete, os parlamentares de oposição ao governo “sempre ficam mais gratos”, pois não se “sentem no direito” de terem seus *pleitos* atendidos. Vê-se, portanto, que tanto do ponto de vista do Executivo quanto de parlamentares da oposição e governistas, o apoio ao governo cria e estabelece uma espécie de distinção em termos de direito quanto ao tratamento que este deve dispensar aos *pleitos* dos parlamentares.

Além do apoio concedido aos projetos do governo, outros fatores são apontados pelos parlamentares e seus assessores como capazes de contribuir para que seus *pleitos* sejam atendidos pelos ministérios. Uma boa assessoria para acompanhar os processos, disposição, tempo e conhecimento sobre como se conduzir nos ministérios são elementos que, aos olhos de um deputado (PFL-PE), podem ser mais importantes do que pertencer à base de sustentação do governo. Ele comenta os fatores que podem intervir na liberação e o peso relativo do apoio ao governo em função da desorganização do Poder Executivo: “Ele [o parlamentar] ir lá, falar, ligar para o ministro, ficar cuidando só disso. (...) Eu acho que depende mais da iniciativa do parlamentar e do jeito que ele tem. Tem gente que tem mais jeito para isso. O cara ser simpático, ir lá, falar com a secretária, com o funcionário, criar um ambiente”. A esses fatores, já discutidos quando da análise do *acompanhamento*, o mesmo deputado destaca a importância da relação de conhecimento existente entre ministro e parlamentar em função de pertencerem ao mesmo partido político. A maior “*facilidade*” de acesso ao ministro e de encaminhar o *pleito* não decorre somente do vínculo partidário, mas de um conhecimento pessoal desenvolvido no universo das atividades partidárias.

As relações de amizade entre ministros e parlamentares são tidas também como um fator que pode intervir positivamente no atendimento de um *pleito*. Em virtude das obrigações sociais associadas à relação, sugere-se que o ministro experimenta de modo mais intenso a necessidade de atender ao pedido. Observe-se, por exemplo, o comentário efetuado pelo assessor de um senador: “Talvez um ministro que seja do



mesmo partido do parlamentar que está pedindo e se eles forem amigos isso deve contar. [Conta no sentido] do ministro se ver mais na obrigação de atender”. As relações de amizade e sua importância no universo das relações políticas foram destacadas ainda pelo ex-chefe de gabinete do ministro. Referindo-se à conduta do ministro em relação aos pedidos dos parlamentares, particularmente aqueles que também são amigos, não teve dúvidas em afirmar que a “um amigo é mais difícil dizer não”. O imbricamento entre as relações de amizade e as ações políticas e administrativas é destacado em seguida, quando afirma que “a política da amizade é muita praticada”. Cita, como exemplo, a prática de parlamentares, quando estes não têm um pedido atendido pelo ministro, de recorrer a outros parlamentares que sejam ao mesmo tempo amigos e tenham boas relações com o ministro, de modo a que encaminhem o seu pedido. Dito de outro modo, eles fazem uso da mediação de outros parlamentares, para que seus pedidos tenham maiores chances de serem atendidos pelo ministro.

Como tem sido indicado, os vínculos partidários, as relações de amizade, os compromissos, a possibilidade de recorrer a mediações e o prestígio do parlamentar junto ao ministro são, entre outros, alguns dos fatores que intervêm na priorização do atendimento dos *pleitos* dos parlamentares. Eles definem, por exemplo, as chances maiores ou menores que os parlamentares possuem de ter seus pedidos atendidos. Por conseguinte, as ações dos parlamentares e seus resultados não serão idênticos no conjunto dos órgãos ministeriais.<sup>12</sup>

Pertencer a um dos partidos que tem o controle do Poder Executivo ou de alguns de seus órgãos ou apoiar o governo mesmo pertencendo a um partido que não integre a sua base de sustentação política não é, sem dúvida, uma garantia de que cada *pleito* efetuado seja atendido. Como informam assessores de parlamentares governistas, é comum os ministros negarem o atendimento de pedidos sobretudo quando se trata de recursos.<sup>13</sup> Apesar do desagrado que isto costuma gerar, as negativas, se não são sistemáticas, não chegam a ser motivo para que o parlamentar rompa com o governo. Um ministro, todavia, pode perder o apoio do parlamentar se este não se sente devidamente retribuído. Observe-se o comentário feito por Antunes a respeito do modo como o parlamentar governista recebe as negativas:

Mal! Mal! Super-mal! Sempre super-mal. Porque ele acha que é aquela história. Ele acha que ele dá para o governo, ele dá apoio, ele dá sustentação. Então, é evidente que ele não se sente bem. E aí é claro, se a coisa for bem argumentada. Mas se ele não se convencer, ele vai somar isso a uma próxima. Se uma próxima também for negativa, ele vai somar a uma próxima. Na hora que esse ministro precisar dele, ele não vai ter, com toda a certeza.

A capacidade do ministro de fundamentar a negativa faz uma diferença para a continuidade da relação entre ministro e parlamentar, na medida em que define o

efeito que a mesma vai ter junto a este último. O parlamentar pode ficar mais ou menos convencido a respeito das razões pelas quais não é atendido. Se os motivos apresentados não forem suficientes ou surgirem evidências que permitam levar a outras conclusões, como sugere o relato acima, o parlamentar pode resolver retirar o seu apoio, não do governo como um todo, mas especificamente do ministro que se nega a atendê-lo. Esta situação não chega a caracterizar uma ruptura, mas é uma forma de punição ao ministro.

A dependência que têm os parlamentares dos benefícios controlados pelo Poder Executivo opera como um desestímulo para que estes passem à condição de oposição, o que significaria, em último caso, reduzir ainda mais as chances de obtenção de benefícios junto ao Executivo. Como afirmou o ex-presidente do órgão entrevistado, durante os meses em que esteve na presidência, recebeu inúmeros *pleitos* de nomeações por parte dos parlamentares. Apesar de não ter atendido, completa, “ninguém chega ao ponto de romper com o governo por causa de um cargo [neste órgão]”. Mas isto, reconhece, muda em função sobretudo da importância que o órgão e o cargo possuem no contexto regional. Também nesse sentido, um ex-chefe de gabinete lembra que mesmo diante das negativas, sempre transmitidas com sutileza, os “parlamentares fisiológicos” evitam as “brigas”. Preferem, por exemplo, recorrer a outros parlamentares que tenham maior influência junto ao ministro.

Se os parlamentares que concedem apoio aos projetos governamentais se sentem no direito de cobrar dos ministros o atendimento de seus *pleitos*, o inverso também é verdadeiro. Quando há matérias do interesse do governo tramitando no Congresso ou sendo votadas, os parlamentares são procurados pelas assessorias parlamentares dos ministérios, ministros ou autoridades governamentais e convocados a contribuir com seu apoio. Os parlamentares são, de forma mais ou menos sutil, pressionados a se posicionar em favor do governo. Essa “cobrança” do Executivo foi observada pelo assessor de um senador quando disse: “[O parlamentar] é cobrado por algumas ações, ele mesmo [o senador] já foi cobrado por uma postura num determinado projeto que ele tinha diferenciado da postura do Executivo. Não só porque é do PSDB. O parlamentar, mais do que ninguém, tem consciência de que quando ele pede algo, isso de alguma forma vai ter que ser repostado”. A “cobrança” é associada a dois vínculos, o vínculo partidário e o instituído a partir dos pedidos efetuados às autoridades do Executivo. Porém, mais do que o vínculo partidário, é o compromisso com as autoridades, estabelecido em virtude dos benefícios obtidos, que coloca o parlamentar diante da necessidade de retribuir. O assessor de um outro senador, referindo-se às obrigações do parlamentar em relação ao ministro em virtude do atendimento dos *pleitos*, informa: “Na hora que chega um problema que é da alçada da pasta dele [do ministro], o senador tem obrigação de defender. Já escutei um senador dizer: ‘olha, quando alguma coisa de seu ministério chegar aqui você vai ver. Conte comigo’”. Vê-se aqui de forma mais clara como o compromisso, não só entre eleitores e políticos,

mas também entre os próprios políticos situados em posições assimétricas, pode ser criado a partir de uma promessa de retribuição, onde estão em jogo a palavra e a honra dos parceiros (PALMEIRA, 1996, p. 45). A ação direta dos ministros e dirigentes dos órgãos públicos junto aos parlamentares é destacada pelo ex-presidente de um desses órgãos: “Liga-se para o deputado e diz: ‘Você tem que votar a favor da reforma da previdência, porque senão nós vamos cortar fulano sicrano e beltrano e tal, tais, tais e tais...’ Obviamente que a forma como isso é colocado para o cara [o parlamentar] pode variar no seu grau de sutileza, usar o implícito. Essa relação é uma relação de fidelidade: nomeia-se o cara e vota-se com o governo lá”. Na medida em que essas trocas constituem uma espécie de regra não escrita da relação entre o Executivo e o parlamentar, o que é mais freqüente é que ela não seja mencionada explicitamente. São utilizadas fórmulas sutis, cuja mensagem é compreendida pelas pessoas socializadas nesse universo social, através das quais os interlocutores são levados a perceberem a necessidade de retribuir o apoio ou serviço obtido.<sup>14</sup> O fato de se evitar as cobranças de forma aberta aproxima essas trocas clientelistas das trocas de dons, na medida em que adquirem aparência de que tudo se passa de forma espontânea.

Até aqui foram efetuadas algumas considerações em torno do modo como sobretudo os ministros agem com o objetivo de obter apoio para projetos de interesse do governo. Mas uma outra possibilidade se coloca para os ministros e dirigentes dos órgãos. Notadamente quando os ministros são também políticos, exercem, por exemplo, um mandato parlamentar, além de atuarem no sentido de buscar o apoio dos deputados e senadores para os projetos governamentais, estes podem aproveitar ainda de sua condição de ministro, e por conseguinte do controle dos recursos do ministério, para consolidar suas próprias redes políticas. Agindo, de modo geral, segundo a mesma lógica que os parlamentares, eles tendem a dar maior atenção aos interesses dos estados e regiões aos quais se encontram vinculados politicamente. Isto ocorre, por exemplo, através da priorização do atendimento dos políticos do estado e canalização dos projetos e investimentos dos ministérios para essas localidades.

A preocupação em atender aos políticos do estado fez, por exemplo, com que um ex-ministro, deputado federal licenciado, criasse no ministério uma assessoria especial para atender às lideranças políticas do estado a ele vinculadas. Um de seus assessores na época informa que, para isso, foi montada uma estrutura especial que não existia no organograma oficial. Esta resumia-se a uma sala reservada. Nela eram atendidas somente as lideranças políticas da *base* do parlamentar – deputados estaduais, prefeitos, vereadores. Era um atendimento “*suprapartidário*”, onde o que importava era o vínculo com o estado e com o ministro. Isto, todavia, não era feito diretamente pelo ministro, ocupado com o atendimento de “*todos os senadores, todos os governadores, todos os prefeitos*” (acompanhados dos parlamentares), mas por um sobrinho do ministro assessorado por uma equipe. O sobrinho escutava os *pleitos*,

dizia que seriam repassados ao ministro e tomadas as providências, porém, o mais freqüente, é que isso não ocorresse.

A assessoria voltava-se, ainda, para a liberação de recursos das prefeituras do estado no ministério. Para isso, dispunha de um mapa sobre a situação fiscal e administrativa de todas as prefeituras do estado. Com essas informações, cuidava do *acompanhamento* dos processos até que estivessem em situação de liberação pelo ministro.<sup>15</sup> Ou seja, o que se tem nesse caso, é uma estrutura montada pelo próprio ministro para *acompanhar*, nos moldes dos gabinetes dos parlamentares, os processos de seu interesse no ministério. Como resumiu o ex-assessor, referindo-se a esta estrutura: “Era uma embaixada [do estado] dentro do ministério”. Os critérios utilizados pelo ministro para atender às prefeituras lembram aqueles aplicados pelos parlamentares para definir os *pleitos* que serão objeto de suas mediações: “A amizade, a quantidade de votos e a ligação com o município”, conforme informa o assessor. Vê-se, portanto, que parlamentares e ministros, guardadas as diferenças quanto às possibilidades de atendimento, podem atuar de modo semelhante no que concerne à administração das suas relações com as redes políticas locais.

Essa prioridade, concedida por ministros aos seus estados e aos municípios aos quais se encontram vinculados politicamente, manifesta-se especialmente através da destinação de recursos aos mesmos. Alguns dados publicados pela Secretaria de Ação Social em “Relatório de Atividades” do ano de 1995 podem exemplificar este tipo de situação. O Relatório, assinado pela Secretária de Ação Social, Lúcia Vânia A. Costa, deputada federal licenciada pelo estado de Goiás, refere-se aos sete meses de sua gestão. Quando trata da questão da aplicação dos recursos orçamentários, o Relatório observa que pelo fato da Secretaria ter sido criada com o novo governo (Fernando Henrique Cardoso) não foram destinados à mesma, além das verbas de custeio, recursos orçamentários passíveis de serem aplicados em ações de assistência social. Contudo, observa o relatório, foi efetuada uma “reformulação” no orçamento da Secretaria, de modo que uma parcela dos recursos fosse dirigida para o financiamento de projetos e serviços de atendimento à população. Em seguida, é apresentada uma tabela demonstrando como foram aplicados os recursos ao longo destes sete meses. São os dados apresentados nesta tabela, particularmente os que se referem aos municípios atendidos, que nos interessam. De um total de R\$ 5.360.656,39 aplicados em custeio, R\$ 2.678.711,39 foram destinados a municípios. Esses recursos foram transferidos para prefeituras de 20 municípios. Dessas, 10 prefeituras pertenciam ao estado de Goiás. Além dessas 20 prefeituras, receberam recursos a Associação Goiana de Municípios-AGM (R\$ 1.623.000,00 para o “Desenvolvimento de Lavouras Comunitárias”), Associação de Municípios/GO e Secretaria do Entorno de Brasília e Nordeste Goiano. Em valores, do total de recursos destinados aos municípios, as prefeituras e associações do estado de Goiás ficaram com R\$ 2.044.000,00. Quanto aos recursos destinados a investimentos foram aplicados R\$ 121.000,00. Todo ele coube à Socie-

dade Goiana de Cultura Universidade Católica de Goiás (“Projeto de Educação, saúde de geração de renda nas favelas” e “Execução de obras, equipamentos e material permanente”). Nota-se, portanto, uma coincidência entre a concentração de destinação dos recursos para o estado de Goiás e a origem política da Secretária. A atenção aos políticos do estado pode ser ainda maior quando o ministro é também postulante a um cargo público.<sup>16</sup>

A utilização dos recursos por parte dos ministros é vista por parlamentares e assessores nos mesmos termos que a atuação dos deputados e senadores. Ou seja, ela é entendida como parte das ações do ministro (licenciados de seus mandatos Legislativos) voltadas para viabilizar a sua reeleição ou eleição para um novo cargo público. A identificação desse favorecimento dos estados por parte dos ministros é geralmente alvo de críticas da imprensa. As denúncias são feitas em termos de “favorecimento” ou uso “*politiqueiro*” dos recursos. Para se pensar nas situações nas quais as pessoas inseridas nos órgãos governamentais utilizam a categoria corrupção para designar certas condutas, vale acrescentar que, seguindo o ponto de vista da imprensa, mesmo assessores de parlamentares mais críticos em relação à destinação dada aos recursos orçamentários, distinguem essa ação dos ministros de favorecimento a seus estados das práticas rotuladas de corrupção. Nesse sentido, referindo-se às notícias publicadas no jornal a Folha de São Paulo a respeito do então Ministro do Transporte, Odacir Klain, diz Licínio: “Está em jogo no caso do Klain é a reeleição, é a eleição de prefeitos este ano. É a reeleição dele, deputado. Isso é que está em jogo. Muitas vezes não é que o cara seja corrupto”. O que parece importante para entender esta distinção é o fato de que essas ações do ministro estão de acordo com um certo modo de fazer política que, como venho destacando, pode ser melhor compreendido se considerado em termos das práticas relacionadas a uma concepção específica da representação parlamentar.

Para finalizar, gostaria de retomar uma questão discutida no capítulo 1. Ao se analisar a relação dos parlamentares com autoridades do Poder Executivo, vemos que a distinção efetuada, sobretudo por parlamentares e seus assessores, entre o trabalho para a *nação* e o trabalho para as *bases eleitorais* não corresponde, necessariamente, a uma separação entre as atividades que têm efeitos nacionais ou locais. Na verdade, estes dois eixos de atividades não seguem caminhos paralelos, ao contrário, eles se cruzam em muitas ocasiões. As negociações com o Poder Executivo em torno da aprovação de matérias de “*interesse nacional*” – como mudanças constitucionais – permitem que os parlamentares atendam aos seus interesses locais. Acrescento às informações já reunidas apenas mais um depoimento, de Abreu, ex-funcionário do Executivo e atualmente na Consultoria de Orçamento do Senado: “Mesmo o grupo governista usa o seu voto nas propostas do governo, particularmente reformas ou legislações mais importantes, como um elo de troca: só voto, se libera”. A tomada de posição do parlamentar em relação às questões discutidas, ou seja, o seu apoio ou não

ao governo (Poder Executivo), passa, portanto, pela discussão sobre a liberação de recursos de seu interesse.

A expressão “*mesmo os governistas*”, a que se refere o informante, revela uma certa surpresa e nos conduz a um outro problema. A surpresa parece decorrer do pressuposto, já mencionado anteriormente, de que o apoio a um governo está fundado em um compromisso programático. Ou seja, as pessoas estão no governo e o apoiam em função de uma crença e uma aposta em determinada ideologia ou programa. Se essa é uma possibilidade, há outras razões, no entanto, que levam parlamentares e políticos a se aproximar e apoiar o governo. Entre elas está, como vimos, o interesse na obtenção de recursos e benefícios do governo federal. Assim, é o fato dos governistas pautarem sua conduta em função de seus interesses locais e não em função de um compromisso com o conteúdo programático do governo, que leva o assessor a dar ênfase e manifestar certa surpresa em relação ao comportamento dos governistas.

Essa conduta dos deputados e senadores nos conduz ao problema, que gostaria aqui apenas de localizar, da natureza do voto do parlamentar. De certo modo, vê-se reproduzir na relação entre governo e parlamentares, a discussão, presente nos debates sobre eleições e voto,<sup>17</sup> sobre os motivos que levam os eleitores a fazerem suas escolhas eleitorais. Nota-se que a oposição entre o voto ideológico (por “princípios”) e o voto como mercadoria (compra/venda de votos) é utilizada – por parlamentares e assessores – para explicar a conduta dos parlamentares. Observe-se, por exemplo, o comentário feito por Licínio, ex-funcionário do senado e atualmente trabalhando com um senador, “é o jogo do fisiologismo que continua valendo aqui dentro de forma clara e inequívoca. Deputados e senadores que votam por ideologia, por acreditar no que estão fazendo são muito poucos, infelizmente essa é a verdade. (...) A maioria está aí no jogo de compra e vende”. Mas a separação entre parlamentares que votam por ideologia e parlamentares que comercializam seus votos pode ser um pouco mais complicada e não expressar o dilema que vivem certo parlamentares. Tome-se como exemplo a declaração do deputado (PMDB-ES): “Eu fui eleito defendendo alguns pontos de vista e eu não abro mão aqui desses pontos de vista. Se optar por votar no governo eu vou ter que abrir mão desse ponto de vista”. O que parece prevalecer, neste caso, é, sobretudo, uma tensão entre a defesa de seus “princípios” (e compromissos de campanha) e o cumprimento dos compromissos estabelecidos com as autoridades governamentais em função dos recursos obtidos (ou que se espera obter), mas que pode, no entanto, contrariar estes “princípios”.<sup>18</sup>

Uma última consideração diz respeito à utilização da categoria “fisiologismo”. O termo aqui é aplicado pelos informantes num sentido distinto do destacado por Teixeira (1998). Ao analisar a utilização do dispositivo constitucional “decoro parlamentar”, a autora faz uso do termo “fisiologismo partidário” para descrever o processo de troca de partido dos parlamentares em função das promessas de vantagens oferecidas pelas novas legendas. Observe-se, todavia, que tanto no relato do assessor

acima quanto na passagem em que o então deputado Ricardo Fiúza defende que o deputado brasileiro não é “fisiológico”, mas é o “sistema político” que o leva a ser “fisiológico”, a categoria é utilizada para descrever a relação instituída entre parlamentares e governo em função da troca de apoio político no Congresso por benefícios governamentais. Assim, se num caso o que está em jogo é a mudança de partidos por parte dos parlamentares, no outro, é o apoio destes ao governo em função de benefícios obtidos ou prometidos.

## Notas

<sup>1</sup> O controle político exercido pelo governo federal em relação à liberação das emendas individuais incluídas pelos parlamentares na Lei Orçamentária foi objeto, recentemente, de denúncias efetuadas pelo senador Roberto Requião (PMDB-PR) no Plenário. Ele sustenta a denúncia em uma gravação de uma conversa telefônica ocorrida, em 30/12/97, entre o deputado Maurício Requião (PMDB-PR), seu irmão, com o assessor do chefe de gabinete do ministro da saúde. Em uma parte da conversa, transcrita e reproduzida pela imprensa, após o deputado informar que tem estado em “contato permanente com o ministério” a fim de “acompanhar a liberação das minhas emendas orçamentárias e das emendas do senador Requião” e de ter ouvido do ministro e do secretário executivo do ministério que se as emendas “estivessem tecnicamente corretas” elas seriam liberadas, o assessor explica que a informação que dispunha é que havia “um problema político lá no Palácio do Planalto”. A pessoa autorizada para resolver o problema, completa o assessor, é o ministro da Articulação Política, Luiz Carlos Santos. Não se tratando de uma questão técnica, a liberação, portanto, seria efetuada desde que houvesse um sinal por parte do ministro. “Nesse problema político”, explica o assessor do ministro, “o senhor conversando com o ministro Luiz Carlos Santos ou Marco Aurélio Santullo [secretário executivo do ministério], ele passa um fax e nós liberamos imediatamente” (*Jornal do Brasil*, 09/01/98, p. 3).

<sup>2</sup> O movimento no sentido de adesão ao governo pode ser percebido, por exemplo, quando se considera as mudanças de partido efetuadas pelos deputados às vésperas do prazo final de filiação para concorrer às eleições de 1998. Em matéria designada “Troca-troca incha base governista”, o *Jornal do Brasil* de 04/10/97, a partir de dados fornecidos pela Secretaria Geral da Mesa da Câmara dos Deputados, registra que os partidos que mais cresceram foram os que constituem a aliança governamental, ou seja, o PSDB e o PFL, para os quais se transferiram, respectivamente, 33 e 25 deputados.

<sup>3</sup> Em matéria intitulada “Reforma custa caro ao governo”, o *Jornal do Brasil*, 13/02/98, fornece alguns números a respeito dos partidos e parlamentares que mais conseguiram liberar emendas individuais nos últimos 26 dias. A idéia da troca é sugerido pelo título do quadro onde são apresentados os valores: “Quem ganhou com a barganha”. A liberação dos recursos é associada à votação da reforma constitucional da Previdência. Os números mostram que os maiores beneficiados foram os partidos e parlamentares governistas. Esses números voltaram a ser publicados na edição de 4/5/98, após discurso feito pelo presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, reconhecendo que faltava “assepsia” nas negociações entre o governo e o Congresso Nacional. No dia 1/05/98, o *Jornal do Brasil* voltou a publicar matéria, associando

as dificuldades para votar a emenda constitucional de reforma da Previdência à não liberação de emendas parlamentares por parte da Caixa Econômica Federal. “Segundo os líderes”, diz a matéria, “pelo menos 30 parlamentares da base governista estão irritados com a demora na liberação das verbas”. A vinculação entre a atuação dos parlamentares e as expectativas de suas *bases eleitorais* é mencionada a seguir, quando a matéria faz referência a uma reunião ocorrida entre os ministros da Previdência, do Transporte, o relator da emenda da Previdência e líderes do PFL, PMDB, PTB e PPB; “Um participante da reunião disse que o sentimento em suas bases eleitorais é o de que ‘devemos apertar o governo para conseguir que o orçamento seja cumprido’” (*Jornal do Brasil*, 1/05/98, p. 2).

<sup>4</sup> Sobre a atuação do Executivo em relação à liberação de verbas um ex-funcionário, atualmente no Poder Legislativo, tece o seguinte comentário: “O pessoal do Executivo é politiquero mesmo, eu já trabalhei lá e é só o que rola”. Com *politiquero* o entrevistado se referia ao fato de que para favorecer um candidato que tinha o seu apoio, o Executivo acaba favorecendo determinadas localidades em detrimento de outras muito mais necessitadas.

<sup>5</sup> Em seu depoimento à CPMI do Orçamento, o deputado Ricardo Fiúza diz ter utilizado durante sua gestão no Ministério dois outros critérios para liberar as subvenções sociais. São eles: “bancadas ou deputados mais aguerridos nos seus pleitos” e “ tamanho da entidade” (Ricardo Fiúza, CPMI do Orçamento, 03/11/93, p. 1). Do ponto de vista dos critérios utilizados pelo ministro para definir de que modo serão distribuídos os recursos, é interessante observar que o ministro toma como um critério a atuação e a *luta* dos parlamentares pela obtenção dos recursos. Este parece confirmar, portanto, a representação que partilham parlamentares de que a transferência de recursos para os estados e municípios constitui uma *luta* e está condicionada às suas ações e esforços efetuados junto ao Poder Executivo.

<sup>6</sup> Sobre o uso especificamente dos registros das nomeações como forma de pressão sobre os parlamentares por parte do governo observe-se ainda o comentário feito pelo ex-dirigente: “É evidente, quer dizer, essas nomeações vão constituindo num quadro de referências que o Executivo lança mão dele quando necessita de votos no Congresso; então a conduta do parlamentar, ela tem uma relação direta com isso. Se o cara começa a votar contra o governo, aquele registro de que o cara nomeou não sei quem, não sei aonde, é utilizado como uma forma de pressão sobre ele”.

<sup>7</sup> Ver por exemplo LANDÉ (1977).

<sup>8</sup> O problema da não adequação entre a representação oficial da burocracia estatal e a experiência das pessoas na sua relação cotidiana com essa burocracia, é abordado por Herzfeld (1993) a partir da noção, inspirada em M. Weber, de “teodicéia secular”. Segundo o autor, a concepção de que a burocracia-estatal transcende a vida cotidiana, está envolta em idéias sagradas, faz com que as falhas, os erros e as injustiças cometidas na relação diária sejam vistos como “pecados” individuais que, no entanto, não afetam a perfeição do ideal coletivamente partilhado. Desse modo, a teodicéia secular serve a um objetivo programático. Ela provê as pessoas com meios sociais para lidar com o desapontamento. A transcendência, argumenta o autor, encontra-se na base da autoridade de todas as ideologias do Estado.

<sup>9</sup> Observe-se, por exemplo, mais este comentário feito por um ex-secretário de ministro: “Muitas vezes os ministérios não têm recursos suficientes, então tem que aguardar. [O ministro] diz: ‘Eu vou aguardar esse recurso aqui e vou ver quem vai vir pedir’. Porque na hora que os deputados pedem eles ficam automaticamente devendo favores ao Poder Executivo, no sentido de que quando precisar de votos no Legislativo, que seja retribuído”.



<sup>10</sup> A oposição entre a guerra e as relações de troca foi destacada em diversos momentos por M. Mauss no “Ensaio sobre a dádiva”. Nas conclusões de “sociologia geral e moral”, por exemplo, ele sugere: “Em todas as sociedades que nos precederam imediatamente e que ainda nos cercam, e mesmo em numerosos costumes de nossa moralidade popular, não há meio termo: confia-se ou desconfia-se inteiramente; depor as armas e renunciar à magia, ou dar tudo; desde a hospitalidade fugaz até as filhas e bens” (1974, p.182).

<sup>11</sup> Sobre o lugar do sentimento de gratidão e das dívidas morais na regulação dos conflitos entre patrões e trabalhadores no “mundo dos engenheiros”, ver SIGAUD (1996).

