

513 Deputados e um Segredo: Cota para Exercício de Atividade Parlamentar - Ceará e Paraíba

513 Congressmen and a Secret: Quota for Parliamentary Exercise Activity - Ceará and Paraíba

**Ranulfo Paranhos
José Alexandre da Silva Júnior
Dalson Britt Figueiredo Filho
Enivaldo Carvalho da Rocha**

Resumo

Como controlar a utilização dos recursos públicos? Esse trabalho analisa a utilização da Cota para Exercício de Atividade Parlamentar (CEAP) dos deputados do Estado do Ceará e Paraíba entre os anos de 2007 e 2010. Em termos metodológicos, utilizamos estatística descritiva e análise de componentes principais para explorar as dimensões latentes do gasto público. Os resultados sugerem a existência de duas diferentes dimensões: (1) logística e (2) informacional. A dimensão logística representa a disposição organizacional para desempenhar as atividades parlamentares. Por sua vez, a dimensão informacional reflete a necessidade de não só obter, mas produzir informações a respeito do seu desempenho.

Palavras-chave: CEAP; gasto parlamentar; estudo de caso.

Abstract

How to control the use of public resources? This paper analyzes the use of Quota for Parliamentary Exercise Activity (CEAP) of the Brazilian state federal deputies of Ceará and Paraíba between 2007 and 2010. Methodologically, we employ descriptive statistics and principal components analysis to explore the latent dimensions of public spending. The results suggest the existence of two different dimensions: (1) logistic and (2) informational. The logistic dimension represents the organizational arrangement to perform parliamentary activities. In turn, the informational dimension reflects the need not only gather but mainly to produce information regarding political performance.

Keywords: CEAP; parliamentary spending; case study.

“A body of men holding
themselves accountable to
nobody ought not to be
trusted by anybody.”

Thomas Paine

“No snowflake in an avalanche
ever feels responsible.”

George Burns

1. Introdução

Como elevar o controle social sobre os recursos públicos? Como garantir que a transparência das ações governamentais e do gasto público sejam efetivamente implementadas? A expansão do Estado e dos gastos públicos é um tema central na literatura comparada (MUSGRAVE e CULBERTSON, 1953; TIEBOUT, 1956; PEACOCK e WISEMAN, 1961; TULLOCK, 1971; BORCHERDING, 1977; CAMPBELL, 1995; SPINK, 1998; WALLIS, 2000; HOLCOMBE e LACOMBE, 2001). Esse argumento também se sustenta ao se considerar a literatura nacional (BRESSER-PEREIRA, 1996; ALMEIDA, GIAMBIAGI e PESSOA, 2006).

No que diz respeito às regras e aos procedimentos institucionais sobre o desempenho fiscal dos governos, a literatura assume uma posição controversa. Por exemplo, Inman (1996) e Kopits (2004) argumentam que a imposição de regras e de procedimentos institucionais de controle estão positivamente correlacionados com a disciplina fiscal. Por outro lado, Alesina e Perotti (1994) e Schik (2004) defendem que é exatamente a interação estratégica e o compromisso político dos governantes em torno do equilíbrio orçamentário que importam para explicar o desempenho fiscal (SANTOS, 2006). No Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é o

Revista Cadernos de Estudos Sociais e Políticos, v.4, n.8, jul-dezembro 2015

divisor de águas nas finanças públicas (CULAU e FORTIS, 2006). Foi a partir dela que se iniciou um processo de maior responsabilidade na gestão dos gastos públicos, tendo como principal objetivo garantir o equilíbrio das contas públicas.

Para Culau e Fortis (2006), um dos principais componentes da LRF é a transparência. Normativamente, tanto a produção quanto a divulgação sistemática de informações passaram a orientar o funcionamento da administração pública em seus diferentes níveis de atuação. A transparência não só das contas, mas também das ações governamentais, produz uma série de externalidades positivas¹: (1) aumenta a confiança da população na administração pública; (2) incentiva a participação popular; e (3) fortalece a capacidade de controle social das atividades governamentais e dos gastos públicos. Dentro dessa perspectiva, esse trabalho tem como principal objetivo analisar a utilização da Cota para Exercício de Atividade Parlamentar (CEAP) dos deputados federais cearenses e paraibanos em perspectiva comparada.