<sup>12</sup> Quanto a esse aspecto, observe-se o comentário realizado por Josias: “Depende [o resultado dos pedidos] do prestígio que o parlamentar tenha junto ao Ministro. São relações diferentes que cada um mantém com determinados Ministros. Por exemplo, vamos supor que o meu atual chefe tenha mais contato com o Ministro do Planejamento, então, ele tem mais facilidade de liberar lá, ao passo que em outro Ministério, apesar de ter mais recursos, o atual Ministro seja um inimigo político ou coisa do tipo. Então, [o resultado] não é homogêneo”.

<sup>13</sup> Como informa o assessor de um senador: “O Ministro nega muitas vezes. Não é sempre que um parlamentar liga, que ele consegue. A grande maioria das vezes ele tem uma negativa”. Em outro momento, o mesmo assessor volta a tocar na questão das negativas. A passagem é interessante pois revela uma certa representação acerca do poder social do parlamentar. Diz ele: “Tem algumas pessoas inclusive que acham que isso [a negativa] é impossível. Eles acham que o pedido do senador é uma ordem. Não é bem assim. A coisa é negociada. E algumas vezes realmente não consegue. Seja por uma questão política, seja por falta de verba. Mas não consegue”. Além disso tem aqui mais uma indicação de que o atendimento dos pleitos dos parlamentares é mediado por uma negociação com autoridades do Executivo.

<sup>14</sup> Nesse momento não disponho de informações para avançar nesse sentido, mas certamente um estudo sobre as fórmulas ou categorias utilizadas para exigir a retribuição ajudaria na compreensão dos termos em que se dá essa relação.

<sup>15</sup> Sobre o trabalho de liberação de recursos observe-se o seguinte comentário feito pelo ex-assessor: “Quando o assunto dizia respeito à liberação de recursos naquele Ministério, para aquele Município, nós íamos, ou o sobrinho do Ministro, aos departamentos, nos setores, víamos o que estava faltando para complementar o processo, aí ligava para o prefeito, informava: ‘Você tem que mandar a guia de recolhimento do INSS, você tem que fazer o croqui detalhado do projeto, que está faltando, o técnico está cobrando uma planta’. Aí a gente mantém informado, atende essas exigências, mandava pelo Correio ou por fax, a gente ia lá, compunha as peças do processo e depois, quando o processo já estava todo O.K., que já tinha tramitado, porque é muito burocrático, o Executivo é todo burocrático demais. Depois quando já tinha tramitado por onde tinha que tramitar, já estava dependendo só do O.K., sinalização do ministro para comprometer aqueles recursos para atender aquela Prefeitura, aí o problema era do ministro”.

<sup>16</sup> Eventualmente, a imprensa publica notícias chamando a atenção para a prioridade concedida por ministros quanto à liberação de recursos para seus estados de origem política. As suspeitas de “favorecimento” são negadas pelos ministérios. Rejeita-se qualquer vinculação entre a destinação dos recursos e os vínculos políticos do parlamentar. Alega-se, especialmente, que a decisão sobre onde os recursos serão aplicados decorrem de decisões técnicas. Ver, por exemplo, matéria publicada no jornal *Folha de São Paulo*, de 30/11/1997 intitulada “Para ministros, não há favorecimento.” A matéria chama atenção também para uma possível

vinculação existente entre os recursos liberados para os estados e virtuais candidaturas dos ministros.

<sup>17</sup> Para uma idéia acerca deste debate ver Castro (1992), Palmeira (1992) e artigos publicados em Palmeira e Goldman (1996).

<sup>18</sup> Sobre o dilema de votar segundo os “princípios” ou em função dos compromissos assumidos com o governo, observe-se ainda o comentário efetuado por Antunes referindo-se ao senador para o qual trabalha: “Eu imagino que algumas vezes isso vai até contra os seus princípios [do parlamentar]. Quer dizer, algum projeto que ele realmente não acredite, ou que ache que não vai dar resultado, mas dependendo do nível de comprometimento apoia”.



# **Parte III**

## **CONDUTAS POLÍTICAS E PRÁTICAS CORRUPPTAS**



**A**s ações de deputados e senadores dirigidas para viabilizar a liberação de recursos federais para suas *bases* é associada, freqüentemente, a práticas irregulares e denúncias de corrupção,<sup>1</sup> como demonstram a criação da CPMI do Orçamento<sup>2</sup> e as denúncias publicadas pela imprensa durante a elaboração e votação do projeto de lei orçamentária anual. Assim, nos capítulos a seguir, procuro examinar como as relações e mecanismos sociais através dos quais se faz legitimamente a política, como os examinados nos capítulos precedentes, estão relacionados às condutas tidas como corruptas e corruptoras.<sup>3</sup>

O fato de abordar a corrupção nesta parte do trabalho não deve levar à interpretação de que todas as condutas e práticas aqui descritas são necessariamente tidas como ilícitas. Se a questão da corrupção é discutida nesse momento isto deve-se, sobretudo, a uma opção em termos de apresentação da análise. Neste sentido, não só práticas eventualmente rotuladas como de corrupção foram examinadas nos capítulos anteriores, como práticas tidas como legítimas e que integram o cotidiano da vida parlamentar são apresentadas adiante.

Se aceitamos, a partir do que foi analisado anteriormente, que a atuação dos parlamentares e os procedimentos relacionados à liberação dos recursos federais estão pautados por uma lógica do tipo clientelista, o interesse em investigar as relações existentes entre as condutas político-administrativas e a corrupção nos conduz a um outro problema: o da relação entre clientelismo e corrupção.<sup>4</sup> De modo geral, as relações clientelistas aparecem ora como uma espécie de contexto social, “meio ambiente político” que tende a favorecer o desenvolvimento da corrupção (MORRIS, 1991; GEDDES E NETO, 1992 e KURER, 1993), ora como o conteúdo mesmo das relações de corrupção (MORICE, 1991 e DELLA PORTA, 1995). E como as relações e práticas políticas anteriormente descritas constituem o fundamento de uma concepção sobre o exercício efetivo da representação parlamentar, a questão aqui discutida pode ser colocada mais precisamente em termos da relação entre as condutas fundadas nessa concepção e as práticas tidas como corruptas.

A seguir, procuro explorar essa questão através do exame de três frentes distin-

tas, mas relacionadas: primeiro, a apropriação por parte de parlamentares de recursos federais destinados a municípios e entidades assistenciais;<sup>5</sup> segundo, a relação de prefeitos e parlamentares com *escritórios de consultoria* e; enfim, a participação de empreiteiras na liberação de recursos federais e sua relação com prefeitos e parlamentares.

## Notas

<sup>1</sup> O problema da definição da corrupção tem sido uma das preocupações centrais nos debates sobre o tema. Para o desenvolvimento da análise que faço a seguir considero importante que as condutas e práticas examinadas tenham sido assim rotuladas tanto por parlamentares quanto pela imprensa. Para uma discussão sobre a definição da corrupção ver os artigos reunidos em HEIDENHEIMER (1970) e HEIDENHEIMER et alii (1990) e os trabalhos de THOMPSON (1995), JOHNSTON (1996) e PHILP (1997).

<sup>2</sup> Consulte-se também os depoimentos e o Relatório Final da "CPI da Corrupção" (SENADO FEDERAL, 1989).

<sup>3</sup> A preocupação em investigar as relações entre as condutas político-administrativas e as práticas tidas como corruptas pode ser encontrada, entre outros, nos trabalhos de MÉNY (1992) e THOMPSON (1995).

<sup>4</sup> A relação entre estes dois fenômenos aparece tanto na literatura sobre patronagem e clientelismo quanto sobre corrupção política. Ver, por exemplo, STIRLING (1968), MORICE (1991), MÉNY (1992), KURER (1993), DELLA PORTA (1995, 1996), MÉDARD (1995), DELLA PORTA e MÉNY (1995), LITTLE e POSADA-CARBÓ (1996) e HEYWOOD (1997). Em relação especificamente ao Brasil convém lembrar GEDDES E NETO (1992), MARTINS (1994) e BEZERRA (1995a).

<sup>5</sup> A referência às entidades assistenciais deve-se às informações reunidas pela CPMI do Orçamento a respeito da utilização de entidades assistenciais para a destinação irregular de recursos federais por parte de parlamentares.

## CAPÍTULO X

# **Parlamentares, prefeituras, entidades assistenciais e apropriação irregular de recursos federais**

**C**om a leitura pública do relatório final, a CPMI do Orçamento encerrou seu trabalho de investigação a respeito das denúncias de irregularidades praticadas por parlamentares no processo de elaboração e execução do orçamento federal. O relatório registrou que ao todo foram investigados 43 parlamentares. Para 18 deles, foi pedida a cassação de mandato, para 11 a continuação das investigações e 14 foram considerados inocentes. Para a análise a seguir, focalizo a atuação de dois parlamentares cuja cassação foi indicada pelo relatório, José Geraldo Ribeiro (PMDB-MG) e Carlos Eduardo Benevides (PMDB-CE).<sup>1</sup>

Utilizo-me, a seguir, estritamente das informações reunidas pela CPMI a respeito da atuação destes parlamentares, das auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União e dos depoimentos prestados à Comissão. Lembro que a própria CPMI estabeleceu como limite de suas investigações o período de 1990 a 1993.

Para que se possa compreender a atuação desses parlamentares, é necessário observar que além da destinação de recursos para obras, prefeituras e entidades assistenciais através da aprovação e liberação de suas emendas individuais, esses parlamentares canalizaram recursos através da participação no que foi designado pela CPMI como “esquema das subvenções sociais”. O “esquema” funcionava graças a um acerto entre parlamentares e ministros. Na Comissão de Orçamento, eram aprovadas dotações globais para determinados ministérios classificadas como subvenções sociais. Sancionada a lei orçamentaria, parlamentares encaminham a esses ministérios listas contendo os nomes de prefeituras e entidades às quais deviam ser destinados os recursos. Em alguns casos, parte das verbas transferidas era devolvida aos parlamentares que realizavam a indicação.

### **Caso José Geraldo Ribeiro (PMDB-MG)**

O deputado José Geraldo Ribeiro foi apontado por José Carlos Alves dos Santos como um dos integrantes do “esquema do orçamento no Congresso”.<sup>2</sup> Indicado pela liderança do PMDB, foi membro titular da Comissão de Orçamento nos anos de 1989



(LOA/90), 1990 (LOA /91) e 1991 (LOA /92). Em 1992, não integrou a Comissão e em, 1993, foi suplente. Uma evidência da influência do parlamentar junto à Comissão consiste nos cargos que ocupou: LOA/1990, sub-relator da Companhia do Vale do Rio Doce; LOA/1991, Fundo Nacional de Desenvolvimento (Operações Oficiais de Crédito) e LOA/1992, Ministério da Ação Social.

O desempenho do parlamentar na aprovação de emendas foi analisado pela Subcomissão de Emendas Orçamentárias. Segundo a Subcomissão, de acordo com critérios utilizados para avaliar a atuação dos parlamentares na Comissão, o deputado José Geraldo Ribeiro apresenta um índice de aprovação de emendas 92% acima da média dos parlamentares. Esse número, no entanto, é somente indicativo da forma como os interesses do parlamentar se fizeram presentes na elaboração do projeto de lei orçamentária. Referindo-se especificamente a 1992, o relatório observa que não só o deputado apresentou emendas para outros parlamentares (caso de emendas apresentadas para o senador Ronaldo Aragão, de Rondônia e Cid Carvalho, Maranhão), como emendas do interesse dele foram apresentadas por outros parlamentares. Em relação à LOA de 1993, é dado destaque ao fato de que apesar do acordo estabelecido entre os parlamentares para a aprovação de 30 emendas prioritárias, José Geraldo Ribeiro conseguiu aprovar não só as 30 prioritárias, mas ainda 80 emendas ordinárias. Estes aspectos são interpretados pela CPMI como uma evidência do poder do parlamentar junto à Comissão de Orçamento.

Com o desenvolvimento das investigações, a CPMI verificou que recursos de interesse do deputado e liberados em função de sua intervenção – tanto decorrentes de emendas individuais quanto de dotações globais do Ministério da Ação Social – foram aplicados e apropriados irregularmente através do envolvimento de prefeituras, associações e empresas de construção vinculadas por uma rede relações da qual ele fazia parte. É a articulação entre estes elementos que ressaltou a seguir.

Como informa o deputado José Geraldo aos parlamentares da CPMI, por sua “inspiração” foram criadas, em 1990, ou seja, um ano após assumir função na Comissão de Orçamento, três Associações: Associação Cultural Pampulha, Associação Cultural Caldas da Rainha e Associação Cultural Porto Velho. Com sede no mesmo endereço, as Associações se habilitaram a receber recursos federais após serem inscritas, conforme exigência da legislação, no Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS). Segundo o parlamentar, o objetivo inicial das entidades consistia na implantação de retransmissoras da Fundação Roquete Pinto (TVE/RJ) nos municípios mineiros de Araxá, Araguari e Patos de Minas. Mas o custo para a implantação e funcionamento do sistema, alega, mostrou-se, após novos estudos, mais alto do que o inicialmente previsto.

Os objetivos das Associações foram modificados e, em 1992, o deputado encaminhou ao Ministério da Ação Social, na gestão do Ministro Ricardo Fiúza, relator geral do LOA /92, solicitações de recursos de subvenção social para a produção de

filmes de divulgação da “cultura mineira” e “conscientização política”, isto é, divulgação dos trabalhos do Congresso Nacional, Assembléia Legislativa e Câmara Municipal. Os recursos, originados de dotação global do ministério, foram liberados pelo ministro e, segundo o parlamentar, aplicados totalmente na produção de audiovisuais.

A seguir, pode-se observar a data, o valor da liberação dos recursos e as firmas que, segundo as prestações de conta das Associações junto ao Ministério da Ação Social, realizaram o serviços:

– **Associação Cultural Pampulha. 20/07/92. US\$ 78.349,44.**

- Sempre Vídeo produções
- Sigma Tau Fotografias Ltda.

– **Associação Cultural Porto Velho – 20/7/92 – US\$ 91.407, 68**

- Sempre Vídeo Produções Ltda. (contratada)
- Macro Idéia Comunicação e Planejamento Ltda. (subcontratada)
- Sigma Tau Fotografias Ltda. (subcontratada)
- Andrés’s Fotografias (subcontratada)

– **Associação Cultural Caldas da Rainha – 10/9/92 – US\$ 95.304,11**

- Sempre Vídeo Produções Ltda. (contratada)
- J.F. Publicidade (subcontratada)

Sobre as firmas que aparecem como prestadoras de serviços para as Associações, o Tribunal de Contas da União verificou, entre outras irregularidades, que o número de inscrição do CGC/MF da Sempre Vídeo Produções Ltda. é inválido. Em relação a esta mesma empresa e a J. F. Publicidade, observou que ambas não puderam ser localizadas, e eram desconhecidas no endereço que constava nas notas fiscais emitidas e apresentadas na prestação de contas.

O funcionamento das Associações e a destinação dos recursos não podem ser compreendidos se não se leva em conta a relação destas com empresas cujo acionista, majoritário ou minoritário, era o próprio deputado. Como indicado acima, as três Associações estavam localizadas no mesmo endereço. Nele funcionavam também as empresas RLMG S.A. Participações e Empreendimentos e a Engesolo Engenharia de Solos Ltda. Segundo a Subcomissão de Assuntos Patrimoniais e Fiscais, a primeira é a “holding” das propriedades do depoente e da esposa. Ela tem o controle das empresas Engesolo Engenharia de Solos Ltda., ER Com. Adm. Neg. Ltda., Temac Tec. Mats Concr. Ltda., Rede Eng. Emp. Part. Ltda. e Engebrás S.A. A empresa Engesolo, segundo o deputado, trabalha com consultoria de obras públicas na área de elaboração de projetos e gerenciamento de obras. Presta serviços para órgãos públicos, clien-

tes particulares, empresas de mineração e empreiteiras. A Engebrás é uma empresa de construção da qual o deputado é acionista minoritário. O deputado tem como um dos sócios Elus José Noli, diretor da empresa de construção TRATEX. Nesta última empresa, o deputado ocupou cargo de diretor durante sete anos.

As ligações das Associações com as empresas não se restringiam somente ao parlamentar. As investigações constataram que um mesmo conjunto de pessoas, através de diferentes combinações, exerciam ao mesmo tempo funções nas associações e nas empresas. Isto, por si só, poderia não significar muita coisa, no entanto, certas irregularidades apontam para uma ação concertada das associações e empresas. Uma idéia da posição das pessoas pode ser observada a seguir.

#### **Ricardo Correia de Almeida**

Diretor-presidente da Associação Cultural Porto Velho  
Conselheiro Fiscal da Associação Cultural Pampulha  
Conselheiro Fiscal da Associação Cultural Caldas da Rainha  
Diretor da Engesolo

#### **Cláudio Messias Viola**

Diretor Superintendente da Associação Cultural Porto Velho  
Suplente do Conselho Fiscal na Associação Cultural Pampulha  
Diretor Superintendente da Associação Cultural Caldas da Rainha  
Engenheiro da empresa Engesolo

#### **Haroldo Moreira Felício**

Diretor Superintendente da Associação Cultural Porto Velho  
Conselheiro Fiscal da Associação Cultural Caldas da Rainha  
Conselheiro Fiscal da Associação Cultural Porto Velho  
Engenheiro prestador de serviços às firmas Engesolo e RLMG

#### **Roberto Augusto Barbosa Campos**

Suplente do Conselho Fiscal na Associação Cultural Pampulha  
Suplente do Conselho Fiscal na Associação Cultural Caldas da Rainha  
Suplente do Conselho Fiscal na Associação Cultural Porto Velho  
Diretor da Engesolo

#### **João José Figueiredo**

Conselheiro Fiscal da Associação Cultural Caldas da Rainha  
Conselheiro Fiscal da Associação Cultural Pampulha  
Conselheiro Fiscal da Associação Cultural Porto Velho  
Diretor da Engesolo

**Fernando de Moura Costa**

Suplente do Conselho Fiscal na Associação Cultural Caldas da Rainha  
Conselheiro Fiscal da Associação Cultural Pampulha  
Conselheiro Fiscal da Associação Cultural Porto Velho  
Diretor da RLMG

**Míriam Bueno Teixeira**

Diretora Presidente das Associações Culturais Pampulha e Caldas da Rainha  
Suplente do Conselho Fiscal na Associação Cultural Porto Velho  
Funcionária da ENGESOLO  
Gerente da RLMG,

**Ivan Antônio Gomes**

Suplente do Conselho Fiscal na Associação Cultural Pampulha  
Suplente do Conselho Fiscal na Associação Cultural Caldas da Rainha  
Suplente do Conselho Fiscal na Associação Cultural Porto Velho  
Chefe de setor da Engesolo

Foi encontrada na empresa Engesolo uma evidência da utilização de procedimento irregulares para justificar os gastos dos recursos recebidos por parte das associações. Com a funcionária Míriam Bueno, foi achado o carimbo “recebemos” aposto a diversas notas fiscais das firmas prestadoras de serviço às associações. Some-se a isto, o fato de que o exame da movimentação bancária das associações e de seus membros mostrou que recursos eram sacados através de cheques assinados por Míriam Bueno, endossados a responsáveis pela entidade ou a Ivan Antônio Gomes, funcionário da ENGESOLO.

Além do vínculo com as empresas, a CPMI identificou a ocorrência de transferências para as associações de recursos de prefeituras beneficiadas com subvenções e emendas executadas pelo parlamentar. A análise da movimentação bancária da Associação Cultural Pampulha demonstrou, por exemplo, que a mesma recebeu recursos das prefeituras municipais de Taboairas e de Rio Pardo de Minas. Nas eleições de 86 e 90, José Geraldo foi eleito deputado majoritário em Taboairas. O deputado justifica a destinação de recursos para o município, considerando-a como exemplo da atuação dos parlamentares voltada para os municípios onde se obteve votação expressiva. Os recursos provenientes de subvenções sociais do Ministério da Ação Social, foram liberados, a pedido do deputado, três dias após terem sido solicitados ao Ministro Ricardo Fiúza, através de ofícios datados de 22/07/1992. O deputado José Geraldo justificou a rapidez do atendimento mencionando a relação de amizade com o ministro, mas negou que tenha havido qualquer facilidade. Nesse sentido, argumentou, durante o depoimento, que precisou procurar o ministro cinco vezes e que tanto a lista

apresentada quanto os valores solicitados eram maiores do que os efetivamente liberados.

A prefeitura de Taboéiras também destinou recursos para a Associação Cultural Porto Velho. Em agosto de 1992, por intermédio do deputado, a Prefeitura recebeu, a título de subvenção social, US\$ 21.404,11 para a aquisição de material escolar. O Tribunal de Contas da União verificou que poucos dias após a liberação, metade dos recursos foi sacada pelo prefeito Manoel da Cruz Santos e a outra metade destinada à Associação Cultural Porto Velho, sob a alegação de compra de material audiovisual. Na prestação de contas ao Ministério da Ação Social, não foi mencionada a transferência de recursos para a associação.

Em 1992, a prefeitura do município de Rio Pardo de Minas foi beneficiada com a liberação de uma emenda do deputado destinada à construção de casas populares no valor de US\$ 60 mil. As casas, entretanto, não foram construídas. Ademais, a dois dias do término do mandato, o prefeito, Edson Cordeiro Paulino, sacou o dinheiro da conta da Prefeitura. O destino dos recursos não foi identificado pelo Tribunal de Contas. Todavia, como informa o deputado durante seu depoimento, poucos dias depois de deixar a prefeitura o ex-prefeito é contratado para a função de assessor parlamentar em seu gabinete.

A relação financeira entre o parlamentar e as entidades foi demonstrada através da transferência, que ainda dependia de confirmação por parte do Banco do Brasil, de recursos da Associação Cultural Caldas da Rainha para a conta corrente do deputado na agência do Banco do Brasil no Congresso Nacional. No dia 2 de outubro de 1992, foi emitido um cheque da Associação, assinado por Miriam Bueno, no valor de 30 milhões de cruzeiros. No mesmo dia, foi encontrado um crédito no mesmo valor na conta do parlamentar. As coincidências levaram os membros da CPMI a suspeitar da transação financeira entre a entidade e o deputado.

Além das Associações, as empresas das quais o parlamentar é acionista, assim como empresas de pessoas pertencentes à sua rede pessoal, se beneficiaram de emendas por ele aprovadas e liberadas para os municípios de sua *base eleitoral*. A CPMI investigou alguns desses casos, encontrando irregularidades na aplicação de recursos transferidos, por exemplo, para o Município de Jaqueri, terra natal do parlamentar. A apresentação de emendas para o município foi efetuada também por outros parlamentares que ocupavam cargos de relatoria. Desse modo, em 1991, foi liberada emenda aprovada pelo deputado Fábio Raunheitti (RJ) para a construção de casas populares. O deputado tinha sido o responsável pela relatoria parcial de Habitação, Saneamento e Assistência Social do LOA/91. As obras, no entanto, não foram realizadas. Em 1992, foram liberadas quatro emendas aprovadas pelo relator-geral do LOA/92, deputado Ricardo Fiúza. As obras previstas em duas delas não foram realizadas: construção de uma praça de esporte e construção de casas populares. A construção do Fórum do Município, para o qual outra emenda destinava

recursos, foi concluída. E a construção da Prefeitura, objeto da última emenda, estava em andamento.

Ainda em 1992, para o Hospital de Jaqueri, o deputado José Geraldo apresentou e liberou recursos no valor de US\$ 185 mil. A obra do Hospital foi realizada pela empresa SEIGE. A empresa tem como um dos sócios, o irmão do deputado, Antônio Celso Ribeiro. Como ocorreu com o ex-prefeito do Município de Pardo de Minas, após o término de seu mandato, o prefeito de Jaqueri foi contratado pelo parlamentar como assessor em seu gabinete.

A empresa Engesolo participa, através de prestação de serviço de assessoria, da solicitação de recursos de prefeituras ao governo federal. Para o Município de Contagem (MG), por exemplo, o deputado apresentou emenda contemplando obra no valor de US\$ 1,669 milhão. A obra de infra-estrutura era de interesse da empreiteira COWAN. O fato do parlamentar ter apresentado a emenda não impediu que a Engesolo participasse do processo. No entanto, para ocultar qualquer vínculo com a empreiteira, o deputado afirmou que o pagamento pelos serviços prestados foi efetuado pela prefeitura, não pela empreiteira. A Engesolo também participou do processo de liberação de recursos no valor de US\$ 79 mil, referente a abastecimento de água, emenda apresentada pelo parlamentar, segundo ele, a pedido da companhia de água do estado (COPASA), para os municípios de Teófilo Otoni e Rubim. Nesse caso, além do parlamentar apresentar a emenda e a Engesolo participar da liberação dos recursos, acresce-se o fato – que o parlamentar alegou em depoimento desconhecer – de que a ENGEBRÁS, da qual era acionista, era a empresa encarregada da obra.

Um último exemplo da articulação entre a atuação do parlamentar junto aos órgãos públicos federais, a sua ligação política com os municípios e prefeitos e as atividades de suas empresas, pode ser observado no caso das emendas apresentadas por ele para a obra do Ribeirão Areias, no Município de Betim (MG). Como ele próprio justifica em depoimento aos parlamentares: “Fui um deputado muito votado em Betim, nas eleições de 1986. A razão de trabalhar, apresentando emendas para Betim (...) é porque eu tenho presença política em Betim” (José Geraldo Ribeiro, CPMI do Orçamento, 18/11/93, p. 21). De fato, como informa o senador Eduardo Suplicy ao encaminhar uma questão durante a tomada de depoimento, a obra de canalização do Ribeirão foi objeto de promessa – presente nos panfletos distribuídos pelo candidato – durante a campanha eleitoral em 1990. Em dezembro deste ano, com recursos proporcionados por emenda de autoria do deputado, o prefeito de Betim, Tarcísio E. Braga, que tinha dado seu apoio a José Geraldo, publica três editais: canalização do Ribeirão Areias, construção de escolas e contratação de consultoria. A única empresa a se apresentar à licitação é a Via Engenharia. A empresa tem como um dos sócios, José Celso Valadares Gontijo, irmão do cunhado do deputado. Três meses depois, a empresa assina contrato com a Caixa Econômica Federal. Para fiscalização da obra é contratada a empresa SAMAG. Segundo o deputado, dois anos

depois, esgotados os recursos, a VIA se desinteressa pela obra que, em 1992, é assumida pela empresa ENGEBRÁS, com a SAMAG dando lugar a Engesolo.<sup>3</sup> Dois meses depois, em junho de 1992, o prefeito de Betim assina contrato com o Ministério da Ação Social. O Ministro Ricardo Fiúza, segundo o deputado José Geraldo atendendo a pedido do prefeito do município, através da dotação global do ministério, libera recursos para a continuação da obras. Dois meses depois, o parlamentar consegue aprovar dotação para a obra no orçamento de 1993, que, no entanto, não chegou a ser liberada.<sup>4</sup>

### **Caso Carlos Benevides (PMDB-CE)**

O deputado Carlos Eduardo Benevides (PMDB-CE) teve seu nome incluído na lista de parlamentares investigados pela CPMI devido às afirmações efetuadas por José Carlos Alves dos Santos a respeito de sua participação no “esquema das subvenções sociais”. Durante os sete anos de mandato, nunca foi membro efetivo da Comissão de Orçamento. Foi suplente no período de 22/5/1991 a 15/2/1992. Seu pai, Senador Mauro Benevides, exerceu, durante dois anos, a função de presidente do Congresso Nacional.

O exercício de seu mandato é marcado pela preocupação com a destinação de recursos federais, sob as mais diversas formas, para as prefeituras e entidades assistenciais localizadas em suas *bases eleitorais*.<sup>5</sup> Como informa o deputado aos parlamentares da CPMI, reconhecendo o significado deste tipo de atuação na atividade política, a concessão de subvenções sociais é uma forma de “consagração” dos políticos em função da natureza dos serviços que proporciona: “A subvenção social, no Ceará, já consagrou vários homens públicos que tinham a fama de carrear recursos para entidades. É uma atuação com a qual me preocupei. (...) Procurava por esses recursos para levar às entidades sofridas do meu Ceará” (Carlos Benevides, CPMI do Orçamento, 29/12/93, p. 18).<sup>6</sup> De fato, as investigações realizadas pela Comissão identificaram solicitações de liberação de subvenção social para várias entidades e prefeituras encaminhadas pelo parlamentar a funcionários e autoridades governamentais.

Na casa de José Carlos Alves dos Santos, a Comissão encontrou, por exemplo, carta, datada de 22 de junho de 1992, assinada pelo deputado solicitando ao então Ministro da Ação Social, Ricardo Fiúza, a liberação de subvenção social. À carta é anexada uma listagem com os dados de 05 prefeituras e 49 entidades do estado. Na própria carta, o ministro dá o despacho: “Autorizo, observados rigorosamente os trâmites legais”. Como constata a Subcomissão de Subvenções Sociais, houve liberação de recursos para todas as prefeituras e entidades.

Entre elas, encontram-se a Fundação Amadeu Filomeno e o Município de Acaraú. A pedido da Comissão, a entidade e a prefeitura foram objetos de investigação pelo

Tribunal de Contas da União (TCU). Os relatórios apresentados pelo Tribunal identificam várias irregularidades na aplicação dos recursos federais liberados.

A Fundação Amadeu Filomeno, localizada no Município de Itapipoca (CE), tem seu registro no Ministério da Fazenda efetuado em junho de 1984. A entidade é presidida, até março de 1993, por Francisco Flávio S. Gomes. Apesar de fundada em 1984, seu registro no Conselho Nacional de Assistência Social ocorre somente no dia 04/06/92. Na verdade, até o mês de julho deste ano, a entidade não havia desenvolvido qualquer tipo de atividade. No entanto, poucos dias depois de registrada no CNSS, o deputado Carlos Benevides encaminha ao Ministério da Ação Social solicitação de recursos para a entidade cuja liberação, no valor de US\$ 94,790 mil, e apesar de infringir legislação pertinente, ocorre no dia 10/07/92. Entre outras irregularidades, o TCU observa que não foi atendida a exigência de apresentação de um Plano de Aplicação dos recursos.

Segundo informações de seu presidente, em julho de 1992, a Fundação passa a funcionar em Fortaleza. O endereço da entidade é o mesmo onde estava instalado o escritório da prefeitura do Município de Acaraú. O prefeito do município era Aníbal Ferreira Gomes, irmão do presidente da Fundação. Após deixar a Prefeitura, em dezembro de 1992, o ex-prefeito assume a presidência da Fundação.

Quanto ao destino dos recursos recebidos pela Fundação, seu presidente informou aos inspetores do TCU que “coincidentemente o recurso chegou na época da campanha eleitoral de 1992, ocasião em que o material [adquirido com os recursos liberados] foi distribuído em Acaraú”. Na ocasião, foi eleito Francisco José Magalhães Silveira, membro do Conselho Consultivo da Fundação.

Através de um cheque nominal à própria Fundação, no dia 13/07/92, todo o recurso depositado na conta foi sacado. Segundo o contador da entidade, os bens e serviços adquiridos foram pagos em espécie. Análise das notas emitidas e das empresas fornecedoras dos serviços demonstrou, no entanto, que entre elas havia firmas tidas, pela Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, como inidôneas e notas fiscais irregulares.

Apesar da suspeita sobre a aquisição dos bens e a realização efetiva dos serviços discriminados nas notas fiscais apresentadas, não deixa de ser interessante, do ponto de vista do entendimento dos benefícios e ações que são relacionados à campanha eleitoral, mencionar as mercadorias e serviços arrolados como distribuídos pela Fundação durante as eleições. São eles: consultas médicas (1.440), medicamentos, filtros (300), redes (300), cadernos (5.000), lápis (5300), borrachas (5000), estojo guache (01), calças (100), vestidos (60), conjuntos infantis (300), blusas (30), pacotes de leite em pó (160), sacos de feijão (20), sacos de farinha (10), sacos de açúcar (30), caixas de maizena (25), caixas de sardinha (50), caixas de café (20), pacotes de macarrão (90), pacotes de bolacha (180) e arroz beneficiado (50 kg). Isto é, são produtos que se prestam ao atendimento de demandas individuais em áreas como saúde, edu-



cação, vestimenta e alimentação. A distribuição desses produtos e serviços são um exemplo de como a *assistência* ao eleitor pode se dar durante o período eleitoral.

Além da subvenção social, durante o ano de 1993, a Fundação Amadeu Filomeno assinou dois convênios com o Fundo Nacional de Saúde. Os convênios tinham por objeto a construção do Hospital Regional de Itapipoca. Os recursos do primeiro convênio (FNS nº 136/92) foram liberados em três parcelas (11/02/93; 25/03/93 e 29/04/93) e totalizaram cerca de US\$ 182.353,72 mil.

Em maio de 93, a Fundação passou a funcionar no Município de Itapipoca. Instalada numa sala cedida pela empresa ITA Informática, a Fundação, no entanto, segundo os inspetores do TCU, não dispunha de infra-estrutura administrativa ou de pessoal. Isto, no entanto, não impediu que os convênios fossem assinados.

Para a execução das obras, foi realizada tomada de preços da qual saiu vencedora a empresa Escalímetro – Construções e Terraplanagem. Segundo os inspetores, a licitação apresentou várias irregularidades.

Exame dos extratos bancários da Fundação demonstram que os recursos foram sacados no dia seguinte ao depósito. Nenhum dos cheques foi emitido para a empresa Escalímetro, mas nominais à própria Fundação e assinados pelo seu presidente, Francisco Flávio da S. Gomes. Um dos cheques, entretanto, datado de 16/02/92, de valor quase idêntico ao total da primeira parcela, foi nominal a Ricardo Mesquita da Silveira, cujo nome não consta no Cadastro de Pessoas Físicas da Receita Federal, o que leva à suspeita de tratar-se de pessoa inexistente. A Escalímetro, porém, apresenta notas justificando a totalidade dos recursos recebidos (US\$ 182.353,72).

Novos recursos (US\$ 633.456,37) para a construção do hospital foram liberados, em 31/08/93, através do convênio nº 114/93. O convênio resultou de emenda aprovada pelo deputado Carlos Benevides ao orçamento de 1993. A Subcomissão de Emendas observou que a emenda apresentada pelo deputado recebeu do relator geral, deputado Ricardo Fiúza, um acréscimo de cerca de 550%. Para que fosse dada continuidade às obras, nova concorrência foi realizada. No item em que especifica a questão da fiscalização, o edital determina que caberá à Fundação Amadeu Filomeno a fiscalização do objeto da licitação. A vencedora da licitação foi a Empresa de Construções e Comércio Ltda (EPA). Quando da realização da auditoria, a obra ainda encontrava-se em andamento.

A investigação realizada a respeito do Município de Acaraú, revelou que a Prefeitura recebeu recursos, nos anos de 1991 e 1992, sob a forma de subvenção social. Neste último ano, os recursos (US\$ 100,494) foram liberados pelo Ministério da Ação Social em atendimento ao *pleito* já mencionado do deputado Carlos Benevides. Os inspetores do TCU constataram que no mesmo dia do depósito (14/07/92) metade dos recursos foram sacados através de cheque nominal à Prefeitura, assinado pelo prefeito Anibal Ferreira Gomes. No dia seguinte, o mesmo procedimento foi utilizado para sacar a outra metade. Segundo o prefeito, os recursos foram utilizados para

efetuar pagamentos em espécie. Destaque-se que entre as empresas que emitiram as notas encontram-se as mesmas que forneceram os bens e serviços para a Fundação. Assim, após análise, informam os inspetores: “O que se pode concluir é que há fortes indícios de que houve um arranjo na tentativa de justificar a regular aplicação destes recursos”.

O exame desses dois casos mostra como as condutas e práticas político-administrativas tidas como legítimas podem estar articuladas com a apropriação irregular dos recursos públicos. Nesse sentido, observa-se que a atuação em favor dos interesses das *bases* legitima a ação do parlamentar em diversas circunstâncias: elaboração das emendas e a liberação dos recursos, por exemplo. Mas para que os recursos possam ser utilizados conforme seus interesses é necessário que as ações sejam articuladas com membros de suas redes política e pessoal situadas em empresas, entidades assistenciais e instituições públicas que prestam serviços aos municípios. Ademais, a passagem de dirigentes das entidades para as prefeituras e das prefeituras para o gabinete dos parlamentares, aponta para a mobilidade dos membros dessas redes e o vínculo estreito entre a atuação política nos domínios federal e local.

## Notas

<sup>1</sup> A não ser pelas informações reunidas a respeito da atuação desses dois parlamentares, nada justifica, em particular, a escolha do caso destes dois deputados em detrimento dos demais parlamentares investigados. Na verdade, cada um dos casos apresenta suas particularidades e se prestaria para pensar as questões aqui discutidas. O caso do deputado José Geraldo é interessante pelo conjunto de elementos envolvidos (participação na Comissão de Orçamento, emendas apresentadas, prefeituras, entidades assistenciais, empresas de construção) e a configuração de relações estabelecidas entre eles. O caso do deputado Carlos Benevides, é tido pela Comissão como aquele em torno do qual foram reunidas “provas” consistentes sobre sua participação em todas as etapas do processo de liberação dos recursos.

<sup>2</sup> Durante as investigações empreendidas pela CPMI do Orçamento, o deputado José Geraldo ficou conhecido como um dos integrantes do “grupo dos sete anões”. O foi termo utilizado pela imprensa para referir-se aos setes parlamentares, todos de baixa estatura, tidos como envolvidos nos “esquemas de liberação de recursos orçamentários”.

<sup>3</sup> Em 1992, o município se beneficiou ainda de emenda apresentada pelo deputado para a construção de escolas. A empresa Engesolo projetou e gerenciou a obra.

<sup>4</sup> Segundo o Senador Eduardo Suplicy, auditoria externa realizada, em 1993, para a prefeitura pela PLANEG Engenharia constatou que os preços estavam majorados em 157%.

<sup>5</sup> Observe-se o que diz o deputado aos parlamentares da CPMI: “Sem frequentar com assiduidade a tribuna, mas procurando, nas Comissões Permanentes, nas de Inquérito e nas Especiais, atender, sem negligência, aos meus encargos legislativos, esforcei-me para garantir às minhas bases eleitorais, através de prefeituras e entidades assistenciais, os benefícios do governo sob as mais diversificadas modalidades, desde os recursos orçamentários carimbados [ao contrário da aplicação mais recorrente, o parlamentar utiliza o termo para designar as emendas aprova-

das pelos parlamentares], os conseqüentes de dotações globais, de convênios, de projetos especiais, enfim, algo que pudesse positivar uma ação proficiente, voltada para o interesse público” (Carlos Benevides, CPMI do Orçamento, 29/12/93, p. 3). Note-se, primeiramente, que o parlamentar relaciona como trabalho legislativo a atuação na tribuna e nas diversas comissões. Em segundo lugar, que as prefeituras e as entidades assistenciais são tidas como um meio de atender às bases.

<sup>6</sup> A razão pela qual as subvenções “consagram” os políticos é objeto de diálogo entre os deputados Paulo Ramos e Carlos Benevides: – “PR. Elas politicamente consagram, na medida em que há retribuição por essa prestação de serviço no período eleitoral, especialmente nas comunidades mais miseráveis, que rotineiramente não recebem os serviços decorrentes. Essa é uma experiência genérica.

– CB. A União está sempre lá para cobrar imposto, nunca para retribuir.

– PR. É claro – e sabemos – que esse tipo de procedimento credencia nas chamadas bases eleitorais, especialmente nas bases mais carentes (Carlos Benevides, CPMI do Orçamento, 29/12/93, p. 37). Mas para que os serviços possam ser retribuídos, como sugerem os parlamentares, é preciso que os mesmos sejam associados à iniciativa do parlamentar, ou seja, sejam percebidos como uma forma de *assistência* prestada pelo parlamentar. Não deixa de ser curiosa também a menção à União. Sua presença nas “comunidades” é associada às “cobranças” e não a algum tipo de “retribuição”.

## CAPÍTULO XI

# **Liberação dos recursos federais e ação dos escritórios de consultoria**

**N**o dia 17 de janeiro de 1998, o *Jornal do Brasil* publica matéria respectivamente com o seguinte título e subtítulo: “Lobistas assediaram 45 prefeitos. Por carta ou telefonema, empresas pediam percentual para apressar liberação de verba do orçamento do Ministério da Saúde em 97”. As 45 prefeituras distribuíam-se por 11 estados. Segundo o jornal, denúncias a esse respeito já haviam sido feitas ao Ministério, em maio de 1997, pelo prefeito do município de Avaré (SP) que afirmou ter recebido proposta de um *escritório de consultoria* para “acompanhar pleitos e assuntos de interesse da municipalidade junto ao ministério”. Não há, nesses casos, referência ao fato dos prefeitos terem acatado a proposta dos *escritórios*.<sup>1</sup> No entanto, tem sido uma opção utilizada pelos prefeitos recorrer aos serviços de pessoas ou *escritórios* que se responsabilizam pelo encaminhamento de seus interesses nos órgãos governamentais. Buscar o serviço dos *escritórios* pode ser uma alternativa para os prefeitos que não têm acesso ou não se contentam com a mediação realizada pelos parlamentares. Contudo, contratar o serviço dos *escritórios* não significa, necessariamente, excluir os parlamentares do processo de liberação dos recursos. As indicações são de que há, frequentemente, uma articulação entre o trabalho desenvolvido por esses *escritórios* e o interesse de parlamentares. No entanto, em relação aos gabinetes que procuram se estruturar para dar resposta às demandas dos *eleitores*, prefeitos e políticos do estado, estes *escritórios* parecem estar numa situação de concorrência. Porém, para alguns parlamentares, sobretudo os que assumem o primeiro mandato e os que não possuem pessoas com experiência no gabinete, recorrer ao serviço dos *escritórios* pode ser a alternativa disponível para viabilizar o atendimento dos *pleitos*.

Os termos mais frequentes utilizados para descrever *escritórios* que atuam na prestação deste tipo de serviço são: *escritórios de consultoria* e *escritórios de lobby*. No entanto, é preciso observar que sob estes rótulos abrigam-se *escritórios* que desempenham um leque variado e distinto de atividades: acompanhamento dos trabalhos e discussões no Legislativo, Executivo e Judiciário; marcar audiências para seus clientes; preparar avaliações sobre medidas governamentais; debater com parlamentares ou autoridades do Executivo a respeito da conveniência ou não de determinada

matéria; preparar minuta de convênio, preparar projetos técnicos, inserir recursos no orçamento e liberar recursos nos órgãos ministeriais. Estes *escritórios* conjugam estas e outras atividades de diferentes formas. O trabalho, por assim dizer, é realizado nos dois sentidos. Por um lado, trata-se de fazer com que interesses específicos, públicos e privados, sejam conduzidos aos órgãos estatais e transformados em interesses do Estado. Por outro, informações e medidas governamentais são transmitidas a instituições e órgãos públicos (prefeituras e autarquias, por exemplo) e privados (como empresas e organizações classistas) que têm interesses a defender junto ao Estado.

Quando se considera os motivos apresentados pelos prefeitos para justificar a contratação dos *escritórios*, destacam-se a dificuldade para lidar com a burocracia governamental: distância, desinformação, falta de conhecimento sobre o funcionamento dos órgãos públicos, entre outros. Essas não são explicações distintas daquelas apresentadas pelos assessores de parlamentares quando referem-se às razões pelas quais os prefeitos recorrem aos gabinetes. A burocracia, a dificuldade dos municípios para atender às exigências oficiais – apresentar documentos e preparar projetos técnicos, por exemplo – e *acompanhar* os processos são motivos mencionados também por proprietários desses *escritórios* ao justificar a atividade que desempenham.<sup>2</sup> Não deixa de ser significativo, no que concerne às representações sociais elaboradas em torno da burocracia governamental, que ela seja associada, pelo proprietário de um desses *escritórios*, Isaias, à noção de inferno – que como se sabe, em nosso contexto cultural, remete à idéia de tormento, martírio, desordem, algo insuportável: “A burocracia é uma coisa infernal”.

Acrescente-se a este quadro, outro aspecto apontado por Isaias: a dificuldade financeira dos municípios e a dependência em relação aos recursos federais. Mas para que a “área governamental solte os recursos”, acrescenta, “os prefeitos precisam de um lobby estrutural”. É esse trabalho, denominado de “*lobby estrutural*”, que ele diz realizar. Este consiste, por exemplo, no exercício de uma pressão sobre os órgãos governamentais (“se você não ficar em cima, não sai”). Como no caso do ponto de vista expresso por parlamentares e seus assessores a respeito da burocracia governamental, a presença nos órgãos ministeriais é descrita como um meio de garantir que os interesses em jogo sejam atendidos. A seu ver, há duas formas de “pressionar”, “forçar” a burocracia. Primeiro, por “bem”: “presentes, agrados, lembranças, dinheiro”. Segundo, por “mal”: “passando por cima daquela pessoa” ou, se possuir articulações com autoridades em cargos superiores, “removendo-a” da função.

O contato inicial entre prefeituras e *escritórios* conta em muitos casos com a indicação de parlamentares. Ao lado das diferentes iniciativas implementadas pelos *escritórios* para buscar seus clientes – telefonemas e visitas às prefeituras, emissão de correspondência, consultas ao orçamento e ao Diário Oficial para obter informações sobre as rubricas orçamentárias e a assinatura de convênios<sup>3</sup> – encontram-se as indicações dos *escritórios* efetuadas pelos parlamentares aos prefeitos. A indicação de

*escritórios* é uma alternativa acionada por deputados e senadores que não podem ou não desejam dedicar-se pessoalmente à liberação dos recursos. Referindo-se a um dos mandatos que cumpriu como prefeito, um deputado (PTB-RS) observa que “às vezes [o parlamentar] não quer se dar ao trabalho de andar correndo para cá e para lá, e indica [um escritório]”. Não me parece demais destacar mais uma vez a menção ao fato, naturalizado pelos próprios parlamentares, de que a liberação dos recursos esteja condicionada às suas ações junto ao Poder Executivo (“trabalho de andar correndo para cá e para lá”). O elemento novo aqui, no entanto, é a idéia da transferência dessa função para os *escritórios*. A pergunta que surge, por conseguinte, diz respeito a como fica a relação do parlamentar com as lideranças políticas locais, uma vez que esta forma de atuação é tida como uma de suas funções. O que posso afirmar nesse momento é que a mobilização dos *escritórios* não implica, necessariamente, exclusão do parlamentar do processo de liberação dos recursos. O parlamentar que indicou o *escritório* ou outro parlamentar, preferencialmente do estado ou da região, participa do processo, sobretudo no momento em que se busca garantir a priorização e a liberação dos *pleitos* nos órgãos ministeriais.

São múltiplos os caminhos para a escolha do parlamentar que irá intervir em favor da demanda da prefeitura que está sob os cuidados de um *escritório*. Entre as possibilidades mencionadas pelos assessores, destacam-se a indicação do parlamentar pelo prefeito, o encaminhamento do *pleito* pelo *escritório* a um parlamentar que, em seguida, recorre a outro parlamentar que se encontre em melhores condições para intervir em favor do atendimento da solicitação e, finalmente, os pedidos dos *escritórios* para que assessores parlamentares encaminhem os *pleitos* aos deputados e senadores com os quais trabalham.

Neste último caso, o assessor atua como um elo de ligação entre a atividade do *escritório* e a atuação do parlamentar. Arlindo, assessor de um senador, refere-se a esta situação ao lembrar que a “*corrupção*” é algo presente no trabalho de *acompanhamento* e liberação de recursos. Sobre como os assessores dos parlamentares são abordados pelos *lobistas*, diz: “Esses lobistas chegam assim: ‘Você trabalha para qual parlamentar?’ Aí eu falo: ‘Eu trabalho para o fulano de tal’. Ele diz assim: ‘Pois é, olha, nós estamos aí com um negócio bom, uma obra boa, de um município, você não quer ajudar a gente não? Você passa a idéia para o seu parlamentar para ele se envolver com isso, nós vamos te dar uma comissão assim’. Então, esses caras, eles tentam te corromper a toda hora”. E acrescenta o assessor, é “fácil ser corrompido nesse meio” uma vez que, comparativamente aos salários pagos, as “vantagens” oferecidas são grandes.

Pode-se avançar na compreensão das condições sociais que devem ser satisfeitas pelos *escritórios* para que desempenhem suas atividades, ao se considerar algumas das propriedades sociais reunidas por seus proprietários. Neste sentido, tomo aqui como exemplo o caso de Isaías.

Isaías não dissocia sua origem social do exercício de sua atividade. Referindo-se aos elementos considerados como importante para o desempenho de seu trabalho, ele lembra particularmente do capital social – conhecimento e relações sociais – herdado de seu pai: “Você não entra, você não abre assim um espaço sem uma origem. Você tem que ter um referencial”. Esta origem ele classifica como política – comum, segundo ele, a de muitas outras pessoas que se dedicam à mesma atividade – e o referencial, no caso, foi seu pai, um ex-senador. A contribuição desse referencial reside, entre outros aspectos, nas possibilidades que abre para a realização dos negócios, ou seja, no fato de se poder contar com “as portas abertas”. Sobre o que significam estas “portas abertas” diz: “Relacionamentos, amizades, conhecidos, por aí”. Assim, as relações cultivadas pelo pai com pessoas que continuam inseridas na política, sobretudo exercendo funções nos órgãos governamentais, constituem uma espécie de base social a partir do qual ele desempenha sua atividade.

Essas relações não são suficientes, no entanto, para viabilizar os negócios. É preciso contar com um segundo conjunto de relações. Este deve ser estabelecido mais especificamente com funcionários e técnicos dos órgãos governamentais, “com o segundo, terceiro, quarto, quinto, sexto escalão”. A importância dessas relações reside no poder que detêm os funcionários e técnicos de controlar as informações e o trâmite dos processos nos órgãos governamentais. São essas pessoas “quem efetivamente colocam os seus interesses para andar”. A despeito da posição social diferenciada, vê-se que a experiência e a percepção de Isaías a respeito do funcionamento da burocracia governamental coincidem, em grande medida, com aquela explicitada pelos assessores dos parlamentares. Os funcionários são tidos como pessoas que podem “agilizar” ou retardar o trâmite dos processos e a relação estabelecida com os mesmos (seja em termos pessoais ou monetários) é um dos fatores que intervém no modo como esses processos são tratados.

Essa rede de relações mantida pelo *lobista* pode definir os órgãos nos quais ele vai atuar. Como informa Isaías, o lugar em que estão os “amigos” é onde se encontram as maiores facilidades. Por conseguinte, uma mudança na posição de seus “amigos” no interior dos órgãos governamentais faz com que este desloque a sua atuação para os órgãos onde essas pessoas passam a desempenhar funções.

O peso dos funcionários na definição do tipo de encaminhamento (lento ou rápido) a que são submetidos os processos no interior da burocracia não é reduzido por sua organização, em termos formais, hierárquica. Ainda comentando sobre a importância das relações com os funcionários, observa Isaías: “Não adianta o líder, o ministro, o presidente falar: ‘faça’. Você está dependendo de uma parte técnica. E aquela parte técnica começa a enrolar, a segurar”. Neste caso, a hierarquia de postos não é uma garantia, como definiu Weber ao tomar a burocracia como exemplo ideal da autoridade racional-legal (cf. WEBER, 1982), de que as ordens serão efetivamente cumpridas. De outro modo, o princípio da hierarquia de postos, nesse caso, não pare-

ce operar plenamente. Este aspecto é também destacado por M. Palmeira, a partir de observações reunidas no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), ao sugerir que menos do que o princípio da hierarquia, o que prevalecia era “uma burocracia segmentada em verdadeiras facções, (...). O que existia eram redes de relações pessoais (...) que se sobrepunham a questões ideológicas” (1994, p. 54). Se este aspecto do funcionamento da burocracia governamental confere força aos funcionários e, ao contrário, esvazia o poder decisório das autoridades que se encontram nos postos hierarquicamente superiores, o mesmo ocorre com respeito aos *escritórios* que têm a capacidade de intervir na mesma.

A importância do conhecimento pessoal para a atuação dos *escritórios* pode ser dimensionada por um outro aspecto, a preparação das listas de autoridades e funcionários que ocupam cargos nos órgãos da administração pública. Estas listas – atualizadas freqüentemente através, por exemplo, do acompanhamento de nomeações publicadas no *Diário Oficial* – consistem numa espécie de objetivação do interesse dos *escritórios* em torno, sobretudo, das pessoas que têm algum controle sobre as ações públicas. Como observa Peixoto, assessor do Senado e ex-funcionário do Executivo, referindo-se ao “material de trabalho” dos *escritórios* e lobistas, “a capacidade técnica dele [do escritório] é conhecer o cara e o cara conhecer ele, (...) você ter uma relação pessoal com ele. Aí a capacidade técnica da empresa começa a crescer. Então, é por isso que muitas vezes ela é montada por ex-técnicos, ex-dirigentes, que conhecem todo mundo, aposenta e monta um escritório”. As listas permitem, portanto, a criação de uma espécie de mapa sobre a posição das pessoas na administração pública e sobre os responsáveis por suas nomeações. Elas consistem no material a partir do qual é possível acompanhar o deslocamento das redes pessoais no interior dos órgãos públicos e neles intervir.<sup>4</sup>

Se o conhecimento de pessoas nos órgãos governamentais é algo valorado, isto ocorre, notadamente, porque a mobilização das mesmas é capaz de introduzir uma forma de particularismo no tratamento de seus interesses. Como notam, entre outros, MÉNY (1992) e DELLA PORTA e MÉNY (1995), a introdução desses particularismos nega, por exemplo, princípios associados à burocracia (racionalidade, universalidade etc.) e à democracia (igualdade nas oportunidades e transparência) ao garantir o acesso privilegiado e secreto de determinados agentes aos recursos públicos.

As bases sociais sobre as quais se sustentam essas intervenções particularistas podem ser apreendidas das considerações que faz Peixoto a respeito da atuação dos *escritórios* (e lobistas). Vejamos:

Ele [o lobista] vai lá, conversa com ele [o funcionário] e faz algum tipo de acordo. Que pode ser um acordo, pode ser até uma pescaria em conjunto. Pode ser resultado de uma amizade que já existe entre eles. De um presente, no fim do ano. Uma garrafa de whisky. Porque você sabe que a troca humana nunca é



de graça. Nunca é de graça. Tem sempre uma coisinha ali. Então, ele tem que oferecer algo em troca. Quer dizer, pode ser talvez a expectativa do cara que está no ministério de um dia ser sócio do lobista. (...) Porque, na verdade, é uma rede. Isso funciona como uma teia de aranha. É uma rede em que essas pessoas se conhecem e a coisa passa pela mão dessas pessoas. Essas pessoas mudam de posição. Eu há dois anos atrás estava no Executivo dependendo de quem estava aqui. Hoje eu estou aqui e a pessoa que está lá pode depender de mim. Mas eu também dependo do cara do ministério para me dar informação. Então eu vou lá e peço para ele. Ele então me atende. Quer dizer, mas depois ele pode precisar de uma coisa: “Olha, eu tenho um projeto nosso tramitando aí, vê como é que está? Dá uma força aí”. Então há uma troca permanente.

Em termos gerais, o que cabe reter da passagem é a evidência de que se a conduta de funcionários e autoridades governamentais em favor dos interesses encaminhados pelos *escritórios* funda-se num “acordo”, este “acordo”, todavia, nem sempre é de ordem econômica ou visa um objetivo imediato. O que se infere, é que as condutas dos representantes dos *escritórios* e dos funcionários não estão dissociadas de relações sociais mais gerais que os vinculam: sair para pescar, dar e receber presentes, por exemplo.