Em termos metodológicos, utilizamos estatística descritiva e análise de componentes principais para explorar as dimensões latentes do gasto público a partir de 12 modalidades de despesas: Assinatura de publicações (V_1), Combustíveis e lubrificantes (V_2), Consultorias, pesquisas e trabalhos técnicos (V_3), Divulgação da atividade parlamentar (V_4), Emissão de bilhete aéreo (V_5), Locação de veículos automotores ou fretamento de embarcações (V_6), Manutenção de escritório de apoio à atividade parlamentar (V_7),

¹ De acordo com Mankiw (2008), uma externalidade surge quando uma pessoa se dedica a uma ação que provoca impacto no bem-estar de um terceiro que não participa dessa ação, sem pagar nem receber nenhuma compensação por esse impacto. Se o impacto sobre o terceiro é adverso, é chamado externalidade negativa; se é benéfico, é chamado externalidade positiva.

Passagens aéreas e fretamento de aeronaves (V₈), Serviço de segurança prestado por empresa especializada (V₉), Serviços Postais (V₁₀), Telefonia (V₁₁) e Alimentação e Hospedagem (V₁₂).

Este trabalho está organizado da seguinte forma: a segunda seção discute a LRF, a terceira seção apresenta a metodologia, a quarta parte sumariza os resultados. Por fim, a última parte sintetiza as principais conclusões.

2. A Lei de Responsabilidade Fiscal como marco institucional²

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal, tem como princípio garantir o equilíbrio das contas públicas³. Para tanto, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações que previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Culaui e Fortis (2006) argumentam que a LRF representa “um compromisso com a gestão fiscal responsável e com o equilíbrio das contas públicas⁴. Além de

² Esse trabalho revisa apenas superficialmente o tema da Lei de Responsabilidade Fiscal. Leitores interessados em aprofundar seus conhecimentos sobre o assunto devem seguir as referências bibliográficas.

³ Nascimento e Debus (2002) ressaltam que “diferente do equilíbrio orçamentário, este já previsto na Lei 4.320 de 1964, a Lei de Responsabilidade Fiscal traz uma nova noção de equilíbrio para as contas públicas: o equilíbrio das chamadas “contas primárias”, traduzida no Resultado Primário equilibrado. Significa, em outras palavras, que o equilíbrio a ser buscado é o equilíbrio autossustentável, ou seja, aquele que prescinde de operações de crédito e, portanto, sem aumento da dívida pública” (NASCIMENTO e DEBUS, 2002: 11).

⁴ No contexto internacional a LRF incorpora princípios e normas específicas tendo como referência: a) Fundo Monetário Internacional, organismo do qual o Brasil é Estado-membro, e que tem editado e difundido algumas normas de gestão pública em diversos países; b) a Nova Zelândia, através do *Fiscal Responsibility Act*, de 1994; c) a Comunidade Econômica Europeia, a partir do Tratado de Maastricht; e, d) os Estados Unidos, cujas normas de disciplina e controle de gastos do governo federal levaram à edição do *Budget Enforcement Act*, aliado ao princípio de “accountability”.
Revista Cadernos de Estudos Sociais e Políticos, v.4, n.8, jul-dezembro 2015

introduzir novos mecanismos de controle dos recursos públicos, ela impôs restrições à conduta de seus administradores” (CULAU e FORTIS, 2006, p. 1).

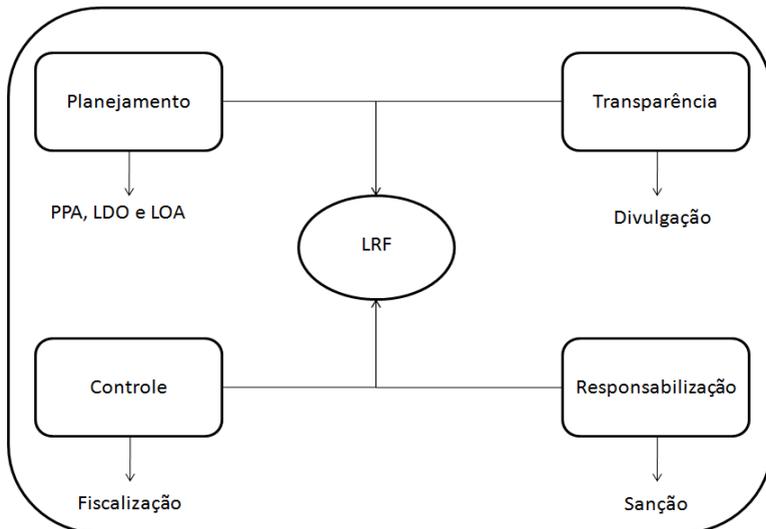
Para Nascimento (2003), a LRF “gerou na sociedade a percepção de que o governante não deve gastar mais do que arrecada e deve administrar de forma responsável os escassos recursos públicos” (NASCIMENTO, 2003, p. 1). De forma mais específica, a LRF regulamentou o artigo 163 da Constituição Federal de 1988 que prevê a instituição de lei complementar para regular as seguintes matérias⁵: (I) finanças públicas; (II) dívida pública externa, interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público; (III) concessão de garantias pelas entidades públicas; (IV) emissão e resgate de títulos da dívida pública; (V) fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; (VI) operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; (VII) compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas voltadas ao desenvolvimento regional. Esquemáticamente, a LRF se

Para o debate sobre o conceito de *accountability* ver Schedler (1999), Mainwaring (2003), O'Donnell (1999, 2003), Kenney (2003) e Moreno *et al* (2003).

⁵ O Artigo 37 da CF/88 prevê os princípios que regem a administração pública: a) legalidade; b) impessoalidade; c) moralidade; d) publicidade; e e) eficiência. Elias Rosa (2007), ao se referir ao princípio da publicidade, ressalta que “a atuação transparente do Poder Público exige a publicação, ainda que meramente interna, de toda forma de manifestação administrativa, constituindo esse princípio requisito de eficácia dos atos administrativos” (ELIAS ROSA, 2007, p. 16). Similarmente, Paulo e Alexandrino (2010) afirmam que o princípio da publicidade tem um duplo objetivo: a) exigência de publicação em órgão oficial como requisito de eficácia dos atos administrativos que devem produzir efeitos externos e dos atos que impliquem ônus para o patrimônio público e b) exigência de transparência da atuação administrativa (PAULO e ALEXANDRINO, 2010, p. 357-358).

estrutura a partir de quatro eixos principais. A Figura 1 ilustra esse argumento.

Figura 1 – Eixos estruturadores da LRF



Fonte: Elaboração dos autores

No quesito *Planejamento*, a lei prevê que o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) estabelecem as metas que devem ser cumpridas com o objetivo de assegurar o princípio da eficácia da gestão dos gastos públicos.

Por sua vez, a dimensão do *Controle* se propõe a fiscalizar sistematicamente a utilização dos recursos públicos. Culau e Fortis (2006) ressaltam que os principais aspectos da fiscalização contemplados pela LRF são os seguintes: a) verificação do cumprimento das metas fiscais; b) observância dos limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição de despesas em restos a pagar; c) adoção de medidas para a adequação de despesas com pessoal e despesas com a dívida pública; e d) respeito aos limites aplicáveis aos gastos do Poder Legislativo municipal.

No quesito *Responsabilização*, cabe ressaltar a importância das sanções previstas nas leis que tratam dos crimes de responsabilidade fiscal (Lei 10.028/2000) e contra a administração pública (ver Código Penal, Título XI, Capítulo I).

Por fim, a *Transparência* refere-se à capacidade das instituições governamentais disponibilizarem informações que sejam úteis, periódicas e compreensíveis a respeito de suas atividades⁶. Parte-se do pressuposto de que quanto maior a transparência tanto maior é a possibilidade de exercer um controle efetivo dos gastos públicos. Isso porque a coleta, a organização e a divulgação de informações constituem um procedimento central para facilitar não só o controle, mas também a responsabilização dos agentes públicos.

Para Culau e Fortis (2006), “conferir transparência, além de se constituir em um dos requisitos fundamentais da boa governança, cumpre a função de aproximar o Estado da sociedade, ampliando o nível de acesso do cidadão às informações sobre a gestão pública” (CULAU e FORTIS, 2006, p. 1).