Uma indicação a mais a respeito do lugar que as trocas de serviços e favores ocupam no funcionamento da administração pública, é oferecida pelo depoente ao voltar-se, espontaneamente, para seu próprio caso. Ao fazer este movimento, para que eu pudesse entender melhor suas afirmações anteriores a respeito da relação dos *escritórios* com os funcionários, ele ressalta ao menos três aspectos interessantes. Primeiro, o fato dos funcionários dos órgãos públicos se conhecerem e estarem ligados como numa rede. Mas se a posição institucional das pessoas muda, os vínculos de conhecimento permanecem e são mobilizados quando necessário. Segundo, a posição institucional dos funcionários, e as dívidas morais estabelecidas em função dos favores e serviços trocados, institui entre eles uma relação de dependência mútua e a troca de favores e serviços aparece como uma forma de desempenho das próprias obrigações funcionais. Vê-se, portanto, que, como nota LANDÉ (1977) aos canais institucionais e oficiais de relações entre os Poderes e os órgãos governamentais se sobrepoem redes de relações pessoais operando segundo a lógica da dívida/crédito pessoal. E, enfim, nota-se que a dimensão temporal não está ausente da conduta das pessoas. Elas agem a partir de uma referência ao futuro. Ao concederem ou solicitarem o favor há uma percepção, socialmente construída, de que isso pode ser útil ou deverá ser retribuído adiante. É neste universo que operam os *escritórios*.

Se os vínculos pessoais com membros dos Poderes Legislativo e Executivo são essenciais para o desempenho da atividade dos *escritórios*, constata-se, como no caso da atuação dos assessores parlamentares junto aos órgãos ministeriais, que predomina uma preocupação com o cultivo das relações, sobretudo, com aquelas pessoas que

“mandam internamente”. Desse modo, como observa Isaías, é importante as pessoas serem *simpáticas, de bom relacionamento e agradáveis*. Devem procurar agradar autoridades e funcionários o que é feito, por exemplo, através da doação de *pequenas lembranças*. No início, acrescenta, “não precisa trabalhar com dinheiro. O dinheiro pode ser depois, futuramente”. Segundo o informante, somente após o encaminhamento de alguns processos é que o dinheiro pode começar a fazer parte da relação. Isto é, a aproximação pessoal e os presentes podem dar lugar a uma relação pautada pelos interesses econômicos. Dito de outro modo, a relação amigável serve como base para as práticas percebidas como corruptas.<sup>5</sup> O pagamento aos funcionários é definido, entre outros aspectos, em função do maior ou menor interesse do *lobista* em relação ao negócio que está sendo realizado e ao andamento do processo nos órgãos.

O fato da relação com os funcionários estar pautada em “lembranças” ou em “dinheiro” está associado à força que possui o *lobista* nos órgãos. No primeiro caso, o encaminhamento de seus interesses e as intervenções no trâmite dos processos ficam condicionados à disposição dos funcionários de prestar favores pessoais. No segundo caso, prevalece a cobrança de resultados. Referindo-se ao que ocorre quando a relação envolve dinheiro, informa Isaías: “Você liga e manda. Como você viu hoje. Eu quero isso. Porque a coisa mudou de figura. Não é mais presentinho. É tanto para cá, tanto para lá. A conversa é bem escrachada, escancarada. Quanto é que é meu? Quanto é que é seu? É tanto e tanto. Então tá bom!”. Como observa o informante, pude acompanhar parte de uma conversa que ele manteve durante alguns minutos com um funcionário do Ministério da Saúde a quem ele designou, em outro momento, como o “meu homem no Ministério”.

A conversa ocorreu em seu *escritório*, uma sala, sem qualquer identificação externa, de um prédio localizado na zona comercial de Brasília. Eu ainda trocava algumas palavras iniciais com Isaías, quando chegou o funcionário. Isaías pediu-me para aguardar um pouco na pequena sala de espera e iniciou a conversa com o funcionário na sala ao lado, que não impedia, no entanto, que alguns trechos fossem ouvidos. Os assuntos eram tratados rapidamente e o conteúdo da conversa consistia, basicamente, em troca de informações e acertos em torno de processos existentes no Ministério.

Do ponto de vista da análise, o que vale reter da conversa são as passagens que dão alguma indicação a respeito da atuação do *escritório* e dos procedimentos relacionados à liberação dos recursos federais. Desse modo, a vinculação entre a liberação dos recursos e as relações políticas, mais precisamente as eleições municipais, surge logo nos primeiros diálogos quando Isaías pergunta sobre “quais eram as chances desse processo sair”. Seu interlocutor responde que eram grandes e faz menção ao fato de que era ano de eleições (municipais). A questão da “*agilização*” dos processos aparece na seqüência da conversa. Consultando uma listagem, Isaías volta a perguntar: “E esses municípios vão sair?”. Ao que o funcionário responde:

“Vai depender da agilização dos processos”. Essa listagem, trazida pelo funcionário, foi motivo de alguns telefonemas dados por Isaías durante a entrevista. Aos seus interlocutores, sobre os quais não tive nenhuma informação, ele assegurava que estava com a lista dos processos e municípios e sugeria que fosse marcada uma conversa.

Outro tema abordado foi o orçamento. Havia uma preocupação, primeiro, em saber se os recursos destinados aos programas podiam ser alterados e, segundo, se haveria recursos para novos programas e quais eram eles. A obtenção de informações sobre os programas a serem implementados pelos ministérios foi tema abordado por Isaías na entrevista. Ao mencionar os funcionários que recebem dinheiro, observou, como a confirmar o que eu havia acabado de presenciar, que eles passam a trazer informações sobre os programas que vão ser abertos e as áreas que serão beneficiadas. Após a menção a um novo negócio que estava sendo encaminhado por solicitação de uma pessoa de Belo Horizonte – que “não sabe o caminho das pedras” – e de um favor junto ao INCRA que lhe havia sido solicitado por um conhecido, há uma discussão a respeito de pagamento. Isaías paga uma parcela, alega “problemas de caixa” e pede para que R\$ 100,00 deixem para ser pagos na semana seguinte. O funcionário concorda, mas argumenta que estava precisando comprar arroz e feijão para casa.<sup>6</sup>

A ação dos *escritórios* nos órgãos governamentais é descrita por seus proprietários e empregados, de modo geral, como um trabalho de *acompanhamento*. O termo é o mesmo utilizado por parlamentares e seus assessores para descrever o trabalho que desenvolvem nos órgãos ministeriais em favor dos *pleitos*. Há semelhança, também, nos objetivos, ou seja, garantir a adequação dos projetos às exigências técnicas dos ministérios e a priorização dos mesmos para atendimento. A caracterização do serviço realizado pela empresa Seval como de *acompanhamento*, foi feita, por exemplo, por Normando Leite Cavalcante durante seu depoimento à CPMI do Orçamento ao responder a uma pergunta sobre se ele liberava recursos. Ele responde: “*Liberar*, teve uma época que nós usávamos esse termo, depois foram criando problemas e eu fui tirando esse termo. Nós passamos a *acompanhar*; só para *acompanhamento de processos*” (grifos meus) (CPMI do Orçamento, 26/10/93, p. 44). Menos do que uma mudança na natureza do serviço prestado, o que se observa é a atribuição de uma nova categoria a uma mesma prática. Porém, nada indica que o objetivo do serviço tenha deixado de ser a liberação dos recursos federais.

Assim como os assessores parlamentares, Normando Leite descreve o trabalho de *acompanhamento* como algo colado e restrito aos trâmites burocráticos. Dirigido, particularmente, para a preparação da documentação exigida pelos órgãos (planos de trabalho, projetos técnicos, apresentação de declarações, petições etc.) e a solução das dificuldades que surgem no andamento dos processos.<sup>7</sup> Para isso, afirma, cuidava apenas de manter-se informado sobre os processos através dos canais oficiais. Ao

contrário de Isaías, portanto, ele nega, o que pode em parte ser explicado pelo fato de estar depondo numa Comissão Parlamentar de Inquérito, que tenha a ajuda de funcionários dos órgãos para encaminhar seus processos. No entanto, em depoimentos fornecidos à Polícia Federal e em entrevistas concedidas à imprensa, funcionários dos ministérios afirmam que Normando Leite apresentava-se como assessor do deputado João Alves,<sup>8</sup> o que, também, é negado por ele.

A necessidade de incorporação de deputados e senadores ao processo de liberação de recursos federais, é, todavia, apontada tanto por Normando Leite quanto por Isaías. O poder atribuído ao parlamentar não é distinto daquele analisado anteriormente, isto é, assegurar que os processos sejam priorizados pelos ministérios. A intervenção do parlamentar é descrita como uma condição fundamental – o que pode ser entendido a partir da análise realizada anteriormente sobre a relação entre os parlamentares e autoridades governamentais – para a liberação dos recursos. Esta intervenção é concebida, como vimos, como a “parte política” da liberação. Após associar seu trabalho à parte burocrática, acrescenta Normando L. Cavalcante: “Agora, tem a outra parte, a parte política. Se um prefeito der entrada num processo no ministério, ele, dificilmente – eu posso declarar –, certamente, não será pago. A menos que tenha um deputado ou senador para pedir ao ministro” (Normando Leite Cavalcante, CPMI do Orçamento, 26/10/93, p. 40). Em outro momento, ele ressalta os interesses políticos que giram em torno de cada um dos processos: “Esses processos que eram encaminhados, sempre tinha um interessado político, e como eu não tinha nenhum prestígio – apesar de ter sido indiciado por exploração de prestígio –, só o parlamentar pedindo ao ministro é que seria autorizado” (Normando Leite Cavalcante, CPMI do Orçamento, 26/10/93, p. 04). Esta é uma evidência, portanto, de que a atuação do *escritório* não se faz à margem dos procedimentos governamentais e práticas políticas que determinam a liberação dos recursos.

A ação dos *escritórios*, de modo geral, não vai estar dissociada das relações que unem prefeitos e parlamentares. Estes vão intervir nos processos que estejam relacionados à consolidação ou expansão de seus vínculos políticos. Desse modo, se por um lado, os parlamentares indicam a prefeitos os *escritórios* que devem recorrer, por outro, os prefeitos também indicam, aos *escritórios*, os parlamentares que gostariam de ver defendendo seus interesses.<sup>9</sup> O argumento do interesse político é apresentado por Normando Leite para justificar a intervenção do parlamentar a favor dos processos: “O parlamentar, votado naquele município, tinha o interesse de atender aquela obra ou aquele recurso e pedia ao ministro (Normando Leite Cavalcante, CPMI do Orçamento, 26/10/93, p. 6). Articulam-se, portanto, os interesses dos *escritórios*, parlamentares e prefeitos.

Mas os ganhos dos parlamentares não são, em alguns casos, somente políticos. Uma parcela dos recursos repassados aos municípios pode retornar para os mesmos em forma de comissão. A esse respeito Isaías tece o seguinte comentário: “O parla-

mentar usa o cargo dizendo que tem interesse para liberar aquilo. Tantos por cento do que você vai ganhar é dele, tantos por cento é seu”.

Os *escritórios* instituem duas formas principais de remuneração. Primeiro, a “comissão”. Nesse caso, o valor a ser pago é definido em função da aplicação de um percentual (5%, 10%, 15%) ao valor do recurso liberado nos ministérios. É um pagamento realizado, como se diz, “em cima do serviço resolvido”. Segundo, o pró-labore mensal. Nesse caso, o cliente acerta com o *escritório* o pagamento de um valor mensal pela contratação de seus serviços. O pagamento na forma de comissões apresenta alguns inconvenientes para as prefeituras e os *escritórios*. O valor da comissão não pode ser pago com dinheiro repassado pelo governo federal uma vez que isso caracteriza, segundo o direito administrativo, “intermediação de verbas”. Do ponto de vista do *lobista*, o pagamento por comissão é um risco. Como os contratos entre prefeituras e *escritórios* são contratos informais, não existem instrumentos legais que assegurem, em caso de calote, que o pagamento seja efetuado. E não são raras as reclamações em relação aos prefeitos. Uma solução, nesses casos, foi mencionada por Isaías: “Você tem que acionar os amigos, pegar ela [a prefeitura] através dos impostos que está sonegando. Você vai dar o troco nela. Mas é um desgaste muito grande”. O canal utilizado é, de certo modo, o mesmo que permite que o prefeito tenha os recursos liberados. Trata-se de acionar a rede de conhecidos de modo que se descubra alguma irregularidade que permita exercer uma pressão sobre a prefeitura. Este é um fato interessante do ponto de vista das relações entre os aspectos institucionais e pessoais no contexto da administração pública na medida em que recorre-se a uma irregularidade formal para se exercer uma pressão para que um contrato informal seja cumprido.

A articulação do trabalho dos *escritórios* com as assessorias parlamentares ou o trabalho paralelo em torno dos mesmos processos é, em alguns casos, segundo assessores parlamentares, motivo de atrito. Menciona-se, por exemplo, o risco que correm os assessores parlamentares de “desgaste” da relação com os funcionários dos órgãos ministeriais em função das várias demandas em torno dos mesmos processos. Isto, como vimos, pode criar um problema com o funcionário, o que pode resultar em uma maior dificuldade para o encaminhamento dos interesses no órgão. Além disso, a atividade desenvolvida pelos *escritórios* é vista negativamente, entre outros aspectos, pelo valor da comissão cobrada, os métodos (pagamento a funcionários, por exemplo) utilizados para viabilizar a liberação dos recursos e a incerteza que em alguns casos introduz a respeito do parlamentar responsável pela liberação dos recursos.

Porém, os *escritórios* não enfrentam a concorrência somente das assessorias parlamentares. Se as articulações dos *escritórios*, em alguns casos, envolvem, além dos parlamentares, empreiteiras, é certo também que elas disputam espaço num mesmo campo de atividades. O avanço das empreiteiras foi destacado por Normando Leite Cavalcante em depoimento aos parlamentares. Diz ele: “Hoje, as grandes em-

presas são as construtoras que estão dentro dos ministérios. (...) Esse mesmo trabalho que faço, as construtoras estão fazendo. (...) Elas passaram a fazer os projetos diretamente nas prefeituras” (Normando Leite Cavalcante, CPMI do Orçamento, 26/10/93, p. 38 e 63). É a essa atuação das empreiteiras junto aos órgãos públicos municipal e federal que é dada atenção a seguir.

## Notas

<sup>1</sup> A partir de denúncias publicadas na imprensa durante o ano de 1988, particularmente em função das investigações empreendidas pela “CPI da Corrupção”, elaborei uma primeira análise sobre a atuação desses *escritórios* (cf. BEZERRA 1995b).

<sup>2</sup> Veja-se, por exemplo, as declarações do empresário Normando Leite Cavalcante, proprietário da empresa Seval. O empresário foi convocado pela CPMI do Orçamento para prestar esclarecimentos sobre a participação da empresa na liberação de recursos para diversos municípios ligados, sobretudo, ao deputado João Alves (PFL-BA). Sobre o que leva os prefeitos a recorrer ao serviço dos *escritórios* diz o depoente: “A falta de estrutura que os pequenos municípios tinham – e continuam tendo – para elaborar os seus projetos e acompanhar o andamento de seus processos em Brasília.” A questão da burocracia aparece em outro momento do depoimento quando se refere às dificuldades criadas pelos órgãos ministeriais para a liberação dos recursos. Diz: “Todos eles criam dificuldades. Haja visto (...) a série de documentos exigidos. Depois esses documentos, processos, vão chegando, vão vencendo e vão criando pareceres inúmeros, às vezes pareceres que não têm precisão, e vão fazendo.” (Normando Leite Cavalcante, CPMI do Orçamento, 26/10/93, p. 2 e 39).

<sup>3</sup> Um ex-prefeito e atual deputado (PTB-RS) menciona em certa passagem da entrevista o modo como representantes de escritórios se apresentavam: “Pede uma audiência, comparece e diz: Eu tenho um escritório assim... e o Sr. tem tanto em verba em tal lugar, nós queremos ver se é possível liberar e o nosso pagamento é 5%.”

<sup>4</sup> Referindo-se à importância das redes pessoais no interior dos órgãos, o proprietário de um *escritório de lobby* observou, durante uma conversa, que tinha essas redes mais ou menos reconstituídas em dois órgãos. Mencionou o caso de um ex-chefe da Casa Civil como exemplo de uma das poucas pessoas que possui isso bem mapeado – sabe onde estão as pessoas quem nomeou. A seu ver, esse é seu “grande trunfo”. A posse dessas informações permite, sobretudo, “atuar sobre o ego das redes. Procurar logo as pessoas que são responsáveis pelas nomeações”.

<sup>5</sup> Uma exame a respeito da relação entre relações pessoais e corrupção pode ser encontrado em BEZERRA (1995a).

<sup>6</sup> Os baixos salários pagos aos funcionários do Executivo são freqüentemente mencionados como um incentivo para que estes aceitem, de pessoas com interesses a defender junto aos Ministérios, pagamentos (em dinheiro ou espécie) pelos serviços que prestam. Como observa A. Morice a partir de um estudo realizado em Guiné, a participação em negócios corruptos para aqueles que têm uma posição no poder público torna-se uma forma de obter um complemento salarial (1987). Sobre a relação entre corrupção e baixos salários ver ainda KLITGAARD (1994, p. 91-94). Em resumo, se o autor admite que os baixos salários podem ser um incentivo

para a corrupção, ele reconhece, no entanto, que o simples aumento de salário não é suficiente para pôr um fim na mesma.

<sup>7</sup> Uma descrição das etapas relacionadas à preparação de um processo foi efetuada por Isaias. Vejamos: “Você sabe que tem determinado programa. Tem recurso para isso. Você vê um recurso no Ministério A. O Ministério A tem um Instituto ou Fundação. Uma Carteira. Esse Instituto lá, ou esse Ministério, tem um programa, ou vários programas para o Município. O Prefeito faz um ofício ao Ministro. O Ministro determina que vá para determinado órgão. Nesse órgão, o ofício pode ser transformado em processo ou não. Se for transformado em processo ele pode ser priorizado ou não. Se ele for priorizado, ele está enquadrado dentro das normas técnicas e previsões orçamentárias ou extra-orçamentárias. Com base nisso aí, você vai montar então um projeto técnico. Esse projeto técnico vai ser: as plantas, as plantas baixas, as plantas do muro, certidões, enfim, tudo. Você montou toda a estrutura do projeto, você passa então a contar com as pessoas que vão analisar o projeto. Quem analisa o projeto é que vai colocar esse projeto na mesa da pessoa que vai assinar o cheque, concorda? Então, você tem que ter os técnicos lá.”

<sup>8</sup> Ver, por exemplo, matéria publicada no *Jornal do Brasil*, em 3/11/91, intitulada “Indústria da verba engana prefeitos”.

<sup>9</sup> Sobre a indicação dos parlamentares por parte dos prefeitos consultar o depoimento de Normando Leite (Normando Leite Cavalcante, CPMI do Orçamento, 26/10/93, p. 10).

## CAPÍTULO XII

# **Os pleitos e a ação das empreiteiras nos órgãos públicos. Considerações a partir do estudo de um caso**

**A**o longo da análise vimos que são efetuadas diversas referências à atuação das empreiteiras nas etapas e procedimentos oficiais responsáveis pela transferência de recursos federais para os estados e municípios. Para tanto, elas implementam um conjunto de ações junto aos poderes públicos locais (estados e municípios), Legislativo e Executivo Federal. A partir de informações reunidas sobre a Construtora Norberto Odebrecht (CNO), procuro examinar como, em determinado momento, atua esta empresa para que obras de seu interesse sejam priorizadas pelo poder público, tenham recursos alocados no orçamento federal e esses recursos sejam efetivamente liberados. Nesse momento, focalizo particularmente o modo como os interesses da empresa se articulam com os interesses de políticos locais e parlamentares e suas ações se adequam aos mecanismos governamentais e políticos responsáveis pela liberação dos recursos.<sup>1</sup>

### **Sobre a atuação da empresa junto aos poderes públicos locais**

A proposta de ser contemplado com recursos federais, ainda que através da mediação de uma empreiteira e sob a condição de que as obras sejam realizadas pela mesma, tem um apelo forte junto aos prefeitos. A ele não deixam de atender, inclusive, prefeitos filiados a partidos que se pautam por uma linha de atuação mais crítica em relação à elaboração do orçamento e à interferência das empreiteiras no Estado. Trata-se, como argumentou um desses prefeitos a um assessor da liderança de seu partido diante de uma proposta encaminhada pela Odebrecht, de um recurso que é “*de graça*”.

Todavia, empresa e prefeito (ou governador) podem não estar de acordo quanto às obras que cabem ser realizadas. A empresa pode propor uma obra que não corresponde àquela que o prefeito considera como fundamental. O consenso quanto às obras a serem efetuadas é, no entanto, um dos efeitos produzidos pela ação da empreiteira junto às administrações públicas locais. A atuação da empresa, interfe-



rindo nas prioridades dos municípios e estados, pode ser observada em um documento intitulado “Relatório de avaliação do PA/91”, no qual se encontra uma descrição sucinta das atividades da empresa relacionadas à Caixa Econômica Federal no ano de 1991. Em um dos seus itens, 1.1, lê-se: “Conhecimento e participação na tentativa de influenciar as prioridades a nível municipal e estadual, participando juntamente com os G.Cs [gerentes de contratos] das definições das programações”. Com a interferência, a empresa procura converter seus interesses em prioridades dos governos estaduais e municipais, criando, desse modo, a possibilidade de realização do empreendimento. Este esforço parece associado a dois aspectos. Primeiro, a concorrência entre as próprias empresas para obter dos governantes locais um acordo quanto à execução dos empreendimentos a que estejam contratualmente vinculadas ou que tenham interesse em realizar. Segundo, a preferência da empresa por uma obra em detrimento de outra está relacionada às suas possibilidades de ação junto aos órgãos federais, ou seja, a maior ou menor chance de obtenção de recursos junto a um ministério, autarquia ou programa.

Para viabilizar a transferência de recursos para os governos estaduais, municipais e autarquias, a empresa atua de modo a implementar as medidas necessárias à preparação das solicitações de recursos a serem encaminhadas aos órgãos federais. É como parte dessas medidas que se pode entender a menção, efetuada em documentos, aos estudos sobre a capacidade de endividamento dos municípios e aos pedidos de recursos aos órgãos.<sup>2</sup> Tudo se passa, portanto, como se a empresa operasse, mesmo antes de qualquer contrato formal, como um departamento dos órgãos públicos estaduais e municipais. No entanto, a mediação realizada pela empresa é geralmente fundada num acerto de que os recursos obtidos sejam utilizados em empreendimentos de seu interesse.

### **O encaminhamento dos pleitos aos ministérios**

O encaminhamento de pedidos de recursos para os municípios e estados é uma das atividades da empresa. Os ofícios e minutas de ofícios a serem dirigidos aos ministros constituem uma parcela significativa dos documentos apreendidos.<sup>3</sup> Tive acesso a 113 destes ofícios. Com exceção de um (01) ofício de 1991, dois (02) de 1992 e dez (10) que não estão datados, os demais estão com datas de 1993. De modo geral, eles contêm solicitações de inclusão de recursos nas programações orçamentárias dos ministérios e pedidos de priorização na liberação de recursos de emendas parlamentares ou dotações globais dos ministérios já previstas no orçamento. São comuns também os ofícios solicitando a assinatura de convênios e encaminhando os planos de trabalho. Em alguns destes casos, são feitas referências ao número das emendas parlamentares ou à rubrica orçamentária cujos recursos poderiam ser utilizados. Assinam os ofícios: prefeitos, governadores, secretários de estado e parlamen-

tares. Alguns dos ofícios enviados por prefeitos e governadores são acompanhados ainda da assinatura de parlamentares e da bancada de parlamentares que, desse modo, manifestam seu apoio ao *pleito* realizado.

O encaminhamento desses ofícios aos ministérios faz parte da orientação dada pela empresa aos seus clientes. Isto pode ser observado em formulário de circulação interna, datado de 09/10/92, no qual o escritório da empresa em Brasília emite a seguinte recomendação para os escritórios do Rio de Janeiro, Brasília, Recife, Belo Horizonte: “Tendo em vista o novo perfil do governo, estamos encaminhando minuta em anexo para ser encaminhada ao Ministério do Bem Estar Social (ministro), reiterando o pleito do estado/município com ação parlamentar cujo apoio seja identificado pelo governo”. A minuta inicia-se com cumprimentos ao novo ministro e segue com uma exposição sobre a situação do projeto – nome, recursos previstos no orçamento, nº da rubrica, recursos liberados e a liberar – em nome do qual é feita a solicitação. Registre-se o destaque dado à atuação do parlamentar como representante dos interesses de seus representados: “Venho reiterar reivindicações das populações carentes do meu estado”. O fato de ser encaminhado por uma autoridade pública atribui à solicitação o caráter de um pedido político.

Do ponto de vista da investigação, porém, é na própria instrução que podemos obter alguns dados interessantes. Trata-se da preocupação da empresa com o apoio político à solicitação dos prefeitos e governadores. Nesse sentido, são efetuadas duas recomendações: primeiro, que se busque o apoio de parlamentares para os projetos e, segundo, que este apoio seja concedido preferencialmente por parlamentares governistas. Destaque-se, inicialmente, que essas ações decorrem da representação que possui a empresa acerca dos procedimentos governamentais relativos à liberação dos recursos para os projetos estaduais e municipais. E como se pode observar, em linhas gerais, estas ações estão de acordo com o conjunto de relações e princípios sociais que operam na transferência de recursos federais por parte do Poder Executivo para os estados e municípios. Desse modo, a instrução lembra que não é suficiente que a solicitação seja encaminhada pelo prefeito ou governador. Faz-se necessário que a ela esteja agregado o apoio, sobretudo, de um parlamentar governista na medida em que é este que se encontra em condições políticas mais adequadas para obter a liberação dos recursos junto ao Executivo. A preocupação com a obtenção do apoio dos parlamentares chama atenção para um outro aspecto quanto à atuação da empresa, a saber, a adequação de suas ações aos canais e relações políticas que condicionam a liberação dos recursos. A empresa não atua a partir de um “sistema” que se poderia conceber como paralelo aos canais oficiais, mas através de relações e práticas políticas consideradas por prefeitos, governadores, parlamentares e autoridades governamentais como legítimas.

A empresa, através de seus escritórios regionais, trabalha também para manter seus clientes informados a respeito das exigências e normas emitidas pelo governo

federal, a fim de efetuar a liberação dos recursos. Desse modo, ela faz chegar aos governos locais os programas e regulamentos elaborados pelo poder público federal e contribui com eles para que suas solicitações e documentação atendam às exigências oficiais. Assim, em documentos do tipo “comunicação interna”, utilizados especialmente para troca de informações e orientações entre os escritórios da empresa, encontram-se incumbências dessa natureza. No dia 18/11/92, o escritório de Brasília envia aos representantes dos escritórios regionais a recomendação de que fiquem atentos aos prazos de vigência dos convênios vinculados ao Ministério do Bem Estar Social (sob o risco de que os mesmos expirem e seja necessário a abertura de novos processos) e lembra que as solicitações de aditivos de prazo devem ser encaminhadas pelos clientes. No dia 27/01/93, outra “comunicação” recomenda que seja transmitido aos clientes o conteúdo da circular nº 003 da Secretaria-Geral da Presidência da República na qual o presidente da República determina que nenhum órgão ou entidade está autorizada a receber recursos financeiros, se os pagamentos ao governo federal não estiverem em dia (exemplo, INSS e o FGTS). No dia 03/05/93, o escritório de Brasília solicita dos escritórios regionais a entrega dos “Planos de Trabalho” com a documentação técnica, jurídica, institucional e as cartas-consulta “para a formação do processo e priorização junto ao MBES”. A atuação da empresa, através de sua rede de escritórios, nos órgãos ministeriais, estaduais e municipais (acompanhando os processos, reunindo informações, mobilizando as relações, discutindo e negociando com as autoridades governamentais), não se resume ao encaminhamento de informações e demandas entre as diversas instâncias do poder público, apesar deste ser um aspecto importante.