Em síntese, a LRF materializou a preocupação do legislador com a qualidade da gestão fiscal dos recursos públicos. A partir de sua aprovação, tanto a responsabilização dos governantes quanto as metas que devem ser perseguidas pela administração pública tornaram-se mais transparentes, facilitando, dessa forma, a sua efetivação.

3. Metodologia

Para King, Keohane e Verba (1994), “a regra mais importante para toda coleta de dados é reportar como o dado foi criado e como nós o coletamos” (KING, KEOHANE e VERBA, 1994, p. 51). Seguindo esse princípio, essa

⁶ Para maiores informações sobre a transparência dos gastos públicos no Brasil ver <http://www.portaltransparencia.gov.br/>
Revista Cadernos de Estudos Sociais e Políticos, v.4, n.8, jul-dezembro 2015

seção descreve as variáveis utilizadas. O objetivo é oferecer ao leitor uma caracterização de quais foram as modalidades de gasto analisadas a partir da Cota para Exercício de Atividade Parlamentar (CEAP) dos deputados federais cearenses e paraibanos⁷.

3.1 Descrição das variáveis

Os dados utilizados foram coletados a partir do sítio da Câmara dos Deputados, na seção Transparência⁸. Tecnicamente, pode-se pesquisar a CEAP por nome do deputado, por partido e/ou unidade da federação. Na matriz, as informações estão catalogadas mês a mês e se referem às diferentes modalidades de gasto executadas pelos parlamentares cearenses e paraibanos⁹. A Tabela 1 apresenta as variáveis¹⁰.

Tabela 1 – Descrição das modalidades de gasto (variáveis observadas)

Variável	Descrição
V ₁	Assinatura de publicações
V ₂	Combustíveis e lubrificantes

⁷ Esse trabalho faz parte de um projeto mais amplo que tem como principal objetivo catalogar o gasto de todos os deputados federais brasileiros. Por limitações de recursos e tempo, fizemos uma seleção aleatória dos dez primeiros estados a serem incluídos na amostra. O primeiro a ser selecionado foi o Rio de Janeiro, seguido de Ceará e Paraíba, configurando dessa forma um processo randômico. Como o caso carioca já foi analisado em outra oportunidade (Figueiredo Filho e Silva Júnior, 2012), optamos por realizar a comparação dos casos inéditos. Convidamos pesquisadores interessados no tema para juntar esforços logísticos na conclusão da base de dados.

⁸ Os dados utilizados nessa seção podem ser integralmente coletados no seguinte endereço eletrônico: <http://www2.camara.gov.br/transparencia/cota-para-exercicio-da-atividade-parlamentar>.

⁹ O Estado do Ceará conta com 22 deputados federais, enquanto a Paraíba tem 12.

¹⁰ Os dados referentes ao Deputado Zé Gerardo (PMDB) não foram coletados por problemas técnicos durante a execução da pesquisa. Esperamos no futuro dirimir essa dificuldade.

V ₃	Consultorias, pesquisas e trabalhos técnicos
V ₄	Divulgação da atividade parlamentar
V ₅	Emissão de bilhete aéreo
V ₆	Locação de veículos automotores ou fretamento de
V ₇	Manutenção de escritório de apoio à atividade parlamentar
V ₈	Passagens aéreas e fretamento de aeronaves
V ₉	Serviço de segurança prestado por empresa especializada
V ₁₀	Serviços postais
V ₁₁	Telefonia
V ₁₂	Alimentação e hospedagem

Fonte: Elaboração dos autores.

O banco de dados catalogou todas as prestações de contas realizadas pelos deputados cearenses e paraibanos no período entre janeiro de 2007 e abril de 2010. Depois disso, o banco foi agregado a partir da média das referidas variáveis por ano, originando, assim, um segundo banco de dados. Durante a elaboração desse artigo, esses dois bancos foram utilizados simultaneamente.

4. Resultados

O objetivo desse artigo é identificar as dimensões latentes do gasto público a partir da CEAP, procurando-se estimar em que medida diferentes variáveis observadas possuem fatores em comum¹¹.

O primeiro procedimento é analisar a estatística descritiva das variáveis. Para facilitar a exposição, as variáveis serão examinadas em blocos de quatro. A tabela a seguir sumariza essas informações.

¹¹ Operacionalmente, a literatura recomenda que a Análise Fatorial deve utilizar variáveis contínuas ou discretas, desaconselhando-se seu uso para variáveis categóricas. No entanto, já existem técnicas de estimação que permitem trabalhar com diferentes níveis de mensuração. Por exemplo, Vermunt e Magidson (2004) desenvolveram uma técnica chamada LCFA (*Latent Class Factor Analysis*) que permite trabalhar com variáveis categóricas e ordinais. Outra técnica é a BFA (*Binary Factor Analysis*) também conhecida como Análise Fatorial Booleiana. O SPSS tem uma função denominada CATPCA - *Categorical Principal Component Analysis* - que permite trabalhar com variáveis categóricas. O pesquisador deve escolher as opções *Analyze, Data reduction, Optimal Scaling*.

Tabela 2 – Estatística descritiva (V₁ até V₄)

Estado	Variável	N	mínimo	máximo	média	dp	cv¹²
CE	Assinatura de publicações (V ₁)	18	83,60	19.800	2.548,63	4.552,25	0,560
	Combustíveis e lubrificantes (V ₂)	22	440,06	4.500,00	2.945,99	1.219,49	2,416
	Consultorias, pesquisas e trabalhos técnicos (V ₃)	22	944,44	11.705,25	5.098,44	2.475,16	2,060
	Divulgação da atividade parlamentar (V ₄)	19	1.524,88	14.545,45	5.329,46	3.415,86	1,560
PB	Assinatura de publicações (V ₁)	6	136,10	665,17	347,33	214,58	1,619
	Combustíveis e lubrificantes (V ₂)	14	1.311,09	4.500,00	3.526,44	867,47	4,065
	Consultorias, pesquisas e trabalhos técnicos (V ₃)	11	1.450,00	8.106,45	4.733,72	2.328,34	2,033
	Divulgação da atividade parlamentar (V ₄)	4	1.585,96	15.563,50	7.006,85	3.668,34	1,910

Fonte: Elaboração dos autores

No que diz respeito a V₁ (Assinatura de publicações), existem informações disponíveis para 18 dos 22 deputados federais cearenses. Para os paraibanos, existem dados para seis dos 12 representantes, sugerindo que apenas metade deles utilizou recursos do CEAP para custear a Assinatura de publicações.

¹² O coeficiente de variação (cv) é uma medida de dispersão para comparar médias de distribuições diferentes. Isso porque o desvio padrão é relativo à média e como em duas distribuições as médias podem ser diferentes, o desvio dessas duas distribuições não é diretamente comparável. Uma solução é utilizar o coeficiente de variação.

Comparativamente, a menor média (R\$ 83,60) refere-se aos gastos do deputado Ariosto Holanda (PSB-CE).

No sentido oposto, destaca-se o parlamentar Arnon Bezerra (PTB-CE) que declarou um gasto médio com a Assinatura de publicações de R\$ 19.800,00 no período entre janeiro de 2007 e abril de 2010¹³. A média cearense foi de R\$ 2.548,63, com um desvio padrão de 4.552,25. Já a média de gasto na Paraíba foi de R\$ 347,33, com um desvio padrão de 214,58. Em termos substantivos, esses dados sugerem que, em média, deputados cearenses investem mais recursos na Assinatura de publicações quando comparados do que os deputados paraibanos.

No que concerne ao gasto com Combustíveis e lubrificantes (V_2), observa-se que a menor média foi apresentada pelo deputado Ciro Gomes (PSB-CE) com R\$ 440,06. O caso oposto refere-se ao parlamentar cearense Arnon Bezerra (PTB) e ao deputado paraibano Wellington Roberto (PR), ambos com um valor de R\$ 4.500,00. A média cearense foi de R\$ 2.945,99 com um desvio padrão de 1.219,49. Já a média de gasto na Paraíba foi de R\$ 3.526,44, com um desvio padrão de 867,47. Isso quer dizer que deputados paraibanos gastam, em média, cerca de R\$ 500 a mais quando comparados aos deputados cearenses na aquisição de Combustíveis e lubrificantes (V_2).