## **A intervenção na elaboração do orçamento da União**

Um primeiro aspecto que chama atenção é a preocupação da empresa com a obtenção de informações a respeito dos recursos de que dispõe a União para a aplicação em investimentos em suas áreas de atuação. Assim, são efetuadas avaliações e realizados estudos com o propósito de se ter um quadro da situação financeira do Estado e, inclusive, pensar em alternativas que possam ser acionadas para garantir um aumento da capacidade de investimento do governo federal. Para tanto, a empresa se funda, entre outras fontes, em informações obtidas junto aos órgãos do governo federal. Este é o caso, por exemplo, do documento intitulado “Restrições Orçamentárias para 1993”. Não há indicações sobre a autoria do documento que possui uma rubrica com a data de 11/08/92. No entanto, ele apresenta como fonte o MEFP-DOU (Ministério da Fazenda e Planejamento, Departamento de Orçamento da União). Nele são arrolados os “motivos” tidos como responsáveis pela “escassez de recursos que atinge o ano de 1993”, como aumento das transferências obrigatórias para estados e municípios, diminuição de impostos de empresas e de importação, despesas obrigató-

rias, menor margem no orçamento para a destinação livre dos recursos. Diante deste quadro, são apresentadas sugestões visando garantir o aumento dos investimentos no orçamento. É o que se pode observar em um documento datado de 10/09/92, não assinado e intitulado “Ampliação da capacidade de investimentos do Orçamento 1993 (P.L. nº 044/92 – CN)”. Após descartar algumas alternativas, o autor argumenta que o melhor caminho seria a Comissão de Orçamento considerar como subestimadas as receitas apresentadas pelo Executivo – estratégia utilizada em diversas circunstâncias pelos parlamentares para disporem de um valor maior de recursos para elaborarem suas emendas. E referindo-se ainda ao Congresso, lembra que as emendas dos parlamentares constituem um instrumento importante de movimentação dos recursos. Este é um aspecto importante, pois demonstra o interesse das empresas nas emendas individuais dos parlamentares não obstante as alegações de que os valores emendados pelos parlamentares são pequenos. Observa-se, portanto, que em virtude da vinculação de seus interesses aos recursos disponíveis para investimento, a empresa não só busca informações que possam orientar suas ações junto à elaboração do orçamento, como elabora propostas que são encaminhadas aos Poderes Legislativo e Executivo contendo sugestões que contemplam seus interesses de modo mais adequado.

O acesso da empresa às informações oficiais ocorre, por exemplo, através dos contatos que seus representantes mantêm com funcionários e autoridades do Executivo e Legislativo. Com data de 15/09/92, tem-se uma pauta de assuntos a serem discutidos durante almoço com José Carlos Alves dos Santos que desempenhava na ocasião a função de assessor legislativo do Senado. Os itens selecionados para a reunião revelam o interesse da empresa em obter informações sobretudo a respeito das definições iniciais que pautam a elaboração do orçamento no Congresso: número de subcomissões, definição dos relatores, número de emendas que poderão ser realizadas por parlamentar, as fontes de recursos ministeriais que serão canceladas. Entre os itens relacionados destaca-se o de número 3 onde é explicitada a disposição da empresa de manter um contato contínuo com o assessor: “Diálogo permanente com o interlocutor (JC) [José Carlos] durante o processo do OGU/93, para a obtenção dos documentos e informações, visando ao sucesso de nossos programas”.

A fim de se obter informações e dominar os procedimentos relacionados ao processo orçamentário, no ano de 1993, a empresa promove palestras com funcionários diretamente responsáveis, o que garante o acesso a informações qualificadas e atualizadas, pela elaboração e controle do orçamento no Executivo e Legislativo. Em documento do tipo “comunicação interna”, de 14/04/93, Manoel Ailton S. Reis comunica aos escritórios da CNO a realização de duas palestras sobre o orçamento a serem efetuadas nos escritórios da empresa em Salvador e Rio de Janeiro, em dias distintos. Como informa o convite, o objetivo é obter conhecimento da “forma que é elaborado o orçamento” e de “suas realidades/dificuldades”. Para tanto, são convidados o Diretor da Assessoria de Orçamento da Comissão Mista e Orçamento do Congresso Na-

cional (responsável pela consolidação das emendas parlamentares e confecção do orçamento/93) e o Diretor da Secretaria de Orçamento Federal (SOF-SEPLAN) (Responsável pela confecção do OGU/93 e pela elaboração da LDO/94 e Projeto de Lei do OGU/94. Como indicam os itens da pauta da reunião, busca-se informações, sobretudo a respeito da disponibilidade de recursos e dos órgãos nos quais eles estarão disponíveis.

Para incluir recursos para os estados e municípios onde possuem obras, a CNO procura influir na elaboração do orçamento antes mesmo deste chegar ao Legislativo, ou seja, quando da preparação pelo Executivo da proposta orçamentária. A fim de consolidar suas propostas orçamentárias, recorde-se, os ministérios contam com as informações e os programas encaminhados por seus órgãos setoriais e regionais. Quanto às empresas, vimos acima, elas atuam junto aos órgãos municipais e estaduais procurando influir na definição de suas prioridades. A pressão das empresas ocorre também em torno das propostas orçamentárias que os órgãos estaduais encaminham aos ministérios. Segundo Ribamar, assessor que colaborou com o relator do DNER, a pressão maior sobre os órgãos é efetuado exatamente nos departamentos estaduais. Quando a proposta dos estados chega ao órgão central, ela já está comprometida pelas diversas pressões exercidas. No órgão central, as empresas que tiveram seus interesses contemplados ao nível estadual vão atuar com vistas à sua manutenção na proposta do órgão, enquanto aquelas que não se saíram tão bem têm uma nova oportunidade para ver seus programas atendidos. Desse modo, até o momento em que os recursos para as obras de interesse da empresa sejam transferidos efetivamente para os órgãos públicos contratantes, a solicitação passa por diferentes instâncias e etapas oficiais. As chances dessa obra vir a ser contemplada com recursos federais aumenta se a empresa a defende, não em uma ou outra etapa, mas ao longo de todo processo. E na medida em que as propostas resultantes de cada etapa consolidam acertos, essas chances aumentam se as obras já estão incluídas nas propostas originadas dos órgãos estaduais e ministeriais.

Para que os programas de seu interesse sejam contemplados na proposta de lei orçamentária, a empresa recorre à pressão que os parlamentares podem exercer junto aos ministros. Trata-se de uma medida voltada para “*carimbar*” os recursos. As empresas contam, portanto, com a força que os parlamentares podem exercer junto aos ministérios. A utilização deste expediente pode ser observada em documento identificado como “Agenda de reunião na SDR” [Secretaria de Desenvolvimento Regional], datado de 26/05/92. Como participantes da reunião, o documento menciona dois representante da CNO em Brasília e um membro do Departamento de Assuntos Inter-Regionais (Hídricos) da SDR, “Dr. Nino Bottini”. Referindo-se ao LOA/93 registra o documento: 1) “Desenvolver ações políticas junto a senadores e deputados para que estes levem ao ministro os nossos programas, solicitando que se ja incluído na prioridade do ministério (PL do Executivo); 2) Levar ao NB (SDR) relação de programas

prioritários da CNO para que este possa incluir no Orçamento da Secretaria, a nível de Executivo, visando facilitar gestões junto ao Congresso na época das emendas e 3) os parlamentares que nos apoiaram irão defender suas solicitações no período de apresentação/discussão/votação das emendas junto à Comissão Mista de Orçamentos”. No entanto, como se pode depreender do item 2, a empresa não conta somente com as solicitações dos parlamentares, mas também com a atuação de autoridades do próprio órgão para que os programas possam ser incluídos em sua proposta orçamentária. Quanto aos parlamentares, através da designada “ação política”, a empresa busca obter seu apoio para os projetos de seu interesse e tem a expectativa de que esses mesmos parlamentares defendam os projetos durante a tramitação da proposta orçamentária no Congresso. A empresa move-se, portanto, na rede de dependências que vincula autoridades do Executivo, parlamentares e lideranças políticas locais. Joga com a força, diferenciada, que os parlamentares possuem junto aos órgãos do Executivo, do interesse que esses órgãos têm no apoio dos parlamentares no Congresso e do interesse destes em consolidar suas redes políticas.

A articulação da empresa com os governadores dos estados para a inclusão de recursos na proposta de Lei Orçamentária apresentada pelo Executivo é destacada em uma “Comunicação interna” datada de 07/07/92. A mensagem do escritório de Brasília é dirigida aos escritórios regionais. Informa, inicialmente, que anexo à Comunicação seguem os quadros dos órgãos – Ministério da Agricultura e Reforma Agrária (MARA), Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR), Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) – com os programas apresentados pelos escritórios regionais para suas regiões “que estão sendo apresentados e trabalhados junto aos respectivos ministérios/secretarias, para que sejam incluídos no Projeto de Lei de Executivo para o OGU/93”. Os programas são definidos pelos escritórios regionais e, em seguida, repassados para o escritório de Brasília, que realiza o trabalho nos ministérios. Para reforçar o pedido de inclusão dos programas e dar-lhes o caráter de um *pleito*, é solicitado aos representantes regionais da empresa que “seja cobrado o envio dos ofícios pelos governadores aos ministérios executivos pedindo a prioridade dos nossos programas e respectivos valores com o descritivo técnico/ financeiro em anexo”. Os ofícios encontrados na documentação demonstram que essa é uma solicitação freqüentemente atendida. Mas a atuação da empresa não se resume ao encaminhamento dos pedidos dos parlamentares, prefeitos e governadores. Como sugere uma outra passagem da “comunicação”, o representante de Brasília lembra que, para garantir a inclusão dos programas, equipes da empresa (“APE” e “AR”, siglas cujo significado não é possível precisar) desenvolvem “ações em paralelo”.

Remetida a proposta do Executivo ao Congresso, as atenções passam a se concentrar na Comissão de Orçamento. Representantes das empreiteiras atuam, por conseguinte, mais diretamente junto a assessores e funcionários da Comissão, parlamen-

tares e relatores. Buscam assegurar a aprovação dos recursos já alocados nas rubricas orçamentárias e aumentar os seus valores. Para as empresas que não foram bem sucedidas nas etapas anteriores de elaboração do orçamento, as emendas parlamentares (coletivas e individuais) constituem mais uma chance para que os programas de seu interesse sejam incluídos no projeto de lei. Alguns aspectos da ação da CNO junto aos parlamentares também podem ser depreendidos dos documentos e depoimentos.

A atuação no orçamento se estende pelas distintas etapas e órgãos institucionais (Assessorias de Orçamento, Secretaria) envolvidos com a avaliação e modificação da proposta orçamentária no Congresso. É o caso, por exemplo, do parecer preliminar. Este é o assunto de um documento, datado de 09/09/92, que menciona uma reunião, entre um representante da empreiteira em Brasília e duas outras pessoas, cujas funções não foi possível identificar, para tratar da LOA/93. Em negrito é destacado o conteúdo da reunião: "Ações para influenciar no parecer preliminar". O objetivo da empresa consiste em aumentar os valores disponíveis para as emendas dos parlamentares. Desse modo, um dos integrantes da reunião sugere que seja eliminado o limite de remanejamento dos recursos para investimento (20%) e custeio (3%). Para que a sugestão possa ser levada a efeito, a via indicada é o encaminhamento da idéia através de um parlamentar. Este é um exemplo, portanto, de como a empresa procura influir nas próprias regras que vão regulamentar a intervenção dos deputados e senadores na elaboração do projeto de lei orçamentária.

A atuação das empreiteiras durante a elaboração do Orçamento no Congresso Nacional foi um das questões abordadas por José Carlos Alves dos Santos em depoimento aos parlamentares da CPMI do Orçamento. Informações sobre a questão foram fornecidas sobretudo em um novo depoimento ocorrido em 29/10/93. Porém, antes de iniciar sua exposição, o depoente informa aos parlamentares que seu conhecimento sobre a ação das empreiteiras é limitado. Diz basear-se no que observou, no que ouviu e em "conversas informais" que teve com representantes das empreiteiras e pessoas da administração pública. Ressalta que, sobretudo as grandes empreiteiras, possuem funcionários especializados para tratar de cada área: ministérios ou grupo de ministérios, Poder Legislativo e Presidência da República. Detalhes sobre o modo como atuam podem ser observados nos seguintes trechos reproduzidos a seguir:

Quando se trata do orçamento, às vezes, alguns desses funcionários [que trabalham nos ministérios e no legislativo] se juntam. Por exemplo, com o representante do Legislativo, quando é assunto do DNER, ou qualquer coisa desse tipo, aquele que trabalha com o DNER ajuda o representante do Legislativo. De vez em quando, no Legislativo, aqueles representantes do Legislativo que acompanham parlamentares, relatores, técnicos, agentes, que inclusive vivem visitando a gente aqui, ali, às vezes vão acompanhados de outros, ou outros funcionários da mesma empreiteira. Aí eles fazem o trabalho, aquele trabalho que se chama de *lobby*, no Congresso, que é no sentido de fazer aprovar emenda, de

preparar emenda ou se informarem do processo Legislativo, estarem permanentemente informados do que está acontecendo na Comissão de Orçamento. E, nesse sentido, estão sempre presentes na Comissão de Orçamento, junto com os líderes da Comissão de Orçamento, estão presentes nas assessorias buscando informações, conversando com técnicos, diretores, etc. querendo esclarecimentos de processo, novidade de data, de procedimentos, enfim, coisas que possam ilustrar o trabalho deles; e procurando também se apresentar, vamos dizer assim, se tornarem simpáticos, se apresentarem, conversarem, fazer relações públicas também.

Bom, nesse sentido, eles vão procurando apresentar emendas de interesse e procuram, na realidade, em vez de pegar um parlamentar para assinar várias emendas, eles procuram trabalhar, inclusive, assim: se é uma obra de interesse de um Estado, eles procuram buscar um parlamentar daquele estado para assinar a emenda. Isso a gente nota claramente em relação de emendas apresentadas, ou em conversas: “Isso aqui foi apresentado pelo deputado fulano de tal estado”, e coisas desse tipo.

Então, eles procuram direcionar as emendas de um estado para serem apresentadas pelo parlamentar do próprio estado. É claro que nem sempre isso acontece, mas normalmente eles procuram agir dessa maneira.

Depois de apresentadas as emendas, eles começam o trabalho de acompanhamento dessas emendas, ou seja, de saber cada fase do processo com o sub-relator, com o relator parcial, com o relator-geral, etc. – enfim, de todo o processo – como é que as emendas estão. Procuram ter acesso a assessores, a técnicos para saber como está o andamento dos pareceres, quando serão apresentados, se já foi feita alguma indicação, algum critério do relator, procuram descobrir os critérios. Quer dizer, procuram se informar sobre tudo o que está acontecendo em relação a cada parecer que está sendo elaborado, vamos dizer assim. E aí tentam, evidentemente, colocar o máximo, e usam influências de pedir a um parlamentar para falar com o relator para pedir por aquela emenda, e coisas desse tipo.

Isso realmente eles procuram fazer. Ou pegar um líder para falar sobre a emenda, para pedir sobre o assunto. Isso acontece muito.” (José Carlos Alves dos Santos, CPMI do Orçamento, 29/10/93, p. 1).

Apresentada como um bloco, a passagem, contudo, remete a questões distintas. A primeira questão para a qual o depoente chama a atenção é a da organização das empreiteiras para a inserção dos programas de seu interesse no orçamento. Como temos visto, destaca-se quanto a este aspecto, o modo como a atuação da empresa nos diferentes níveis da administração pública (municipal, estadual e federal) e nos distintos poderes (especialmente Executivo e Legislativo) se articulam. A troca de informações entre os funcionários das empresas que atuam nas diferentes pontas da elaboração do orçamento assegura às mesmas, entre outros aspectos, um domínio amplo



das medidas que estão sendo implementadas pelos poderes públicos. Especificamente em relação aos programas de interesse das empreiteiras, isto garante uma continuidade dos trabalhos dirigidos para sua inserção na Lei Orçamentária. Atuando nessas várias pontas, as empreiteiras conseguem, por exemplo, lidar com os distintos interesses que pautam a relação do Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento.

Outra questão destacada por José Carlos Alves dos Santos refere-se à presença e conduta dos funcionários das empreiteiras no Congresso durante a discussão do orçamento. Quanto a esse aspecto, a CPMI do Orçamento parece ter introduzido uma mudança. Assessores parlamentares e funcionários do Legislativo são unânimes em reconhecer que após a CPMI, a presença dos representantes das empreiteiras é menos visível. Do relato feito pelo depoente, que está referido ao período anterior à Comissão Parlamentar, observa-se que as pessoas preferencialmente procuradas pelo funcionários das empreiteiras são aquelas diretamente envolvidas com a discussão do orçamento, ou seja, parlamentares, técnicos e relatores. Do ponto de vista do modo como essas ações são percebidas e das categorias utilizadas para descrevê-las, é interessante observar que a atuação da empresa é descrito como *lobby*. Como sugeri acima, o uso da categoria *lobby* para descrever estas práticas está relacionado particularmente a um esforço para torná-las aceitáveis não obstante a inexistência de uma regulamentação do *lobby*.

Quanto aos espaços freqüentados pelos funcionários das empresas, percebe-se que estes privilegiam a Comissão, onde buscam entrar em contato com líderes dos partidos, e as Assessorias de Orçamento do Congresso, onde procuram os técnicos e diretores para manterem-se informados.

Registre-se, enfim, o comentário efetuado pelo depoente a respeito do modo como se conduzem esses funcionários. Conversar, ser simpático, ou seja, agir como um “relações públicas” consiste em uma estratégia para se ter acesso aos parlamentares e funcionários do legislativo. O que se busca, em certa medida, é estabelecer uma relação amigável com estes últimos de modo a que possam, por exemplo, ter acesso às informações e encaminhar seus interesses. Nesse sentido, não é utilizada uma estratégia diferente daquela a que recorrem os assessores parlamentares e os funcionários dos *escritórios de consultoria*.

Para que estas relações possam ser estabelecidas é importante, por exemplo, conhecer os funcionários e as funções que desempenham no processo legislativo relacionado ao orçamento. O conhecimento das pessoas não é algo secundário na forma de ação das empresas, mas um elemento essencial em sua estratégia de atuação. Entre os documentos da CNO, encontram-se, por exemplo, relações de assessores e funcionários da Secretaria da Comissão de Orçamento. Tem-se aqui um exemplo das listas de funcionários, mencionadas quando da discussão sobre a atuação dos *escritórios*. Três listagens foram enviadas por fax da própria Assessoria de Orçamento e Fiscaliz-

zação Financeira e datam de 09/12/92. O documento intitulado “Áreas de assessoramento” registra o nome e número de cada área da Assessoria (exemplo: Área 8 – Ministério da Educação), o nome dos assessores que integram cada área e os respectivos ramais telefônicos. Em manuscrito aparecem ainda os nomes do diretor e de sua secretária. Outra listagem identificada como “Assessoria de Orçamento e Fiscalização Financeira” consiste em uma relação com nomes dos integrantes da assessoria, onde constam também seus endereços e telefones residenciais. A terceira listagem, também designada “Assessoria de Orçamento e Fiscalização Financeira” apresenta o nome dos funcionários e assessores por ordem alfabética e especifica sua função e o ramal telefônico. A quarta listagem, impressa em papel timbrado do Congresso Nacional (Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização) e intitulada “Funcionários da Comissão Mista de Orçamento”, relaciona o nome de nove funcionários, endereço residencial e suas respectivas datas de aniversário. Com essas informações tem-se um mapa dos funcionários que assessoram e atuam na elaboração do orçamento. O que se depreende é que a intervenção da empresa no processo institucional passa pelo estabelecimento de relações com pessoas que são responsáveis por implementar as medidas e ações institucionais. Mais um exemplo de como relações pessoais e institucionais se sobrepõem (cf. LANDÉ, 1977).

A presença dos representantes das empreiteiras na Assessoria de Orçamento e Fiscalização da Câmara no período que antecede à sua reformulação foi comentada por um técnico, Orestes. Ele lembrou que a relação dos funcionários das empresas com os parlamentares e relatores permitia que freqüentassem a Assessoria e acompanhassem de perto o trabalho, a ponto de permanecerem atrás dos assessores verificando se implantavam corretamente as emendas parlamentares de seu interesse. Havia, também, um “*assédio*” freqüente. Procurava-se “*envolver*” os assessores e criar as condições para a atuação ao longo do processo de discussão do orçamento. Sua descrição sobre esse processo, ressalte-se, aponta para os mesmo elementos destacados por Isaías e examinados no capítulo anterior. O trabalho de “*envolvimento*” dos assessores e funcionários, como nota o técnico, é realizado ao longo do tempo e feito de forma sutil. Dificilmente a relação tem início com o oferecimento de ganhos pecuniários. Estes vão ser oferecidos como uma forma de compensação por serviços ou favores já realizados. Uma forma de reconhecimento pelo que já foi feito.<sup>4</sup>

Além dos contatos com os técnicos da Comissão de Orçamento, pode-se reter do relato de José Carlos Alves dos Santos e dos documentos da CNO indicações sobre a relação das empreiteiras com os parlamentares e das estratégias utilizadas por estas para inserir no orçamento as emendas de seu interesse.

O objetivo da CNO em estabelecer contatos com parlamentares que ocuparam posições importantes na Comissão ou que têm influência junto à mesma – devido ao conhecimento técnico, às funções já desempenhadas, aos contatos ou à posição institucional ocupada no Congresso – é revelado em um documento a respeito de uma

reunião em Brasília ocorrida em 22/09/92. Trata do orçamento de 1993 e especificamente da “apresentação de emendas”. A lista de presença da reunião registra treze pessoas, aparentemente todas integrantes da equipe da CNO em Brasília. As notas sobre a reunião referem-se a uma definição dos procedimentos a serem adotados para a apresentação das emendas. A preocupação com a coordenação das ações dos funcionários da empresa aparece na seguinte recomendação: “Não devem ser feitas ações isoladas”. Quanto ao trabalho, ele deve ser realizado de forma discreta a fim de não causar qualquer exposição da empresa e dos clientes. É o que sugere o seguinte ponto: “Evitar a todo custo expor clientes e a Organização”. Os contatos a serem estabelecidos foram arrolados no item 4: “Pessoas chaves para relacionamento”. Segue, então, uma lista de quatro parlamentares. Na frente de cada um, aparecem as siglas dos nomes de duas pessoas que se encontram na reunião e que são apontados como os responsáveis pelos contatos com os respectivos parlamentares. Ao examinarmos a relação destes parlamentares com o processo orçamentário, constatamos que os quatro, tidos como pessoas-chave, desempenharam funções importantes na elaboração do orçamento do ano precedente (1992): Presidência, Relatoria Geral, Relatoria Parcial – MAS e Relatoria Parcial – DNER.

Através dos acordos com os parlamentares, as empresas conseguem que as emendas de seu interesse sejam não só apresentadas como também “defendidas” junto aos relatores parciais e geral.<sup>5</sup> O compromisso de parlamentares com as emendas ligadas aos interesses das empreiteiras e a atuação em favor das mesmas ficaram registrados em notas tomadas por um funcionário da CNO, em janeiro de 1993, sobre uma conversa mantida com o deputado José Carlos Aleluia<sup>6</sup> a respeito do LOA/93. Diz a nota: “[O deputado] pediu que nós informássemos outros programas de nosso interesse para acréscimo de valores que ele levará para defender junto ao relator-geral. (...) Ele disse ter certeza que os valores solicitados ao relator-geral por ele serão atendidos na sua totalidade”. Partindo das anotações, o que se observa, primeiramente, é uma demonstração de força por parte do parlamentar.<sup>7</sup> Isto se manifesta sobretudo através da explicitação de sua capacidade de intervir e obter resultados positivos junto ao relator geral. Mas o parlamentar demonstra ainda estar disposto a colaborar com a empresa. Colocar-se, em certa medida, na condição de seu credor. Para tanto, se dispõe a mediar os interesses da empresa junto ao relator geral, ou seja, defender os seus programas. Ademais, o parlamentar se prontifica a obter informações acerca de programas que ele próprio não foi o “patrono”. Esta última sugestão e a menção à idéia de que as emendas têm seus “patronos” apontam não só para a ligação dos programas com os parlamentares, como também para uma visão limitada que estes possuem acerca dos negócios que a empresa desenvolve no âmbito do Congresso.

Quanto às estratégias utilizadas pelas empresas para apresentarem seus programas, observa-se que elas procuram articular seus interesses regionais com parlamentares que as representam. Desse modo, joga-se com os interesses políticos dos parla-

mentares em torno da realização das obras e opera-se de acordo com a concepção de que cabe aos parlamentares lutar pela destinação de recursos federais para as regiões pelas quais são eleitos. A empresa sustenta sua atuação, portanto, nas práticas políticas relacionadas à liberação dos recursos federais.

Esta concepção acerca da atuação parlamentar é partilhada e reforçada pelas ações das empresas. Como pode-se observar numa declaração de Manoel Ailton S. dos Reis, durante o seu depoimento à CPMI do Orçamento, a defesa dos projetos estaduais pelos parlamentares é tido como algo “natural”, colocada, inclusive, acima das disputas partidárias. Vejamos o que diz: “É natural, ilustre senador, que um programa sendo prioritário no estado, todas as pessoas que têm projeção política, que têm compromisso com a comunidade, queiram ver aquele projeto deslanchar. Eu tenho certeza que o senhor irá defender os programas de Sergipe, independentemente do partido político que o senhor apoia, porque, em Sergipe, se as forças políticas, pela sua dimensão, não saírem em busca do seu estado, seria lastimável” (Manoel Ailton S. do Reis, CPMI do Orçamento, 06/12/93, p. 30). Em termos das obrigações parlamentares, não “defender” os projetos do estado seria algo, inclusive, recriminável segundo o entendimento da empresa. Porém, um documento reproduzido no “Relatório Odebrecht” é ainda mais esclarecedor a esse respeito. Ele refere-se ao “OGU/94” e menciona “as premissas básicas para a identificação dos parlamentares para a assinatura das emendas ao OGU/94”. Dentre as três premissas destacam-se: “Ser parlamentar da região em que o programa será/está sendo executado” e “Ter bom relacionamento com o nosso cliente (Governo/prefeito)” (Subcomissão de Assuntos Patrimoniais e Fiscais – Relatório Odebrecht, p. 404). Como se pode observar, além de ser da região, é importante também que o parlamentar tenha uma boa relação com as autoridades políticas locais. Assim, se num primeiro momento a empresa trabalha para incluir seus programas na proposta orçamentária do Executivo, jogando com a pressão que sobre seus órgãos podem exercer os prefeitos, governadores e parlamentares, quando se trata de mobilizar estes últimos, ela recorre especialmente aos vínculos destes com suas redes políticas locais.

O vínculo político do parlamentar com a região para onde foi efetuada a emenda ou aonde está sendo realizada a obra pode ser acionado como um argumento de defesa em caso de suspeitas de que o parlamentar está, através de suas emendas, atendendo aos interesses de empresas privadas. A ligação política com o estado ou o município, a idéia de que se está atendendo a demandas públicas faz, diante de suspeitas desse gênero, desaparecer o vínculo, que de fato só existe em termos de compromissos informais, entre empresas e parlamentares.

Nem sempre os parlamentares mais adequados para apresentarem os programas de interesse da empresa são, todavia, aqueles que representam as regiões nas quais as obras serão realizadas. Esta situação ocorre sobretudo quando os programas envolvem volumes maiores de recursos. Nestes casos, como informa José Carlos Alves dos

Santos, busca-se o apoio de parlamentares de maior “influência”, “mais expressivos”, de “mais nome” no Congresso. Isto é, aqueles parlamentares que possuem uma reputação maior no Congresso. Pois são esses parlamentares que possuem, pela posição que desfrutam, condições de “influenciar” o relator ou, sendo relator, de negociar, através de uma troca, o atendimento de emendas com outro relator (José Carlos Alves dos Santos, CPMI do Orçamento, 29/10/93, p. 2). Para que possa atuar de modo eficiente, a empresa precisa, portanto, ter um conhecimento a respeito das hierarquias de poder que operam no Congresso e as regras que ordenam as relações entre os parlamentares.

Apresentadas as emendas, inicia-se uma nova etapa para as empresas. Trata-se do *acompanhamento* da tramitação das emendas. Neste momento, a atenção é dirigida para o trabalho realizado pelos relatores e a elaboração de seus pareceres. Para garantir que seus programas sejam contemplados pelos relatores parciais e, posteriormente, o relator geral, os funcionários das empresas procuram estabelecer um contato direto com eles. Outro recurso mobilizado consiste em recorrer aos parlamentares, particularmente os que assinaram as emendas, e aos líderes (de partidos e do governo) e incentivá-los a “defenderem” as emendas junto aos relatores.