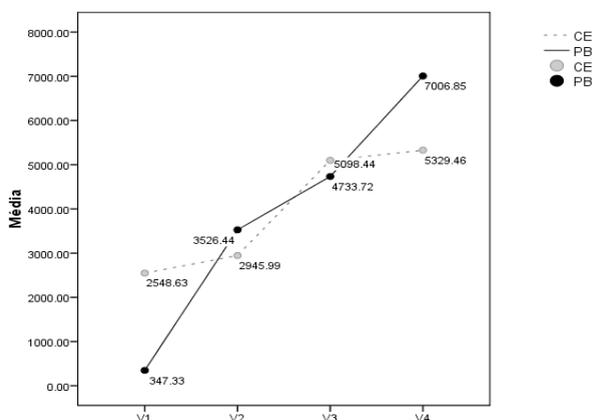
Em relação ao gasto com Consultorias, pesquisas e trabalhos técnicos (V_3), o parlamentar que mais investiu nesse item foi Ciro Gomes (PSB-CE), com uma média de R\$ 11.705,25. Contrariamente, o deputado que menos gastou com essa atividade foi José Guimarães (PT-CE) com uma média de R\$ 944,44. Além disso, a média de gasto dos deputados federais cearenses foi de

¹³ Um exame mais detalhado do banco de dados demonstrou que existe uma única prestação de contas referente ao item *Assinatura de publicações* do deputado Arnon Bezerra, datada de janeiro de 2010.

R\$ 5.098,44 com um desvio padrão de 2.475,16. Para os deputados paraibanos esses dados foram de R\$ 4.733,72 e 2.328,34, respectivamente. Ou seja, no quesito Consultorias, pesquisas e trabalhos técnicos (V_3), há uma maior semelhança na média do gasto entre os dois estados analisados.

No que diz respeito ao gasto com a Divulgação da atividade parlamentar (V_4) os dados sugerem que: a) a média dos deputados cearenses foi de R\$ 5.329,46 (sendo o desvio padrão de 3.415,86), enquanto a média dos deputados paraibanos foi de R\$ 7.006,85 (sendo o desvio padrão de 3.668,34); b) a menor média (R\$ 1.524,88) foi apresentada pelo deputado Mauro Benevides (PMDB-CE) e c) o deputado que mais gastou com a Divulgação da atividade parlamentar foi o Major Fábio (DEM-PB) com uma média de R\$ 15.563,50. Comparativamente, ao se considerar as variáveis V_1 , V_2 , V_3 e V_4 , registra-se que em ambos os estados o item que mais demanda gasto é a Divulgação da atividade parlamentar (V_4). Contrariamente, o menor dispêndio é aquele com Assinatura de Publicações (V_1). O Gráfico 1 ilustra a dispersão desses dados.

Gráfico 1 – Média das variáveis V_1 até V_4 por estado



Fonte: Elaboração dos autores

A linha pontilhada cinza representa a média do Ceará enquanto a linha contínua preta ilustra a média da Paraíba. Como pode ser observado, existe maior disparidade entre os estados em relação às variáveis V₁ (Assinatura de publicações) e V₄ (Divulgação de atividade parlamentar) quando comparadas as variáveis V₂ (Combustíveis e lubrificantes) e V₃ (Consultorias, pesquisas e trabalhos técnicos). A Tabela 3, a seguir, sintetiza a média de gasto com as variáveis V₅, V₆, V₇ e V₈.

Tabela 3 – Estatística descritiva (V₅ até V₈)

Estado	Variável	N	mínimo	máximo	média	dp	cv
CE	Emissão de bilhete aéreo (V5)	21	1.756,83	9.884,20	5.666,07	1.961,76	2,888
	Loc. de veículo automotivo ou fretamento de embarcações (V6)	20	70,00	19.493,57	5.515,16	4.493,19	1,227
	Manut. de escritório de apoio à atividade parlamentar (V7)	20	88,20	4.500,00	1.651,59	1.162,82	1,420
	Passagens aéreas e fretamento de aeronaves (V8)	17	300,00	19.250,00	5.613,27	5.735,18	0,979
PB	Emissão de bilhete aéreo (V5)	12	3.999,49	9.911,27	5.889,58	1.609,47	3,659
	Loc. de veículo automotivo ou fretamento de embarcações (V6)	10	349,92	7.800,00	3.592,42	2.334,65	1,539
	Manut. de escritório de apoio à atividade parlamentar (V7)	13	490,43	1.721,01	1.188,60	441,32	2,693
	Passagens aéreas e fretamento de aeronaves (V8)	5	784,56	11.989,01	4.944,73	5.401,27	0,915

Fonte: Elaboração dos autores

No que diz respeito a V_5 (Emissão de bilhete aéreo), existem informações disponíveis para 21 dos 22 deputados federais cearenses. No caso dos paraibanos, há dados disponíveis para todo o universo pesquisado. A menor média (R\$ 1.756,83), refere-se aos gastos do deputado Ciro Gomes (PSB-CE). No outro oposto, destaca-se o parlamentar Armando Abílio (PTB-PB), que declarou um gasto médio com a Emissão de bilhete aéreo de R\$ 9.911,27 no período entre janeiro de 2007 e abril de 2010. A média dos deputados cearenses foi de R\$ 5.666,07 com um desvio padrão de 1.961,76. Já para os parlamentares paraibanos esses valores foram de R\$ 5.889,58 e 1.609,47, respectivamente. Isso quer dizer que o gasto médio com a Emissão de bilhete aéreo (V_5) para os deputados de ambos os estados é bastante semelhante.

No que concerne ao gasto com Locação de veículos automotores ou fretamento de embarcações (V_6), a menor média foi apresentada pelo deputado José Linhares (PP-CE) com R\$ 70,00. O caso oposto, a maior média com esse tipo de gasto, refere-se ao parlamentar Arnon Bezerra (PTB-CE), com um valor de R\$ 19.493,57 no período analisado¹⁴. A média cearense foi de R\$ 5.515,16, com um desvio padrão de 4.493,19. Já para os parlamentares paraibanos esses valores foram de R\$ 3.592,42 e 2.334,65, respectivamente. Esses dados sugerem que, em média, na Paraíba se gasta cerca de R\$ 600,00 a mais com a Locação de veículos automotores ou fretamento de embarcações (V_6) do que no Ceará.

Em relação ao gasto com Manutenção de escritório de apoio à atividade parlamentar (V_7), o parlamentar que mais investiu nesse item foi Vicente Arruda (PR-CE), com uma média de R\$ 4.500,00. Contrariamente, o deputado Marcelo Teixeira (PR-CE) foi quem menos gastou com essa

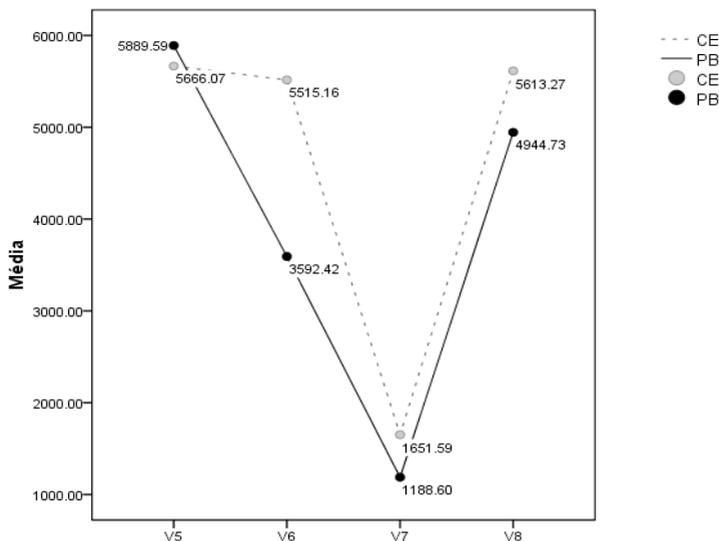
¹⁴ Existem quatro ocorrências registradas com essa modalidade de gasto para o referido deputado. O valor mínimo investido na Locação de veículos automotores ou fretamento de embarcações foi de R\$ 23,30 e o valor máximo de R\$ 40.500,00.

atividade (média de R\$ 88,20). A média de gasto dos deputados federais cearenses foi de R\$ 1.651,59 com um desvio padrão de 1.162,82. Para os deputados paraibanos esses valores foram de R\$ 1.188,60 e 441,32, respectivamente. Em termos comparativos, são gastos no Ceará aproximadamente R\$ 500,00 a mais, em média, com Manutenção de escritório de apoio à atividade parlamentar (V_7) do que na Paraíba.