### **“Apoio político” e expectativas da empresa em relação aos parlamentares**

A contribuição das empreiteiras para a campanha política de parlamentares e políticos que disputam cargos estaduais é assunto de um outro documento da CNO referente às eleições de 1994. Nele é possível apreender, entre outras coisas, as expectativas que possuem as empresas em relação aos políticos em cujas campanhas investem e uma classificação dos parlamentares segundo o critério de seus vínculos com a empresa. Em depoimento aos membros da CPMI do Orçamento, Manoel Ailton S. dos Reis, afirmou que tais anotações têm caráter unilateral e, especificamente quanto aos nomes mencionados, diz que nada mais significam do que a manifestação de desejo dos representantes regionais da empresa quanto ao financiamento das futuras campanhas (Manoel Ailton S. dos Reis, CPMI do Orçamento, 06/12/93, p. 27 e 31). Em relação ao documento, a discussão entre parlamentares e depoente ficou restrita à interrogação acerca da existência ou não de pedidos efetivos de contribuições e o argumento do funcionário de que nada mais eram do que estudos. Os demais aspectos do documento, entretanto, não foram objeto nem de discussão, nem de negações. Mais do que os nomes ou o fato de ter havido ou não pedidos efetivos, o que interessa para a análise aqui desenvolvida são os pontos do documento que refletem uma estratégia da empresa em torno da participação nas campanhas eleitorais.

O documento é datado de 22 de setembro de 1993. Seu cabeçalho indica o fim para o qual foi elaborado: “Notas para a reunião de 28/09/93”. Ou seja, tratam-se de

anotações para uma reunião que ainda iria acontecer. O assunto abordado no documento também é especificado: “Apoio político – Nordeste”. Destaque-se, inicialmente, que a relação com os candidatos é concebido como “apoio político”. Esse “apoio” é entendido, em algumas passagens, como uma obrigação (“seremos forçados a participar”, “teremos de apoiar”) à qual a empresa deve se submeter para que seus créditos sejam pagos e seus programas sejam priorizados pelos governos estaduais. As notas estão divididas em dois blocos: o primeiro, refere-se aos governos estaduais e, o segundo, à Câmara e ao Senado.

Quanto aos governos estaduais, a proposta da empresa consiste em apoiar candidatos nos estados onde especificamente ela possui projetos em desenvolvimento: “Seremos forçados a participar em apoio a candidatos naqueles estados, onde estamos trabalhando”. O critério inicial utilizado para a definição do apoio a ser concedido está, portanto, relacionado diretamente às obras da empresa. Não há menção, por exemplo, a uma identificação com questões programáticas. Assim, os estados são selecionados em virtude da existência ou não das obras.

Os objetivos visados com a concessão do “apoio político” são apresentados a seguir. Eles apontam, sobretudo, para as expectativas que possui a empresa em relação aos candidatos apoiados e eleitos. O primeiro, remete à questão da priorização das obras de interesse da empresa ao nível de governo estadual. Diz o texto: “Priorizar os nossos projetos em andamento e que terão continuidade no próximo Governo”. Como vimos ao examinar a atuação da empresa junto aos órgãos públicos municipais e estaduais, através do apoio aos candidatos, a empresa espera que seus projetos façam parte das prioridades governamentais. A empresa conta com que o governador retribua o apoio recebido, transformando o interesse da empresa em uma ação governamental. O segundo objetivo refere-se aos pagamentos da empresa, pois visa “dar liquidez aos nossos créditos futuros e passados”. Assim, o “apoio político” é visto como um meio de superar a dificuldade que a empresa assegura ter para o recebimento de seus créditos. Nos dois casos, ela espera que o investimento feito na campanha seja retribuído sob a forma de um tratamento especial aos interesses da empresa.

Mas há ainda um terceiro item. Para que os dois primeiros objetivos sejam alcançados, é preciso escolher candidatos cujo passado inspire confiança à empresa. E essa confiança, como na relação entre parlamentares e prefeitos, é avaliada fundamentalmente pelas relações passadas. Partindo deste critério, este item é subdividido em dois grupos: “Os candidatos da situação” e os “candidatos da oposição”. Quanto aos candidatos da situação o apoio é condicionado à “liquidez de nossos créditos considerados desqualificados, facilitando a gestão”. Neste caso, a definição sobre o apoio depende de uma avaliação sobre as medidas efetivas implementadas pelas autoridades governamentais quanto ao atendimento dos créditos da empresa. Como elas já se encontram em posição de atender aos interesses da empresa, o apoio passa por essa demonstração de que a mesma pode contar com o governo. Neste sentido, o

apoio consiste, ao mesmo tempo, em uma retribuição pelos benefícios obtidos e um investimento na continuidade da relação.

Quanto aos candidatos da oposição, o apoio é condicionado à confiança, chances efetivas de vitória e a explicitação dos interesses. Sobre isso diz o documento: “Para os candidatos da oposição, apenas aqueles em que confiamos, levando-se em conta, grau de risco da vitória e definição clara dos nossos interesses futuros”. Como não há, nesta situação, uma forma de avaliação mais efetiva sobre o tratamento que o candidato dispensaria aos interesses da empresa – o que aumenta de certo modo o grau de incerteza da relação – as negociações são efetuadas sobretudo em cima de expectativas futuras. Do ponto de vista da estratégia da empresa para garantir que seus interesses transformem-se em ações governamentais, acentue-se o fato desta negociar seu apoio ao mesmo tempo com a “situação” e a “oposição”. Cria, desse modo, as condições para acesso às autoridades governamentais e, por conseguinte, às ações de governo.

Os pedidos de “apoio político” por parte dos candidatos podem ser experimentados pela empresa como uma forma de pressão. Neste sentido, o documento faz menção à solicitação de um candidato ao governo do estado de um “apoio” mensal em forma de recursos financeiros. E em seguida complementa: “Nos demais estados não houve pressão ainda”. Assim, se a empresa depende das autoridades governamentais para que seus programas sejam implementados, os candidatos recorrem às empresas para obter financiamento para suas campanhas. Essa interdependência estabelece, portanto, um canal de cooperação entre empresa e parlamentares. Mas também, sob o risco de que a relação seja interrompida, gera uma obrigação de que as demandas mútuas sejam minimamente atendidas.

O segundo bloco de notas refere-se ao apoio aos candidatos à Câmara e Senado. Em cada estado (PI, PE, PB, AL) estão relacionados alguns parlamentares. Estes parlamentares, por sua vez, são divididos em três grupos. O grupo I reúne os “deputados amigos que nos apóiam em CPIs, projetos, emendas, etc. sem cobrar e esperam por apoio nas eleições”. Vê-se, primeiramente, alguns dos espaços institucionais nos quais os parlamentares (15 segundo a lista) atuam em favor dos interesses da empresa. Ao contrário das negociações efetuadas por alguns parlamentares em função de interesses específicos da empresa (como uma emenda orçamentária), esses serviços e favores não são alvos de uma cobrança imediata. A retribuição é jogada para o futuro e sob outra forma. Há uma expectativa por parte dos parlamentares, de certo modo confirmada pelo próprio documento, de que a empresa contribua com suas campanhas eleitorais. Estabelece-se, assim, uma distinção entre os parlamentares que negociam o seu apoio em troca de um ganho imediato e geralmente monetário e aqueles que esperam que seu trabalho em favor dos interesses da empresa seja convertido em apoio político durante a campanha.<sup>8</sup> O grupo II engloba os “deputados que estão em postos chaves no Congresso, tais como: presidente da Câmara, líder do Governo,

líder de partido, (lideranças de um modo geral/comissão de orçamento) etc.” Do ponto de vista da empresa, essas são algumas posições institucionais importantes. Elas coincidem, como vimos no capítulo 3, com as posições que ocupam as pessoas que têm uma capacidade maior de exercer influência na elaboração do orçamento. Contar com o apoio dos parlamentares que as ocupam, apoiando-os em suas campanhas, é, por conseguinte, um meio de viabilizar a atuação da empresa no Congresso. O grupo III, é definido como “oposição”. Dois parlamentares são mencionados. Não fica claro, contudo, se a oposição é feita ao governo ou à empresa. Apesar disso, a concessão de apoio a esses candidatos parece dirigida para evitar ataques a empresa. Justificando o motivo do apoio a esses parlamentares, informa o documento: “Necessidade de composição com alguns, em função de reduzir áreas de agressão”.

### **A intervenção na execução do orçamento**

Para conseguir transformar as previsões de gastos aprovados na Lei Orçamentária em recursos efetivos, as empresas passam a concentrar sua atuação nos órgãos responsáveis pela execução de seus programas. Para tanto, elas continuam a mobilizar os prefeitos, governadores, parlamentares e seus contatos nos órgãos públicos.

As ações das empresas nos órgãos ministeriais assemelham-se, em termos dos procedimentos e objetivos, em grande medida, ao executado pelos assessores parlamentares e *escritórios de consultoria*. E ele é descrito também em termos de “acompanhamento”.

Segundo José Carlos Alves dos Santos, aprovado o orçamento pelo Congresso, o primeiro passo dos funcionários das empresas responsáveis por determinado ministério ou grupo de ministérios consiste em evitar que as emendas que beneficiam seus programas sejam vetadas. Evitado o veto, é preciso impedir também o contingenciamento dos recursos pelo Executivo e, caso ele ocorra, é necessário providenciar o seu descontingenciamento. Como as indicações de contingenciamento são decididas nos órgãos setoriais e seguem para o Ministério da Economia, o trabalho para evitar que isso ocorra é realizado junto a esses órgãos. Para tanto, os parlamentares que têm suas emendas aprovadas são estimulados pelas empreiteiras a encaminhar aos órgãos pedidos de liberação das dotações. Ao mesmo tempo, os funcionários das empresas atuam em cada ministério para que sejam “agilizados os convênios e os pagamentos efetivos”. Referindo-se à sua própria experiência como Diretor do DOU, José Carlos informa que recebia relações de obras de interesse das empreiteiras encaminhadas pelo Congresso, pelos parlamentares, pelos relatores, pelo Executivo e pelas próprias empreiteiras – “dizendo que ‘são coisas do nosso interesse’”.<sup>9</sup>

O reconhecimento por parte das empresas da importância do envolvimento do parlamentar no processo de liberação de recursos federais é também destacado por José Carlos. As empresas procuram os parlamentares que assinaram as dotações or-



çamentárias ou que possuem interesse em sua liberação "para que o pedido saia, não formalmente pela empreiteira, mas, normalmente através do político porque nos últimos anos o que tem sido feito, na realidade, é se procurar agradar o Congresso, através de parlamentares, no sentido do Governo agradar determinado parlamentar e dessa forma, haver troca de favores, de ser beneficiado com votações, fidelidade, coisas desse tipo" (José Carlos Alves dos Santos, CPMI do Orçamento, 29/10/93, p. 2 e 3). Do ponto de vista do poder Executivo, a importância da inserção do parlamentar no processo de liberação dos recursos está relacionada aos seus próprios interesses junto ao Congresso, conforme já mencionado.

A posição dos parlamentares que assinam as emendas das empreiteiras em relação ao governo é outro aspecto que pode ser apreendido no depoimento de José Carlos A. dos Santos. Sem descartar a possibilidade de que parlamentares da oposição assinem essas emendas, ele observa, contudo, que a maior parte é de deputados e senadores ligados a partidos que dão sustentação ao governo. Ao referir-se às relações de obras para as quais são solicitadas as liberações de recursos, apresenta as razões que levam as empresas a recorrer preferencialmente aos parlamentares governistas: "Nessas relações tem uma parte de parlamentares que, direta ou indiretamente, tem um apoio maior ou menor do Governo, exatamente para que possam exercer influência com o governo para conseguir as liberações desses recursos" (José Carlos Alves dos Santos, CPMI do Orçamento, 29/10/93, p. 3). A empresa joga com o fato de serem esses parlamentares os que possuem maiores chances de ter sucesso na liberação dos recursos. Esta observação acerca da preferência pelos parlamentares governistas é corroborada, como vimos acima, pelas orientações presentes nos documentos da CNO no sentido de se recorrer a parlamentares identificados com o governo para assinarem suas emendas.

Aprovado o orçamento, a atenção da empresa dirige-se para a preparação da documentação necessária à realização dos convênios. Isto implica, por exemplo, a elaboração dos planos de trabalho a serem apresentados aos ministérios. É essa preocupação com a agilização da liberação dos recursos que faz com que, aprovado o LOA/93, o escritório de Brasília envie aos escritórios regionais (RJ, BH e RE), através de uma "comunicação interna" (12/03/93), uma solicitação para que sejam preparados os planos de trabalho de acordo com os valores atendidos.<sup>10</sup> Esta última observação chama atenção, ainda, para a necessidade de se adequar os planos aos valores que foram efetivamente aprovados.

Paralelamente ao trabalho de seus funcionários junto aos órgãos, a empresa mobiliza seus clientes e suas redes de contatos políticos e joga com a pressão que esses podem exercer direta e indiretamente sobre os ministérios. Os contatos pessoais no encaminhamento dos pedidos são, desse modo, valorizados. Este aspecto pode ser observado em um conjunto de notas, de 09 de setembro de 1993 (Brasília), dedicado a uma explicação detalhada sobre os tipos de créditos adicionais e os procedimentos

para obtenção dos mesmos. Nas “considerações finais”, o documento sugere que os ministérios dispõem de “verbas genéricas” que podem ser utilizadas para os “nossos pleitos”. Para tanto, lembra que “a decisão de liberação destes recursos é do ministério, portanto a presença do nosso cliente no momento da entrega da correspondência solicitando o pleito é muita positiva”. A presença dos prefeitos e governadores é, portanto, incentivada.

Em alguns casos, a mobilização de políticos é descrita como condição para que os recursos possam ser liberados. Isto pode ser observado em notas tomadas a respeito de reuniões mantidas entre funcionários da empresa em Brasília e altos funcionários dos órgãos governamentais. Do ponto de vista das práticas governamentais relacionadas à liberação dos recursos, é interessante ressaltar a ênfase dada, numa reunião entre a empresa e autoridades do Executivo, à necessidade de mobilização de políticos. Um primeiro documento, “Agenda de reunião na SDR [Secretaria de Desenvolvimento Regional]. BSB, 26/05/92, tem como participantes dois funcionários da empresa e um membro da Secretaria, “Dr. Nino Bottini – Departamento de Assuntos Inter-Regionais (Hídricos)”. Uma nota refere-se à previsão de liberação de recurso do LOA/92 no valor de 700 bilhões para o SDR, que deve ser dividido pelos órgãos da SDR, SUDENE, SUDAM e outros. E, em seguida, acrescenta: “Ações políticas de parlamentares (senadores e deputados) junto ao ministro, destacando as nossas prioridades, juntamente com ações dos governadores/prefeitos/secretários, serão indispensáveis. A área técnica somente atuará naqueles projetos que forem pressionados politicamente. O Enfoque é eminentemente político”. Os pedidos e pressões de prefeitos, governadores e parlamentares junto ao ministro são descritos como condição para avaliação dos programas por parte do governo. Nessas circunstâncias, as avaliações técnicas não operam dissociadas das pressões políticas. São essas que definem os projetos que prioritariamente serão submetidos às considerações técnicas.

Uma outra reunião, datada de 28/05/92, ocorre entre os mesmos funcionários da empresa e um funcionário da Secretaria de Administração Geral do Ministério da Saúde. Observando-se os assuntos listados, percebe-se que a cada um dos objetivos é associada a necessidade da “ação política”. Em relação aos recursos considerados como “resto a pagar” é sugerido: “Ação política de peso junto ao ministro para viabilização do pagamento (Senadores Hugo Napoleão/Marco Maciel)”. Quanto ao descontingenciamento, é feita a seguinte avaliação: “Com ações políticas junto ao ministro é viável que os programas de hospitais já em execução e saneamento básico possam ser viabilizados (FNS)”. A ação de parlamentares junto ao ministro opera, desse modo, como uma senha para resolução das dificuldades enfrentadas pela empresa quanto à obtenção de recursos para os programas de seu interesse.

Mais um exemplo acerca das situações e do modo como os contatos políticos são mobilizados pela empresa pode ser observado em um relato, datado de 21/7/92, sobre reunião ocorrida na Rede Ferroviária Federal, no dia 13/07/92, após o resultado

de uma sentença judicial a respeito de uma licitação. A reunião é realizada entre representantes da CNO, da Rede e do jurídico da AG (aparentemente empresa Andrade Gutierrez). Em sua sentença, o juiz aponta falhas na licitação e não cumprimento da legislação vigente. Discute-se, por conseguinte, a necessidade de todos os envolvidos recorrerem da decisão do mesmo. No final do documento, é ressaltada a importância de uma orientação do ministro: “Salientamos que ações sobre a diretoria da Rede, sem que haja uma orientação superior do ministério serão inócuas”. O interessante do ponto de vista da análise aqui realizada é o que se segue. Trata-se de uma lista contendo o nome de diretores da rede com a indicação da relação mantida com a empresa, o ministro e sua “força” na diretoria. Nesse sentido, diz o documento: “Presidente Rede, amigo do ministro; vice-presidente e diretor operações, também do Paraná e amigo do ministro; diretor de investimento e desenvolvimento, sem força; diretor de Marketing, nosso amigo; diretor Financeiro, sem força; diretor de Recursos Humanos, sem força”. Como dispõe-se de uma avaliação de que o interesse do presidente e do ministro não é pela obra em discussão, a pressão política de parlamentares é apontada como algo necessário: “O interesse do presidente e do ministro é pelos corredores de exportação do Paraná e Minas Gerais, não tendo interesse pela obra de Paraguassú”. “Pressão política necessária: 1) A.C. Magalhães, 2) Rui Baccelar, face aos interesses regionais de salvar a obra”. Observa-se mais uma vez que a seleção dos parlamentares passa, entre outros aspectos, pelos interesses que têm na realização das obras no estado ao qual se encontram politicamente vinculados.

A partir de análise efetuada sobre a relação de empreiteiras com o poder público em João Pessoa (PB), MORICE (1991) constrói dois modelos de relações corruptas, tidos como concorrentes, para pensar nas relações mantidas entre empreiteiras, governo estadual e União. A análise aqui efetuada com base nas informações sobre a atuação da CNO sugere que as relações entre estes elementos, e outros não incluídos nos modelos, são bem mais complexas do que as descritas pelo autor.

O primeiro modelo, está fundado em dois pares de relações recíprocas: União/governo estadual e empresas/governo estadual. Este modelo, considerado como típico da “Nova República”, é caracterizado pelo fato do governo possuir o poder de distribuir os recursos de modo discricionário. Quanto ao primeiro par, a relação está pautada na troca de recursos federais para investimentos locais por adesão política das autoridades estaduais ao governo federal. Quanto ao segundo par, a relação assenta-se na troca de obras públicas por benefícios corruptos (dinheiro e serviços). O segundo modelo funda-se numa “prestação circular”. O que prevalece é o “lobismo na fonte”. No âmbito da União, através da corrupção, a empresa associa seu nome a uma obra específica. Os recursos federais são transferidos para o governo estadual sob a condição de que a obra seja realizada pela empresa pré-definida. O governo estadual fica com os ganhos políticos e a empresa, com a realização da obra.

Como pode-se observar, estes dois modelos tendem a simplificar o conjunto de relações e mediações implementadas para que os recursos federais sejam destinados aos poderes públicos locais, de acordo com os interesses das empresas. Entre outros aspectos, lembro que o poder da empreiteira de intervir nos mecanismos governamentais de liberação de recursos está, por exemplo, em sua capacidade de, ao mesmo tempo e articuladamente, atuar nos poderes públicos locais (por exemplo, definindo prioridades, encaminhando documentação e preparando concorrência) e federal (como interferindo na definição de prioridades nos ministérios, alocando recursos no orçamento e atuando na liberação de verbas). Essa atuação não é deslocada das relações e práticas políticas vigentes, nesse sentido, a participação dos parlamentares é essencial devido à importância que seu apoio possui para o governo federal e seus próprios interesses políticos associados às *bases eleitorais*.

Gostaria de concluir ressaltando alguns pontos discutidos nos capítulos acima. A relação existente entre as condutas políticas tidas como legítimas e as práticas denunciadas como corruptas pôde ser observada através da descrição e análise do modo como estas últimas articulam-se, por exemplo, com o vínculo do parlamentar com suas redes políticas locais, de sua atuação na elaboração do orçamento, de sua interferência nos órgãos ministeriais e do interesse dos prefeitos e governadores em obter recursos federais.

As condutas políticas, como vimos, servem ao mesmo tempo como apoio e definem a forma de ação dos parlamentares, *escritórios* e empresas interessadas em terem acesso aos recursos federais. Um exemplo disto, é o fato da empreiteira examinada se preocupar com o laço regional dos parlamentares e prefeitos envolvidos na obtenção de recursos para obras de seu interesse, de buscar o apoio de parlamentares governistas e de atuar nas diferentes etapas de elaboração e execução do orçamento. Desse modo, o fato dos parlamentares, *escritórios* e empresas seguirem os trâmites formais e atenderem às exigências oficiais não impede que estes obtenham benefícios corruptos. Como sugeriu SCOTT (1969), este talvez seja um bom exemplo do modo como a corrupção pode ocorrer, não no momento de elaboração das leis, mas de sua aplicação. O fato de estar colada às condutas políticas e aos procedimentos administrativos assegura às práticas corruptas, inclusive, uma maior invisibilidade (cf. MÉNY, 1992).

Do ponto de vista da relação entre a “política local” e a “grande política” é interessante destacar a importância dos *escritórios* e empresas como um elemento de ligação entre estas duas instâncias. Isto ocorre na medida em que são capazes de intervir nas distintas etapas e articular os vários interesses existentes em torno da liberação dos recursos.

A análise efetuada acima sugere, ainda, que diferentemente do caso italiano, por exemplo, no qual a corrupção passa mais diretamente pela intermediação dos partidos políticos (cf. LITTLE E POSADA-CARBÓ, 1996, p.6), no caso do Brasil, o acesso aos recursos do Estado é mediado por lideranças políticas locais e nacionais.

O documento da CNO com o nome de parlamentares e governadores a serem financiados pela empresa é um bom exemplo nesse sentido.

Enfim, resta ainda uma última observação a ser efetuada a respeito da relação entre os fenômenos do clientelismo e da corrupção. Como sugeriu Della Porta (1995) ao discutir os “círculos viciosos da corrupção”, se o clientelismo pode favorecer a corrupção, esta última também pode favorecer as práticas clientelistas. Isto ocorre quando os recursos obtidos de forma irregular – cobrança de comissões para liberação de recursos, desvio de recursos transferidos para prefeituras e entidades e financiamento das campanhas por empresas além dos limites legais, por exemplo – são investidos no próprio circuito político através da distribuição de favores e compra de apoio. Uma vez que a concessão desses favores interfere na reputação do político, o fato de dispor destes recursos pode, portanto, colocar determinados candidatos em melhores condições de concorrência pelos cargos.

## Notas

<sup>1</sup> Para essa parte do trabalho utilizo-me particularmente dos depoimentos e documentos da Construtora Norberto Odebrecht (CNO) apreendidos pela CPMI do Orçamento. Acompanhados de membros da CPMI, agentes da Polícia Federal apreenderam os documentos na casa de Manoel Ailton Soares dos Reis, engenheiro civil, funcionário há vinte anos da empresa e diretor da CNO em Brasília. Sobre suas atribuições na CNO, explica Manoel Ailton Soares dos Reis em depoimento aos parlamentares: “Verificar a inclusão das obras por nós contratadas no orçamento da União, quando esta for a fonte; verificar a liberação dos recursos de diversas fontes para as nossas obras; orientar as obras que devem ser iniciadas, paralisadas ou continuadas em função da projeção de fluxos de recursos; interagir com as equipes dos contratos, visando agilizar os processos burocráticos em órgãos públicos ou junto aos clientes, de forma a não prejudicar o andamento das obras”. Destaque-se a preocupação com o acompanhamento do orçamento e dos processos junto aos órgãos federais e os clientes, ou seja, os Governos estaduais e municipais.

Os documentos apreendidos remetem especialmente aos anos de 1992 e 1993. Devido a uma divisão das empresas do grupo Odebrecht em termos regionais, eles referem-se à atuação do grupo na área da CNO, ou seja, os estados da região norte, nordeste e centro-oeste. Isto explica, por exemplo, porque as obras e políticos arrolados nos documentos são vinculados a essas regiões. Ter em mente este limite imposto pelos documentos é importante para que não se considere as ações e relações estabelecidas pela empresa como algo que diz respeito exclusivamente à sua atuação e ao exercício da política nestes estados.

Como estou particularmente interessado no que os documentos podem informar a respeito da relação da empresa com as lideranças políticas locais, parlamentares e órgãos federais quanto à questão da liberação de recursos públicos para os estados e municípios, não me deterei num conjunto de documentos que tratam mais especificamente das parcerias e divisão de obras realizadas pelas empreiteiras.

<sup>2</sup> Durante a realização da CPMI do Orçamento, o assessor de um deputado que auxiliava os trabalhos da Subcomissão de Emendas Orçamentárias se demonstrou surpreso diante de infor-

mações, que me reproduziu, de que em certos municípios, para que estes pudessem estar aptos para solicitar os financiamentos, empresas se prontificavam, por exemplo, a saldar dívidas que as prefeituras possuíam com a União como FGTS, FINSOCIAL, INSS.

<sup>3</sup> As minutas e modelos de ofícios encontram-se datilografados e manuscritos. Entre as minutas manuscritas identificam-se algumas com a caligrafia do “colaborador” da empresa Luiz Martius. Este é um dado significativo, na medida em que aponta para o fato de que a empresa cuidava da preparação de ofícios para os órgãos e autoridades públicas. São exemplos disso, a minuta do ofício do governador do Amapá para a Ministra de Ação Social, do presidente da Companhia de Água do Estado de Rondônia (CAERD) para a Construtora Norberto Odebrecht (neste caso, a empresa elabora um ofício através do qual a Companhia convida a própria CNO a assumir obras relativas a abastecimento de água em Porto Velho, ou seja, a empresa elabora um convite a si própria), do diretor técnico da CAERD para a Diretoria Colegiada da CAERD.

<sup>4</sup> Referindo-se ao modo como funcionários ou técnicos obtêm seus ganhos irregulares diz o técnico: “essa coisa não é feita, ao contrário do que as pessoas pensam: ‘Vem cá meu amigo, você quer quanto para liberar essa emenda?’ O jogo não acontece desse jeito, é um jogo de envolvimento; que começa muito suave, muito sutil, muito controlado, muito elegante e com o tempo ele vai mudando de conotação, de tamanho, de natureza”.

<sup>5</sup> Segundo Ribamar, o acordo mais comum entre as empresas e parlamentares consiste, assinada a emenda, no compromisso da empresa em cuidar da sua tramitação e aprovação no Congresso e de sua liberação no Executivo.

<sup>6</sup> O deputado José Carlos Aleluia foi suplente da Comissão Mista de Orçamento no período de 05/1991 a 02/1992, membro titular de 03/1992 a 03/1993 e “colaborador” do Relator Geral no orçamento de 1992.

<sup>7</sup> Em depoimento à CPMI do Orçamento o deputado alegou que estas anotações foram efetuadas por quem quer “mostrar prestígio” junto aos seus superiores, mostrando que tem um relacionamento que não tem e atribuindo poderes ao deputado que todavia ele não possui (José Carlos Aleluia, CPMI do Orçamento, 07/01/94, p. 7). Ao contrário do que sugere a anotação, o deputado se defende negando a própria capacidade para influir no processo.

<sup>8</sup> Essa distinção pode ser observada no comentário efetuado por um ex-assessor acerca da conduta do parlamentar em relação às empresas para as quais assinava emendas e procurava “ajudar”. Informa o assessor: “Nem com as empresas ele [o parlamentar] tinha algum tipo de negociação financeira. Ele se empenhava, ajudava, mas na relação de amizade, obviamente, esperando algum tipo de retribuição, mas no momento eleitoral. Não tinha esse toma lá dá cá. Como muitos parlamentares têm. Eu já vi, ouvi até de parlamentares que cobram para assinar [as emendas]”.

<sup>9</sup> Em depoimento concedido à Polícia Federal, José Carlos A. dos Santos fez menção a uma série destas listagens contendo obras de interesse das empreiteiras ao explicar aos parlamentares o conteúdo dos documentos apreendidos em sua residência. Em algumas delas foi acrescentado, pelo depoente quando Diretor do DOU, o nome dos parlamentares interessados na liberação dos recursos. Explica José Carlos: “O envelope Seis-Documento Oito. Diz respeito a um cartão de uma empreiteira chamada PLANURB, “Dr. Dirceu Cardoso”, onde está anotado, com minha letra, “Deputada Ziza Valadares”, encaminhando solicitação de descontingenciamento.

Uma pasta amarela, identificada como Envelope Seis-Documento Nove. Contém uma lista que tudo indica ser de uma empreiteira, com uma relação de obras dela. Parece-me a OAS, mas não tenho certeza absoluta.

Junto está o Envelope Seis-Documento Nove “A”, que é também uma relação de empreiteiras. Numa das folhas, está escrito com minha letra “Dr. Marcelo”, que era um dos representantes da OAS em Brasília na época.

O envelope Seis-Documento Nove “B” é um cartão da Odebrecht, “Dr. Cláudio Melo”, também com relação de obras. Deve ser de interesse da OAS. Essas relações de empreiteiras podem identificar, por quem apresentou as emendas, a relação Parlamentar-empreiteira.

O Envelope Seis-Documento Doze: um cartão “Construtora OAS – José Nogueira Filho” – não me lembro quem seja – que acompanha uma relação de três entidades, onde está escrito, com a minha letra, “Deputado Messias Góis”. Aliás, a relação não é para mim, é para o Dr. Pedro Parente: e o cartão, então, deve ter sido encaminhado ao Dr. Pedro Parente também. Trata-se de relações de obras de interesse do Deputado Messias Góis” (CPMI do Orçamento, Reunião de Trabalho na Polícia Federal, 24/10/93, p. 17).

<sup>10</sup> O pedido é justificado nos seguintes termos: “Desta forma estaremos concebendo uma antecipação dos nossos programas a serem apresentados nos Ministérios executivos, para maior agilidade”.

## CONCLUSÃO

**O** objeto deste trabalho foi definido como sendo o estudo das relações, práticas e concepções sociais produzidas a partir da atuação dos parlamentares para liberar recursos federais em benefício dos municípios que representam. As evidências produzidas levam à constatação de que esta atuação inscreve-se num sistema complexo de relações de dependências mútuas, constituído, entre outros, por representantes dos poderes “locais” (estados e municípios), “nacional” (governo federal) e agentes privados. Este sistema funda-se em concepções sobre a política e, especificamente, sobre a representação parlamentar em que ocupam um lugar central idéias como o atendimento de demandas particularísticas e a obtenção de verbas federais para as localidades às quais os parlamentares encontram-se politicamente vinculados. Desse modo, ao analisar as relações políticas a partir do exame da elaboração e execução do orçamento, torna-se evidente uma estrutura social cuja análise permite dar inteligibilidade as ações, entre outros, de lideranças locais, parlamentares, autoridades federais e agentes privados, cada um com interesses específicos, o que não impede porém que se articulem, junto ao poder público.

Pode-se alegar, todavia, que o exame das relações sociais que vinculam estes distintos agentes foi efetuado, em certa medida, às custas de uma qualificação mais precisa deles – que permitiria, por exemplo, apreender de forma mais apurada distinções significativas. Esta consideração talvez se aplique de forma mais clara no caso dos deputados e senadores, uma vez que a análise é construída a partir do ponto de vista dos parlamentares. Diante disto, não me parece demais retomar aqui a ressalva, feita na introdução, de que não assumo como pressuposto que parlamentares ou eleitores constituam categorias sociais homogêneas. Entre outros aspectos, como ressaltei ao longo da análise, os parlamentares – independente de suas filiações regionais ou partidárias – têm posicionamentos diferenciados em relação, por exemplo, ao sentido de sua intervenção na elaboração do orçamento da União. O reconhecimento dessa diferenciação interna não elimina, no entanto, o fato de que grande parte dos deputados e senadores defronta-se, e vê-se diante da necessidade de oferecer algum tipo de resposta, com os pedidos de caráter particularista e as expectativas de políti-



cos locais concernentes à obtenção de recursos federais. Neste sentido, um dos objetivos desse trabalho consistiu em descrever e analisar as forças sociais e pressões exercidas sobre os parlamentares, e outros agentes a eles relacionados, em função da posição que ocupam no universo político focalizado. Esta preocupação aproxima-se da exposta por V. N. Leal quando lembra, comentando seu trabalho sobre o coronelismo na Primeira República, que ao elaborá-lo estava interessado em examinar o sistema, “a estrutura e a maneira pelas quais as relações de poder se desenvolviam” nesse período (1980, p.13). Porém, se Leal constrói sua análise a partir do município, aqui o foco privilegiado é a atuação de deputados e senadores na medida em que é aí que a representação política produzida em torno dos parlamentares parece ter sua plena eficácia.

Os favores e serviços concedidos a “*eleitores individuais*”, os esforços realizados no Congresso e nos órgãos ministeriais para viabilizar a liberação de verbas federais e as relações sociais estabelecidas com autoridades governamentais e grupos privados para que essas demandas possam ser atendidas são condutas que possuem um lugar significativo na atuação parlamentar e na ordenação das relações políticas que envolvem os poderes “locais” e “nacional”. Todavia, essas condutas são trazidas à luz somente sob a condição de se assumir um ponto de vista não institucional a respeito da atuação parlamentar. Ao descreverem as atividades que concebem como suas atribuições formais, os parlamentares remetem freqüentemente aos dispositivos legais contidos na Constituição Federal e nos Regimentos Internos que regulamentam o exercício da função parlamentar: apresentação, discussão e aprovação de projetos de lei; participação nas diversas comissões (permanentes e temporárias); solicitação de informações às autoridades governamentais e realização de discursos e debates em plenário. Esses aspectos têm sido examinados sobretudo por sociólogos e cientistas políticos. Curiosamente, no entanto, as ações que estão além dos marcos formais não têm recebido a mesma atenção. De outro modo, o lado efetivo da atuação parlamentar que não coincide com as atribuições formais não tem sido incorporado, por exemplo, às análises efetuadas sobre o Poder Legislativo ou o exercício da representação parlamentar.

Considerar o conjunto de práticas e relações associadas à atuação parlamentar dirigida para os estados e municípios que representam faz emergir outra imagem dos deputados e senadores. Estes não aparecem somente como porta-vozes de diferentes pontos de vista e interesses presentes na sociedade, elaboradores de leis ou fiscalizadores do Poder Executivo, mas, sobretudo, como mediadores de demandas locais e interesses relacionados às suas redes políticas. O foco nesse lado da atuação parlamentar mostra que a partir do acesso às instituições do poder público, como o orçamento da União, são construídos os fundamentos do poder local do parlamentar e explicita-se o seu lugar na rede de relações que vincula políticos atuando nas dimensões municipal, estadual e federal. A importância dos parlamentares como medi-

adores, reconhecida por políticos locais e pelo governo federal, aponta para uma configuração distinta daquelas denominadas por V. N. Leal como “compromisso coronelista”, já mencionada anteriormente, e “um novo tipo de compromisso”, que se caracteriza pelo vínculo direto entre governo federal e chefes políticos locais (1975, p. 257 e 1980, p. 14). A configuração atual parece reservar aos membros do Congresso um lugar significativo na relação que os municípios e estados mantêm com o governo federal.

Quando mencionado nos estudos sobre o Poder Legislativo e Executivo, os favores e serviços prestados aos eleitores, os vínculos de lealdade, os esforços efetuados para a liberação de recursos para os municípios, as trocas de favores entre os parlamentares, e as negociações envolvendo o apoio destes últimos ao governo, por exemplo, são considerados apenas marginalmente – quando não são rotulados de “clientelismo”, “fisiologismo” ou “corrupção”. Estas práticas e relações não são pensadas, portanto, como detendo um estatuto sociológico próprio, o que é compreensível, em certa medida, devido à influência das teorias modernizantes, e das tipologias por elas elaboradas (por exemplo, sociedades tradicionais, em desenvolvimento e desenvolvidas). Ao contrário dessa perspectiva, procurei considerar essas práticas em sua positividade, isto é, apreendê-las em sua racionalidade e no contexto da dinâmica do universo político examinado.

O argumento de que as práticas, relações e concepções produzidas em torno da atuação dos parlamentares dirigida para as localidades que representam são secundárias não se sustenta quando se constata, por exemplo, as diferentes áreas governamentais, instituições e domínios políticos nos quais elas se fazem presentes e operam. Lembro, neste sentido, a preocupação com o atendimento dos *pleitos*, o tratamento dado a eleitores e lideranças políticas, a intervenção e movimentação de processos nos órgãos ministeriais, a participação na elaboração do orçamento em termos da aprovação de emendas que beneficiem as redes políticas, a solicitação de audiências e pedidos de liberação de recursos às autoridades governamentais, os compromissos estabelecidos com o governo federal e a relação com *escritórios de consultoria* e empreiteiras em virtude da transferência de recursos para as administrações estaduais e municipais. Portanto, essas práticas e relações estão associadas tanto a condutas percebidas como legítimas e implementadas no dia a dia, quanto a condutas tidas como ilícitas.

A extensão e a força das relações associadas ao atendimento das demandas originadas das localidades decorrem, em grande medida, dos distintos interesses que são capazes de articular. Porém, se as ações orientadas para a concessão de favores e recursos mobilizam e são legitimadas por estes distintos agentes sociais, elas, todavia, não mobilizam ou são legitimadas do mesmo modo, uma vez que seus interesses estão relacionados à posição que cada um ocupa no sistema de relações.

É a identificação desses interesses específicos que permite perceber como parla-

mentares, lideranças locais, autoridades governamentais, assessores parlamentares, funcionários e técnicos dos órgãos ministeriais, *escritórios de consultoria* e empresas de construção, entre outros, vinculam-se por relações de dependência mútua, mas assimétrica. Este é um aspecto importante a ser retido, visto que as análises geralmente apontam para a dependência de um dos integrantes da relação, geralmente o detentor de menor poder relativo (por exemplo, os prefeitos dos pequenos municípios em relação aos parlamentares e destes em relação ao governo federal), e não levam em conta a observação efetuada por WEBER (1984) a respeito dos interesses mútuos como um fator importante para se entender os investimentos na continuidade das relações. Desse modo, para entender as relações que a liberação de recursos mobiliza foi necessário, por exemplo, não só mostrar a dependência dos prefeitos em relação aos parlamentares e desses em relação ao governo, mas deste e dos parlamentares, respectivamente, em relação aos deputados e senadores e prefeitos. Pode-se acrescentar ainda os interesses mútuos que vinculam os políticos municipais, estaduais e federais e funcionários governamentais aos *escritórios de consultoria* e empreiteiras. Esses interesses, expectativas, obrigações e relações de dependência mútuas constituem, em última instância, o sistema de relações examinado.

Esses diferentes interesses e relações se articulam, e ao mesmo tempo são justificados, a partir da referência à atuação dos parlamentares em favor de suas *bases eleitorais*. Compreende-se melhor a legitimidade que a menção às *bases* atribui às distintas condutas, quando se considera que à mesma está relacionada uma concepção específica sobre a representação política. O fato dessa concepção ser partilhada por diferentes agentes sociais (prefeitos, funcionários e autoridades governamentais, entre outros) explica em grande medida a força social que possuem as condutas fundadas na referência às *bases eleitorais*. Entretanto, quando se considera mais detidamente o que significa a *base*, constata-se que a categoria remete a diferentes realidades: estado, municípios, população, comunidades, bairro, grupos que apóiam, locais onde se obtém votação e eleitores, entre outras. Ela, portanto, não é uma categoria precisa ou fixa. Essa propriedade da categoria permite que seja aplicada a diferentes situações. Por conseguinte, a importância dos estados e municípios na concepção da representação parlamentar e a flexibilidade da categoria fazem com que esta seja acionada para legitimar várias ações e justificar a conduta dos agentes em diferentes circunstâncias.

Ao se considerar os interesses, relações de interdependência e dinâmica das relações entre prefeitos, parlamentares, assessores parlamentares, funcionários e autoridades ministeriais, *escritórios de lobby* e empreiteiras, percebe-se o quanto tem de essencialista a explicação dada pelos parlamentares de que trata-se de um *dever lutar* pela obtenção de recursos para as localidades que representam. Esta é uma fórmula que economiza em termos explicativos na medida em que, mais do que revelar, oculta o significado e tudo o que está em jogo para os parlamentares, e os demais agentes

envolvidos, a atuação em favor das *bases eleitorais*: reputação, busca de apoio político, acesso aos recursos federais, ganhos pecuniários, benefícios para as comunidades, financiamento para campanhas políticas, honrar compromissos, entre outros aspectos. Analisado no contexto dessas relações, a ação dos parlamentares aparece como uma exigência associada à sua posição no universo social analisado que é apresentada, todavia, como uma virtude.

A análise da atuação dos parlamentares no contexto das relações de interdependência que os vinculam às lideranças políticas locais e autoridades governamentais permite reconsiderar, entre outros aspectos, as acusações que de modo mais freqüente são efetuadas aos parlamentares como sendo “clientelistas” e “fisiologistas”. As evidências reunidas ao longo do trabalho demonstram que a atuação dos deputados e senadores no sentido do atendimento das demandas particularísticas e liberação de recursos federais não se viabiliza senão sob a condição de que sejam atendidos igualmente interesses de prefeitos, funcionários e autoridades governamentais. Estes últimos são sujeitos ativos no processo, estão, portanto, tão comprometidos com as ações dirigidas para as liberações de recursos quanto os próprios parlamentares. São, por assim dizer, parceiros nessa empreitada. Pode-se argumentar, por conseguinte, que a prática de atendimento das demandas particularísticas por parte dos parlamentares e a aproximação destes últimos do governo, isto é, o que tem sido mais comumente descrito em termos do clientelismo e do governismo, são fenômenos sociais que se articulam e fomentam mutuamente.

A referência à *base eleitoral* – e às categorias que ela engloba como estado, região, município, eleitores e comunidade, entre outras – como justificativa para as condutas chama atenção para a importância da noção de localidade como princípio de organização das ações políticas, ou seja, como um valor central para a atuação parlamentar.<sup>1</sup> Já vão longe, certamente, as raízes dessa conduta. Em 1920, por exemplo, O. Viana fazia menção ao “espírito do localismo” ao referir-se à atuação dos deputados brasileiros em relação às cortes de Lisboa: “É de ver-se a falta de solidariedade de todos eles [deputados], mesmo quando estão em jogo os interesses do Brasil. Todos denotam uma completa ausência de sentimento nacional: cada qual age como representante apenas do seu grupo, da sua capitania, da província que o escolheu” (1973, p.216).<sup>2</sup> Essa referência à localidade – ressaltada também por Lima Junior através da idéia de federalização da representação política (1997, pp. 113-123) – permite dar inteligibilidade a um conjunto de condutas. É em nome das localidades que representam – o que não quer dizer que não estejam em jogo também outros interesses como viemos ressaltando – que os parlamentares *lutam* para aprovar suas emendas individuais, defendem as *cotas* no processo de elaboração do orçamento, encaminham seus *pleitos* aos órgãos ministeriais e intervêm nesses órgãos a fim de garantir que processos de seu interesse recebam tratamento prioritário. Essas condutas demonstram, por sua vez, de que forma a atuação dos parlamentares nas instituições nacionais é marcada

por seus laços locais. São exemplos de como os interesses locais se fazem presente nas instituições "nacionais".

O interesse pelas localidades que representam define, por conseguinte, o modo como deputados e senadores se inserem nas instituições "nacionais" e exercem o mandato parlamentar. É no contexto dessa valorização das localidades pelos políticos que se compreende a preocupação dos parlamentares com o atendimento das demandas originadas de sua *bases eleitorais*. Observa-se, portanto, a existência de uma articulação entre, de um lado, o destaque concedido aos interesses locais e, de outro, as práticas que têm sido descritas como clientelistas. A concessão de favores, serviços, a obtenção de recursos federais e o investimento na consolidação das redes políticas locais são assim exemplos de coroação deste "espírito do localismo".

Os *pleitos* têm um significado estruturante no sistema de relações do qual fazem parte os parlamentares. A exemplo dos colares e braceletes da instituição do Kula examinada por MALINOWSKI (1976) eles são, por assim dizer, a moeda que circula nos diferentes sentidos. É o encaminhamento dos *pleitos* e o interesse em seu atendimento que abrem as possibilidades de estabelecimento dos compromissos entre, por exemplo, prefeitos e parlamentares e estes e autoridades governamentais. É em torno dos *pleitos* que atuam os *escritórios de lobby* e empreiteiras quando intervêm na liberação de recursos. Ao descrever e analisar as concepções, as etiquetas, as trocas e negociações efetuadas e as relações estabelecidas e rompidas em função dos *pleitos*, um dos objetivos deste trabalho foi demonstrar o lugar central que as demandas de caráter particularístico ocupam no ordenamento e na dinâmica das relações políticas.

Uma evidência neste sentido é a organização e o controle mantido pelos parlamentares e órgãos do Poder Executivo sobre os *pleitos* que lhes são encaminhados. O que sobressai são os esforços efetuados para racionalizar os procedimentos que envolvem a realização e atendimento dos pedidos. No entanto, essa forma de burocratização, que, como lembra WEBER (1984), é uma forma de administração da dominação, não está orientada para assegurar a impessoalização ou o universalismo do tratamento. Ao contrário, os gestos de deferência dos parlamentares às lideranças locais, as audiências concedidas aos parlamentares e prefeitos e a demonstração de interesse pelos seus *pleitos* por parte dos ministros, por exemplo, visam a singularização e a pessoalização das relações. Neste sentido, o trabalho desenvolvido em torno dos pedidos é dirigido para se exercer o controle sobre as pessoas, através da criação de dívidas morais. A reunião e seleção dos *pleitos*, o registro dos solicitantes, os contatos mobilizados e os esforços efetuados para atendê-los constituem, assim, dispositivos políticos voltados para a manutenção e o estabelecimento de relações de dependência pessoal.

Um aspecto que chama atenção quando se analisa a atuação dos parlamentares é o fato desta ser pensada em referência a uma mesma dicotomia. A oposição "nacional"/"local" (estados, municípios) introduz uma divisão no modo como os parlamen-

tares vêm e exercem suas atividades. Ela pode ser identificada operando em distintas circunstâncias como, por exemplo, no modo como os parlamentares organizam o trabalho de seus gabinetes, atuam na elaboração do orçamento e pautam sua relação com o Executivo. Essa concepção aparece sob a forma de diversas oposições acionadas pelos informantes tais como: “nação”/”base eleitoral”; “leis”/”realidade”; “elaboração de projetos e leis”/”assistência”, “legislador nacional”/ “representante do estado” e “questões nacionais”/”pleitos”. Se as atividades organizadas em função dessas duas referências coexistem, os parlamentares, no entanto, dão um peso distinto a cada uma delas. Tome-se como exemplo o caso da elaboração e execução do orçamento. Em função de seus interesses (políticos e pecuniários), os deputados e senadores mobilizam-se prioritariamente para assegurar a aprovação e liberação das emendas que beneficiam seus estados e municípios. O que se destaca nessa situação é o fato de que, do ponto de vista dos parlamentares, a noção de nação tem um peso menor se comparada aos seus vínculos locais.

Um dos efeitos desse interesse em beneficiar os estados e municípios que representam é a introdução e a legitimação – no plano da elaboração e execução do orçamento da União – da concorrência entre os parlamentares (a “luta”) pela liberação das verbas federais. Com efeito, olhando da perspectiva do orçamento e da intervenção parlamentar, o governo federal aparece recortado por distintos e concorrentes interesses locais. A localidade opera, nesse sentido, como um princípio que cria divisões no interior do Estado. Porém, se, por um lado, a “luta” pelas verbas separa os parlamentares que pertencem a estados distintos, ela é capaz, por outro, de unir os parlamentares do mesmo estado, passando por cima inclusive das filiações partidárias, e criar um vínculo entre eles e os políticos locais.

A sugestão de que a oposição “nacional”/”local” opera no modo como os parlamentares concebem e ordenam suas atividades não deve ser interpretada, entretanto, como uma retomada da dicotomia “poder central”/”poder local” ou um reforço da separação do que se concebe como “política nacional” e “política local”. Pelo contrário, como propuseram, entre outros, LEAL (1975) e GRAHAM (1997) ao examinarem os vínculos entre os líderes locais e autoridades estaduais e federais, argumento ao longo deste trabalho que a atuação política em termos municipais e estaduais está associada às ações nas instituições federais e que a intervenção nestas últimas, por sua vez, está orientada para estados e municípios. O movimento dos políticos nos dois sentidos (“nacional” e “local”) torna-se evidente quando se examina as relações de dependência mútua que unem os políticos (parlamentares, ministros, governadores e prefeitos, por exemplo) situados nos órgãos da administração federal, estadual e municipal e sua mobilidade pelos cargos desses diferentes níveis administrativos. Neste sentido, estou de acordo com M. Lanna quando sugere que a “estrutura local gera – e não apenas “reforça” – o controle do Estado, ao mesmo tempo em que é gerada por este” (1995, p. 227).

À ênfase atribuída aos vínculos locais está associada a prática de concessão de favores, serviços e benefícios coletivos por parte dos parlamentares às redes políticas e localidades a que estão vinculados. Esta é uma expectativa de lideranças políticas locais, eleitores e algo que os parlamentares experimentam como parte de suas atribuições. A troca de favores, serviços e os esforços efetuados para a obtenção de recursos federais é algo que não escapa à observação de vários autores que desenvolvem análises sobre a política no Brasil, em particular, e em outros países (cf. VIANA, [1920] 1973; LEAL, 1975; QUEIROZ, 1976; MARTINS, 1994; MÉDARD, 1981 e THOMPSON, 1995).<sup>3</sup> Ressalte-se, no entanto, que se esses elementos são destacados quando se analisa a “política local”, eles não têm sido incorporados, como observei acima, às análises efetuadas sobre a “grande política”. Dito de outro modo, os favores e serviços e as relações nos quais eles se sustentam e que são constituídos a partir deles, não são tratados como elementos centrais da política realizada a partir das instituições nacionais. Entre outros efeitos, isto faz com que não haja um avanço com respeito à análise de seu significado e implicações. O investimento dos parlamentares e das autoridades governamentais em torno do atendimento dos *pleitos*, por um lado, e toda a coleção de relações sociais que mobiliza, por outro, são, no entanto, uma boa evidência da importância que possui este tipo de atendimento na conformação das relações políticas no contexto da “grande política”.

O peso dos compromissos e relações de dependência pessoal criadas e mantidas através das trocas de favores, serviços, apoio político e recursos na “grande política”, por exemplo, pode ser percebido quando se tem em mente as medidas e decisões administrativas e governamentais que passam por essas práticas e relações. É o caso, entre outros, da aprovação de projetos governamentais e mudanças constitucionais que necessitam da aprovação dos parlamentares, do prestígio e poder dos deputados e senadores nas localidades que representam na medida em que a estes elementos estão associadas as possibilidades de se atender às solicitações de recursos, do funcionamento da burocracia governamental sujeita às pressões de políticos e agentes a eles vinculados (assessores, *escritórios de consultoria* e empreiteiras, por exemplo), do investimento dos recursos federais e da apropriação ilícita dos recursos federais. Esses, portanto, não são aspectos menores relacionados ao funcionamento do Estado e sua relação com a sociedade. Tendo em mente justamente esses aspectos, argumento que as trocas de serviços e benefícios materiais sob a forma de favores e as relações de dependência pessoal, por exemplo, possuem um lugar constitutivo no ordenamento das relações políticas e conformam uma concepção específica da instituição da representação parlamentar que valoriza os vínculos locais, a concessão de benefícios particularísticos e as relações estabelecidas em termos pessoais.

Quanto à relação entre Estado e sociedade cabe ressaltar ainda um outro aspecto. Como vimos ao longo da análise, a concessão de favores relacionados aos órgãos públicos e a obtenção de recursos federais são mecanismos sociais através dos quais

os parlamentares acumulam certo poder social. As chances de concessão desses favores e recursos passa, contudo, por relações estabelecidas pelos parlamentares no âmbito do Congresso e do Executivo. Assim, de uma perspectiva mais ampla, vemos que o Congresso – através por exemplo da Comissão de Orçamento – e os órgãos ministeriais – através da execução do orçamento – exercem um controle sobre a distribuição de poder social, na medida em que interferem e estabelecem as condições para que os parlamentares distribuam os favores e recursos.

A concessão de favores e a busca de recursos federais para os estados e municípios funda-se – e ao mesmo tempo conforma – em uma concepção específica sobre a política que está a meu ver de acordo com a observada por M. Palmeira junto a populações rurais. Segundo o autor, a política, na situação analisada, é percebida “como um saber fazer que se objetiva em favores e obras” (1998, p. 11). O movimento dos parlamentares para atenderem aos pedidos particulares que lhes são encaminhados e obterem recursos para investimentos nas localidades que representam corroboram, no âmbito das instituições políticas nacionais, essa percepção a respeito da política. Estar atento para como estas práticas se articulam com uma concepção específica sobre a representação política pode contribuir para que as trocas de favores e serviços e as relações de dependência pessoal tenham um estatuto sociológico nos estudos sobre a política. A identificação de uma concepção semelhante a respeito da política nos planos “local” e “nacional” é um elemento a mais que aproxima, por conseguinte, esses dois planos pensados mais comumente como autônomos e destituídos de continuidades significativas.

A análise da atuação dos deputados e senadores no contexto das relações de interdependência que os vincula a políticos atuando localmente, nacionalmente e agentes privados com interesses junto ao poder público, permite constatar que, ao se mobilizar para atender aos *pleitos*, para o parlamentar não está em jogo, como enfatiza a literatura sobre clientelismo político”, somente a formação de “clientelas eleitorais”. Ao considerarmos o modo como os parlamentares concebem sua própria experiência, isto é, ao partirmos das categorias nativas, percebemos que está em exercício uma concepção sobre a representação parlamentar e a política que possui implicações para o ordenamento de relações em diversas instituições e dimensões do universo administrativo e político.

A atuação de parlamentares para atender aos *pleitos* que lhes são encaminhados e garantir a liberação de recursos para suas *bases eleitorais* está associada a um conjunto de práticas tidas como irregulares, tanto do ponto de vista legal quanto ético. Ao examinar alguns casos de apropriação irregular de recursos federais por parte de parlamentares e a ação de *escritórios de consultoria* e empreiteiras em diferentes instâncias do poder público, procurei ressaltar a importância de se discutir os procedimentos, tidos como legítimos, de atuação política para o entendimento de condutas concebidas como corruptas.



Como observa Q. Skinner, em trabalho sobre os fundamentos do pensamento político moderno, duas linhas de abordagem marcaram os estudos políticos sobre o fenômeno da corrupção. A primeira focaliza as instituições. Defende que um governo será eficiente sempre que suas instituições forem fortes e sujeito à corrupção quando elas não funcionarem de modo adequado. A segunda centra seu foco nos homens. Alega que mesmo as melhores instituições estão sujeitas à corrupção se as pessoas que as administram são corruptas. Para estes últimos, portanto, o problema não é das instituições, mas dos homens que as dirigem (1996, p.66). Recentemente, a ênfase no aspecto institucional ou individual da corrupção está presente nas discussões a respeito das abordagens “micro” (individual) e “macro” (estrutural) do fenômeno e nas propostas de se analisar a interação entre estas dimensões (cf. DELLA PORTA, 1996). No Brasil, os debates públicos sobre o fenômeno da corrupção têm privilegiado a dimensão individual e, por conseguinte, tratado a corrupção notadamente como um problema de desvio ético. Na última parte deste trabalho, procurei ir além dessa perspectiva, ao examinar o modo como a ação de parlamentares, prefeitos, funcionários, autoridades, proprietários de escritórios e representantes de empresas, por exemplo, articulam-se com representações e procedimentos que fundam as relações políticas e o funcionamento dos órgãos governamentais.

Ao se examinar essas práticas tidas como irregulares no contexto das relações estabelecidas pelos parlamentares em função da transferência de recursos para suas *bases*, observa-se que elas estão assentadas em condutas que não estão orientadas necessariamente para a obtenção de benefícios corruptos. Logo, parece-me pertinente a observação efetuada por Cartier-Bresson de que a corrupção não pode funcionar se não se apóia em objetivos mais amplos que o enriquecimento pessoal (1992, p. 606). No caso, vimos como as ações que proporcionam os ganhos corruptos estão associadas, por exemplo, a uma concepção específica sobre o desempenho da atividade parlamentar e aos procedimentos governamentais (como a elaboração e execução do orçamento) relacionados à liberação dos recursos federais.

A idéia de que o acesso aos recursos do Estado e a obtenção de benefícios corruptos estão ancorados em redes pessoais e clientelísticas é sugerida em alguns trabalhos sobre corrupção (cf. MORRIS, 1991 e HEYWOOD, 1997). Seguindo a preocupação de não separar o exame deste fenômeno das relações políticas mais amplas, procurei, todavia, demonstrar como essas redes se organizam no contexto das relações de interdependência que vinculam os diversos agentes sociais envolvidos. Assim, além de apreender as condições sociais nas quais estas redes se organizam, pôde-se constatar que a apropriação irregular dos recursos não ocorre de modo descolado, o que torna a situação bem mais complexa, da busca, por exemplo, de prestígio, votos, apoio político, cumprimento dos compromissos e exercício das obrigações políticas.

Ao iniciar este trabalho reproduzi depoimentos nos quais parlamentares afirmam que constitui seu *dever lutar* pela obtenção de recursos federais para os estados,

regiões e municípios que representam. Para escapar a essa explicação essencialista procurei, ao longo do trabalho, analisar esta forma de atuação no contexto das concepções, práticas, interesses e relações sociais a ela associadas. Ao finalizá-lo, resta observar que não parece sem significado o fato de que a defesa dessa conduta ocorra sobretudo em ocasiões nas quais são publicadas denúncias a respeito do envolvimento de parlamentares na aplicação irregular de recursos federais e são questionadas as prerrogativas destes de apresentarem emendas individuais ao orçamento. Irregularidades envolvendo a transferência de recursos para os estados e municípios – sobretudo a utilização ou apropriação dos recursos para fins pessoais – são repudiadas pelos próprios parlamentares, como demonstram as cassações de mandatos sugeridas pela CPMI do Orçamento. Assim, a idéia de que se está atuando em favor das *bases* parece conformar uma certa ética parlamentar. Deputados e senadores partilham certos princípios comuns de ação que orientam e estabelecem os limites para suas condutas tanto no Congresso quanto fora dele. Neste sentido, *lutar* pela obtenção de verbas federais para os estados e municípios que representam é uma atitude valorada e concebida como legítima. Ao contrário, apesar de não existirem impedimentos legais, a destinação de verbas para outros estados é algo que levanta suspeitas sobre a licitude da conduta do parlamentar. A preocupação com as irregularidades relacionadas à elaboração e execução do orçamento parece ser tanto maior na medida em que elas estão diretamente associadas às relações e condutas tidas como legítimas de exercício da política. O fato de práticas irregulares se apoiarem nessas relações e procedimentos traz o risco, quando reveladas, de colocar em discussão tudo aquilo que está em jogo nessa forma de atuação parlamentar: entre outros aspectos, a natureza das relações com as *bases eleitorais*, os vínculos com as empresas e *escritórios de consultoria*, a relação com o governo e os mecanismos sociais de criação e reprodução do poder social dos parlamentares.

## Notas

<sup>1</sup> Sobre a importância de se considerar os valores nas análises. A respeito do político ver TEIXEIRA (1998) e PEIRANO (1998).

<sup>2</sup> A respeito do localismo, ver também QUEIROZ (1976).

<sup>3</sup> Ver, também, sobre esse assunto a literatura sobre *pork-barrel*.



## BIBLIOGRAFIA

- ABÉLÈS, M. *Anthropologie de l'État*. Paris: Armand Colin, 1990.
- AMES, Barry. "O congresso e a política orçamentária no Brasil durante o período pluripartidário". *Dados-Revista de Ciências Sociais*, vol. 29, nº 2, 1986.
- \_\_\_\_\_. "Electoral rules, constituency pressures, and pork-barrel: bases for voting in the brazilian congress". *The Journal of Politics*, vol. 57, nº 2, 1995.
- AVELINO FILHO, G. "Clientelismo e política no Brasil. Revisitando velhos problemas". *Novos Estudos CEBRAP*, nº 38, 1994.
- BAAKLINI, Abdo I. *O congresso e o sistema político do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, [s/d].
- BAHIA, Luiz H. N. *Raízes e fundamentos de uma teoria de troca assimétrica/clientelística*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1997. Tese de doutorado.
- BAILEY, F.G. *Politics and social change. Orissa in 1959*. California: University of California Press, 1963.
- \_\_\_\_\_. *Gifts and poison. The politics of reputation*. Oxford: Basil Blackwell, 1971.
- BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à Ciência das Finanças*. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1955.
- BARNES, J. A. "Redes sociais e processo político". In: FELDMAN-BIANCO, Bela (org.). *Antropologia das sociedades contemporâneas*. São Paulo: Global Editora, 1987.
- BEAUD, S. e Weber, F. *Guide de l'enquête de terrain*. Paris: La Decouverte, 1997.
- BERLINCK, E. L. "Elaboração do Orçamento no Estado Novo". *Revista do Serviço Público*, ano III, vol. IV, nº 1, 1940.
- BEZERRA, Marcos O. *Corrupção. Um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil*. Rio de Janeiro: ANPOCS/Relume-Dumará, 1995a.
- \_\_\_\_\_. "Municípios, 'empresas de intermediação' e verbas públicas: a intermediação e o clientelismo como negócio". *Comunicações do PPGAS*, nº 5, 1995b.

- BOISSEVAIN, Jeremy. "Patronage in Sicily". *MAN*, 1(1):18-33, 1966.
- BOIVIN, Mauricio F.; ROSATO, Ana e BALBI, Fernando A. "'Quando o inimigo te abraça com entusiasmo...': Etnografia de uma traição". *Mana. Estudos de antropologia social*, vol. 4, nº 2, 1998.
- BOURDIEU, P. "Les modes de domination". *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, nº 2-3, 1976.
- BOURDIEU, P. "A representação política. Elementos para uma teoria do campo político". In: \_\_\_\_\_. *O poder simbólico*. Lisboa: DIFEL/Rio de Janeiro Bertrand Brasil, 1989.
- \_\_\_\_\_. "Espírito de Estado. Gênese e estrutura do campo burocrático". In: *Razões práticas. Sobre a teoria da ação*. Campinas: Papyrus, 1996a.
- \_\_\_\_\_. "Marginália. Algumas notas adicionais sobre o dom". *Mana. Estudos de antropologia social*, vol. 2, nº 2, 1996b.
- BRIQUET, Jean-Louis. "Les pratiques politiques 'officieuses'. Clientélisme et dualisme politique en Corse et en Italie du Sud". *Genèses*, 20, 1995.
- CALMON, Paulo du P. "Três mitos sobre a democratização do processo orçamentário brasileiro". In: IBASE (org.). *Curso democratizando o orçamento público*. Rio de Janeiro, dezembro 1993 (mimeo).
- CARTIER-BRESSON, J. "Éléments d'analyse pour une économie de la corruption". *Revue Tiers Monde*, t. XXXIII, nº 131, jul-set. 1992.
- CARVALHO, José M. *Teatro das sombras: a política imperial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/Relume-Dumará, 1996.
- \_\_\_\_\_. "Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual". *Dados*, vol. 40, nº 2, 1997.
- CASTRO, Mônica M. M. "Sujeito e estrutura no comportamento eleitoral". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 20, 1992.
- CHAVES, C. A. "Eleições em Buritis: a pessoa política". In: PALMEIRA, M. e GOLDMAN, M. (orgs.) *Antropologia, voto e representação política*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 1996.
- COSTA, Maria Cecília S. da. *Os caminhos da casa*. Rio de Janeiro: PPGAS/MN/UFRJ, 1980. Dissertação de mestrado.
- COTTA, M. "Representação Política". In: BOBBIO, N. *et alii*. (ed.). *Dicionário de política*. 2ª ed.. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.
- DAMATTA, Roberto. *Carnavais, malandros e heróis*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983.

- \_\_\_\_\_. "Cidadania: a questão da cidadania num universo relacional". In: \_\_\_\_\_ . *A casa e a rua*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.
- DAVIS, John. *Antropologia de las sociedades mediterraneas*. Barcelona: Editorial Anagrama, 1983.
- DELLA PORTA, D. "Les cercles vicieux de la corruption". In: DELLA PORTA, D. e MÉNY, Y. *Démocratie et corruption en Europe*. Paris: La Découverte, 1995.
- DELLA PORTA, D. "Les acteurs de la corruption: les politiciens d'affaires en Italie". *Revue internationale des sciences sociales*, nº 149, 1996.
- DELLA PORTA, D. e MÉNY, Y. "Introduction: Démocratie et corruption". In: \_\_\_\_\_ . *Démocratie et corruption en Europe*. Paris: La Découverte, 1995.
- \_\_\_\_\_. "Conclusion. Démocratie et corruption: vers une analyse comparée". In: \_\_\_\_\_ . *Démocratie et corruption en Europe*. Paris: La Découverte, 1995.
- DINIZ, Eli. *Voto e máquina política. Patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- EISENSTADT, S. N. e LEMARCHAND. *Political clientelism, patronage and development*. London: Sage Publications, 1981.
- ELIAS, N. *Introdução à Sociologia*. Lisboa: Edições 70, 1980.
- \_\_\_\_\_. *A sociedade de corte*. Lisboa: Editorial Estampa, 1987.
- ELLWOOD, J. e PATASHNICH, E. "In praibe of pork". *Public Interest*, nº 110, 1993.
- EVANS, Diana. "Policy and pork: the use os pork-barrel projects to build policy coalitions in the house of representatives". *American Journal of political science*, vol. 38, nº 4, 1994.
- FERREIRA, Aurélio B. de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975.
- FIGUEIREDO, Argelina C. & LIMONGI, Fernando. "O processo legislativo e a produção legal no Congresso pós-constituente". *Novos Estudos CEBRAP*, nº 38, 1994.
- FINLEY, M. I. *A política no mundo antigo*. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.
- FOSTER, G. M. "The dyadic contract: a model for the social structure of a mexican peasant village". In: POTTER, J. M. (ed.). *Peasant society: a reader*. Boston: Little, Brown, 1967.
- FRANCO, Afonso A. M. "Um debate sobre o orçamento". *Digesto Econômico*, ano IV, nº 48, nov. 1948.
- \_\_\_\_\_. "Críticas ao Orçamento". *Digesto Econômico*, ano V, nº 51, fev. 1949.
- GEDDES, B. & NETO, A. R. "Institutional sources of corruption in Brazil". *Third World Quartely*, vol. 13, nº 4, 1992.

- GEERTZ, C. *Negara. O Estado teatro no século XIX*. Lisboa: Difel, 1991.
- GELLNER, E. e WATERBURY (eds.). *Patrons and clients in mediterranean societies*. London: Duckworth, 1977.
- GELLNER, E. "Patrons and clients". In: GELLNER, E. and WATERBURY (ed.). *Patrons and clients in mediterranean societies*. London: Duckworth, 1977.
- \_\_\_\_\_. "Patronage". In: BONTE, P. et alii. (ed.). *Dictionnaire de l'ethnologie et de l'anthropologie*. Paris: Presses Universitaires de France, 1992.
- GRAHAM, Richard. *Clientelismo e política no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.
- GRAZIANO, Luigi. "Introduction". *International Political Science Review*, vol. 4, nº 4, 1983.
- GREENFIELD, S. M. "Charwomen, Cesspools, and Road Building: an examination of patronage, clientage, and political power in southeastern Minas Gerais". In: STRICKON, A. e GREENFIELD, S. (eds.). *Structure and process in Latin America. Patronage, clientage and power systems*. Albuquerque: University of New Mexico Press, 1972.
- \_\_\_\_\_. "Patronage, politics, and the articulation of local community and national society in pre-1968 Brazil". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 19, nº 2, 1977.
- GUARDIA, Eduardo R. *O processo orçamentário do Governo Federal: considerações sobre o novo arcabouço institucional e a experiência recente*. São Paulo: IESP, 1993.
- GUERRA, José A. "Acusações recíprocas em torno do orçamento". *Observador Econômico e Financeiro*, ano XX, nº 233, 1955.
- \_\_\_\_\_. "Pobre verdade orçamentária e orçamento paralelo". *Observador Econômico e Financeiro*, ano XXIII, nº 274, 1958.
- HEIDENHEIMER, A. (ed) *A political corruption. Readings in comparative analysis*. New York: Hold, Rinehartand Winstow, inc, 1970.
- HEIDENHEIMER, A., JOHNSTON, M., e LEVINE, V.T. *Political corruption: a handbook*. 2ª ed. New Brunswick: Transaction Publishers, 1990.
- HERZFELD, Michael. *The social production of indifference*. Chicago: The University of Chicago Press, 1993.
- HEYMANN, Luciana Q. *As obrigações do poder: relações pessoais e vida pública na correspondência de Filinto Muller*. Rio de Janeiro: PPGAS/MN/UFRJ, 1997. Dissertação de mestrado.
- HEYWOOD, P. "Political corruption: problems and perspectives". In: HEYWOOD, P. (ed.) *Political corruption*. Oxford: Blackwell Publishers, 1997.

- IBASE (org.). *Curso democratizando o orçamento público*. Rio de Janeiro, 1993 (mimeo).
- JOHNSTON, Michael. "A la recherche de définitions: vitalité politique et corruption" *Revue internationale des sciences sociales*, nº 149, 1996.
- JORGE, E. A. *Uma questão de educação política: a submissão do poder legislativo e imperial poder do executivo na execução orçamentária*, São Paulo: USP/Faculdade de Educação, 1991. Tese de doutorado.
- KAUFMAN, Robert R. "The patron-client concept and macro-politics: prospects and problems". *Comparative Studies in Society and History*, vol. 16:3, 1974.
- KLITGAARD, R. *A corrupção sob controle*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1994.
- KURER, O. "Clientelism, corruption, and the allocation of resources". *Public Choice*, vol.77, nº 2, 1993.
- KUSCHNIR, Karina. *Política e mediação cultural: um estudo na Câmara Municipal do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: PPGAS/MN/UFRJ, 1993. Dissertação de mestrado.
- LANNA, Marcos P. D. *A dívida divina. Troca e patronagem no nordeste brasileiro*. Campinas: UNICAMP, 1995.
- LANDÉ, Carl. "Introduction: the dyadic basis of clientelism". In: SCHMIDT, S. W. *et alii* (ed.). *Friends, followers and factions*. Berkeley: University of California Press, 1977.
- \_\_\_\_\_. "Political clientelism in political studies. Retrospect and prospects". *International political science review*, vol. 4, nº 4, 1983.
- LEACH, E. *Repensando a antropologia*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1974.
- \_\_\_\_\_. "Dívidas, relações, poder". In: \_\_\_\_\_. *A diversidade da antropologia*. Lisboa: Edições 70, 1989.
- LEAL, Victor N. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.
- \_\_\_\_\_. "O coronelismo e o coronelismo de cada um". *Dados*, vol. 23, nº 1, 1980.
- LEFF, Nathaniel H. *Política econômica e desenvolvimento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1977.
- LEMARCHAND, R. "Comparative political clientelism: structure, process and optic". In: EISENSTADT, S. e LEMARCHAND, R. *Political clientelism, patronage and development*. London: Sage Publications, 1981.
- LEWIN, Linda. *Política e parentela na Paraíba. Um estudo de caso da oligarquia de base familiar*. Rio de Janeiro: Record, 1993.
- LIMA JÚNIOR, Olavo B. *Instituições políticas democráticas. O segredo da legitimidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.



- LITTLE, W. e POSADA-CARBÓ, E. "Introduction". In: \_\_\_\_\_. (eds.). *Political corruption in Europe and Latin America*. London: Macmillan Press, 1996. Institute of Latin American Studies Series.
- MACHADO JR., J. T. *Administração orçamentária comparada. Brasil – Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1960.
- MALINOWSKI, Bronislaw. *Argonautas do Pacífico Ocidental*. São Paulo: Abril Cultural, 1976. Coleção Os Pensadores, vol. XLIII.
- \_\_\_\_\_. *Coral gardens and their magic: a study of methods of tilling the soil and of agricultural rites in the trobriand islands*. London: George Allen & Unwin, 1935.
- MARTINS, José de S. "Clientelismo e corrupção no Brasil contemporâneo". In: *O poder do atraso*. São Paulo: Hucitec, 1994.
- MAUSS, M. "Ensaio sobre a dádiva. Forma e razão da troca nas sociedades arcaicas". In: \_\_\_\_\_. *Sociologia e antropologia* (vol II). São Paulo: EPU/EDUSP, 1974.
- MAUSS, M. "Dom, contrato e troca". In: \_\_\_\_\_. *Ensaio de Sociologia*. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1981.
- MAYER, Adrian C. "A importância dos 'quase-grupos' no estudo das sociedades complexas". In: FELDMAN-BIANCO, Bela (org.). *Antropologia das sociedades contemporâneas*. São Paulo: Global, 1987.
- MÉDARD, Jean-François. "Political clientelism in France: the center-periphery nexus reexamined". In: EISENSTADT, S. N. e LEMARCHAND. *Political clientelism, patronage and development*. London: Sage Publications, 1981.
- \_\_\_\_\_. "France-Afrique: des affaires de famille". In: DELLA PORTA, D. e MÉNY, Y. *Démocratie et corruption en Europe*. Paris: La Découverte, 1995.
- MENDES, João B. P. (org.) *A CPI do PC e os crimes do poder*. Rio de Janeiro: Foglio, 1992.
- MÉNY, Yves. *La corruption de la République*. Paris: Fayard, 1992.
- MICHAELSON, Karen L. "Patronage, mediators, and the historical context of social organization in Bombay". *American Ethnologist*, vol. 3, nº 2, 1976.
- MINTZ, Sidney. "Pratik: Haitian Personal Economic Relationships". In: POTTER, J. M. (ed.). *Peasant society: a reader*. Boston: Little, Brown, 1967.
- MORICE, Alain. "Guinée 1985: État, corruption et trafics". *Les temps modernes*, ano 42, nº 487, 1987.
- \_\_\_\_\_. "Les maîtres de l'informel". In: LAUTIER, B; Miras, C. de e MORICE, A. (eds.) *L'Etat et l'informel*. Paris: Editions l'Harmattan, 1991.
- MORRIS, S. D. *Corruption & politics in contemporary Mexico*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1991.

- NOVAES, Carlos A. M. "Dinâmica institucional da representação". *Novos Estudos CEBRAP*, nº 38, 1994.
- NUNES, Edson. *A gramática política no Brasil. Clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: ENAP/Zahar Editores, 1997.
- PALMEIRA, Moacir. "Voto: racionalidade ou significado?" *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 20, 1992.
- \_\_\_\_\_. "Burocracia, política e reforma agrária". In: MEDEIROS, L. et alii (ed.). *Assentamentos rurais. Uma visão multidisciplinar*. São Paulo: UNESP, 1994.
- \_\_\_\_\_. "Política, facções e voto". In: PALMEIRA, M. e GOLDMAN, M. (orgs.). *Antropologia, voto e representação política*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Poder local*. Rio de Janeiro: PPGAS/MN/UFRJ, 1998 (mimeo).
- PALMEIRA, M. e GOLDMAN, M. (orgs.). *Antropologia, voto e representação política*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 1996
- PALMEIRA, M. e HEREDIA, B. "Le temps de la politique". *Études Rurales*, jul-dez, 1993.
- \_\_\_\_\_. "Os comícios e a política de facções". *Anuário Antropológico/94*, 1995.
- PEIRANO, Mariza G. S. *Três ensaios breves*. Brasília: Departamento de antropologia/ Universidade de Brasília, 1998. (Série Antropologia, nº 230).
- PHILP, Mark. "Defining political corruption". In: HEYWOOD, P. (ed.). *Political corruption*. Oxford: Blackwell Publishers, 1997.
- PITT-RIVERS, Julian. *The people of Sierra*. 2ª ed. Chicago: The University of Chicago Press, 1971.
- POLLAK, Michael. *L'expérience concentrationnaire. Essai sur le maintien de l'identité sociale*. Paris: Éditions Métailié, 1990.
- QUEIROZ, Maria I. P. de. *O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios*. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.
- ROCHA, Paulo E. N. de M. *O legislativo brasileiro e a consolidação democrática: uma visão a partir da Comissão Mista de Orçamento*. Brasília: UNB, 1993. Dissertação para obtenção do grau de bacharel em Ciência Política.
- \_\_\_\_\_. *O processo orçamentário no Brasil: racionalização e autoritarismo*. Brasília: ENAP, 1994. Relatório Interno.
- \_\_\_\_\_. *Congresso Nacional e Orçamento Público. O processo decisório da fase Legislativa do ciclo orçamentário ampliado*. Brasília: UNB, 1997. Dissertação de mestrado.
- ROCHA, Paulo E. N. de M. e MACHADO, Érica M. *O processo orçamentário da união e as políticas públicas no Brasil*. Brasília: ENAP, 1995.

- RONIGER, L. e GÜNES-AYATA, A. *Democracy, clientelism and Civil Society*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1994.
- SANCHES, Osvaldo M. "Processo orçamentário federal: problemas, causas e indicativos de solução". *Revista de informação legislativa*, nº 32, abr-jun, 1995.
- SANT'ANA E SILVA, Sebastião. "Elaboração do Orçamento da República". *Revista do Serviço Público*, ano III, vol. II, nº 3, 1940.
- SANTOS, Maria H. de Castro e MACHADO, Érica M. *O jogo orçamentário da união: relações Executivo-Legislativo na terra do pork-borrel*. Brasília: ENAP, 1995.
- SCHILLING, Flávia I. *Corrupção: ilegalidade intolerável? Comissões Parlamentares de Inquérito e a luta contra a corrupção no Brasil (1980-1992)*. São Paulo: FFLCH/USP, 1997. Tese de doutorado.
- SCHMIDT, S. W. *et alii* (ed.). *Friends, followers and factions*. Berkeley, University of California Press, 1977.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do Autoritarismo Brasileiro*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1982.
- SCOTT, J. "Corruption, machine politics and political change". *American Political Science Review*, LXVI, 1969.
- SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. *Manual Técnico de Orçamento. Instruções para a elaboração da proposta orçamentária da União MTO-02 (1997)*. Brasília: Imprensa Nacional, 1996.
- SENADO FEDERAL. Comissão Parlamentar de Inquérito. *Relatório da CPI que apurou irregularidades na Administração Pública Federal*. Brasília: Senado Federal/Centro Gráfico, 1989.
- SERRA, José. *Orçamento no Brasil. Raízes da crise*. São Paulo: Atual Editora, 1994.
- SIGAUD, Lygia. "Direito e Coerção Moral no Mundo dos Engenheiros". *Estudos Históricos*, nº 18, 1996.
- SILVERMAN, Sydel F. "Patronage and community-nation relationships in Central Italy". In: SCHMIDT, S. W. *et alii* (ed.). *Friends, followers and factions*. Berkeley: University of California Press, 1977.
- SKINNER, Quentin. *As fundações do pensamento político moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- SOUSA Jr., Homero de. *Janela Orçamentária*. Brasília: INESC/Subsídio, maio de 1993.
- STEIN, R. e BICKERS, K. "Congressional elections and the pork-barrel". *Journal of politics*, vol. 56, nº 2, 1994.
- STIRLING, Paul. "Impartiality and Personal Morality (Italy)". In: PERISTIANY, J. G. (ed.). *Contributions to Mediterranean sociology*. Paris: Mouton, 1968.

- STRICKON, A. e GREENFIELD, S. *Structure and process in Latin America. Patronage, clientage and power systems*. Albuquerque: University of New Mexico Press, 1972.
- TEIXEIRA, Carla C. *A honra na política. Decoro parlamentar e cassação de mandato no Congresso Nacional (1949-1994)*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/NUAP, 1998.
- THOMPSON, D. F. *Ethics in Congress. From individual to institutional corruption*. Washington: The Brookings Institution, 1995.
- TUBAKI, Edson M. *A experiência do orçamento público federal após a constituição de 1988*. Brasília, Cadernos ENAP, vol. 2, n° 3, 1994.
- VEYNE, P. *Le pain et le cirque. Sociologie historique d'un pluralisme politique*. Paris: Seuil, 1976.
- VIANA, Arizio de. "Organização, funções e problemas dos órgãos de orçamento (Brasil)". *Seminário internacional sobre organização, direção e funcionamento dos serviços auxiliares e órgãos de estado maior*: Rio de Janeiro: FGV/UNESCO, 1952.
- VIANA, Oliveira. *Populações meridionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra/UFF, 1973. (Vol. I).
- WATERBURY, J. "An attempt to put patrons and clients in their place". In: Gellner, E. e Waterbury (ed.). *Patrons and clients in mediterranean societies*. London: Duckworth, 1977.
- WEBER, Florence. *Le travail à-coté. Étude d'ethnographie ouvrière*. Paris: INRA/EHESS, 1989.
- WEBER, Max. *Economia y Sociedad*. 2ª ed. (7ª reimpressão). México: Fondo de Cultura Económica, 1984.
- \_\_\_\_\_. *Ensaio de Sociologia*. 5ª ed.. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, 1982.
- WEINGROD, A. "Patrons, patronage and parties". In: Schmidt, S. W. et alii (ed.). *Friends, followers and factions*. Berkeley: University of California Press, 1977.
- WOLF, Eric R. "Kinship, friendship and patron-client relations in complex societies". In: Banton, M. (ed.). *The social anthropology of complex societies*. London: Tavistock, 1966.

Tendo como sede o PPGAS da UFRJ (Museu Nacional), o NuAP é coordenado por um grupo de professores dessa instituição, da UnB e da UFC, reunindo pesquisadores em diferentes estágios da vida profissional. O Núcleo inclui três linhas de pesquisa que se complementam nas ênfases diferenciadas com que focalizam o estudo da política: Representações da Política; Rituais da Política e Violência na Política.

A *Coleção Antropologia da Política*, da qual este livro faz parte, reúne a publicação de uma série temática que visa intensificar o diálogo entre pesquisadores e demais profissionais de diferentes centros de produção acadêmica.

MARCOS OTÁVIO BEZERRA é graduado em Ciências Sociais pela UFF, onde é professor do Departamento de Sociologia/ICHF, e é mestre e doutor em Antropologia Social pelo Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional/Universidade Federal do Rio de Janeiro. Revelou-se um pesquisador da face oculta do poder ao escrever o premiado livro *Corrupção – Um estudo sobre o poder público e relações pessoais no Brasil* (Relume Dumará, 1995).

Como pensar o funcionamento de uma instituição como o Congresso Nacional em termos outros que não aqueles definidos pela própria instituição ou pela legislação que a instituiu? Como fugir do formalismo que se limita a repetir que lei e prática não andam juntas sem cair na alternativa trágica da denúncia pura e simples ou da complacência "realista"?

O livro de Marcos Otávio Bezerra escolhe o caminho da análise do trabalho parlamentar. Partindo do funcionamento da Comissão de Orçamento, sua análise transforma-se na análise do cotidiano da ação parlamentar, que em grande parte se confunde com a busca de recursos para os estados e municípios de origem de deputados e senadores. Pensar essa ação é inseparável de pensar-se o conjunto de relações sociais em que estão envolvidos os parlamentares, que não se limitam àquelas que são estabelecidas com outros parlamentares, e tampouco aos limites do Congresso Nacional, e remetem a um mundo em que estão presentes assessores, funcionários, prefeitos, governadores, ministros, empresários, etc. Mapeando essas relações, o autor vai mostrar a extensão das relações pessoais na política nacional e vai descobrir na formulação desse tipo de atuação parlamentar uma concepção "nativa" da representação política.

Moacir Palmeira

ISBN 85-7316-171-X



9 788573 161717

**Nu** Núcleo de  
**AP** Antropologia  
da Política

RELUME  DUMARÁ