No que diz respeito ao gasto com Passagens aéreas e fretamento de aeronaves (V_8) os dados sugerem que: a) a média cearense foi de R\$ 5.613,27 (sendo o desvio padrão de 5.735,18), enquanto a média paraibana foi de R\$ 4.944,73 (sendo o desvio padrão de 5.401,27); b) a menor média (R\$ 300,00) foi apresentada pelo deputado Chico Lopes (PCdoB-CE); e c) o deputado que mais gastou com Passagens aéreas e fretamento de aeronaves foi Vicente Arruda (PR-CE) com uma média de R\$ 19.250,00.

Comparativamente, ao se considerar as variáveis V_5 , V_6 , V_7 e V_8 , registra-se que em ambos os estados o item que mais demanda gasto é a Emissão de bilhete aéreo (V_5). Contrariamente, o menor dispêndio é aquele com Manutenção de escritório de apoio à atividade parlamentar (V_7). O gráfico a seguir ilustra a dispersão desses dados.

Gráfico 2 – Média das variáveis V₅ até V₈ por estado



Fonte: Elaboração dos autores

No Gráfico 2, a linha pontilhada representa a média do Ceará, enquanto a linha contínua ilustra a da Paraíba. Existe maior disparidade entre os estados em relação à variável V₆ (Locação de veículos automotores ou fretamento de embarcações) quando comparada às variáveis V₅ (Emissão de bilhete aéreo), V₇ (Manutenção de escritório de apoio à atividade parlamentar) e V₈ (Passagens aéreas e fretamento de aeronaves). A Tabela 4 sumariza a média de gasto com as variáveis V₉, V₁₀, V₁₁ e V₁₂.

Tabela 4 – Estatística descritiva (V₉ até V₁₂)

Estado	Variável	N	mínimo	máximo	média	dp	cv
CE	Serv. de seg. prestado por empr. espec. (V ₉)	5	11,67	233,76	144,01	87,01	1,655
	Serviços postais (V ₁₀)	21	68,53	5.731,54	1.268,12	1.306,90	0,970
	Telefonia (V ₁₁)	21	1.519,63	7.570,78	3.679,14	1.584,66	2,322

	Alimentação e hospedagem (V ₁₂)	22	659,80	10.193,33	4.027,76	2.635,75	1,528
PB	Serv. de seg. prestado por empr. espec. (V ₉)	4	164,44	7.545,45	3.333,10	3.222,59	1,034
	Serviços postais (V ₁₀)	12	162,68	3.267,82	1.376,74	986,02	1,396
	Telefonia (V ₁₁)	12	2.337,09	7.035,39	4.253,57	1.456,10	2,921
	Alimentação e hospedagem (V ₁₂)	14	639,41	10.032,32	4.218,72	3.054,33	1,381

Fonte: Elaboração dos autores

No que diz respeito a Serviço de segurança prestado por empresa especializada (V₉), existem informações disponíveis apenas para cinco dos 22 deputados federais cearenses. Na Paraíba existem dados disponíveis para quatro parlamentares. Em ambos os casos isso sugere que a CEAP não é utilizada para custear esse item. O deputado pastor Pedro Ribeiro (PR-CE), apresentou menor média (R\$ 11,67).

No lado oposto, o parlamentar Wilson Braga (PMDB-PB) que declarou uma média de R\$ 7.545,45, no período entre janeiro de 2007 e abril de 2010. A média cearense foi de R\$ 144,01 com um desvio padrão de 87,01. Para os deputados paraibanos esses valores foram de R\$ 3.333,10 e R\$ 3.222,59, respectivamente. Em média, na Paraíba se investe mais recursos em Serviço de segurança prestado por empresa especializada do que no Ceará.

No que concerne ao gasto com Serviços postais (V₁₀), o deputado Marcelo Teixeira (PR-CE) apresentou a menor média (R\$ 68,53). O caso diametralmente oposto refere-se ao parlamentar Eunício Oliveira (PMDB-CE), com um montante de R\$ 5.731,54. A média cearense foi de R\$ 1.268,12 com um desvio padrão de 1.306,90, enquanto a média paraibana foi de R\$

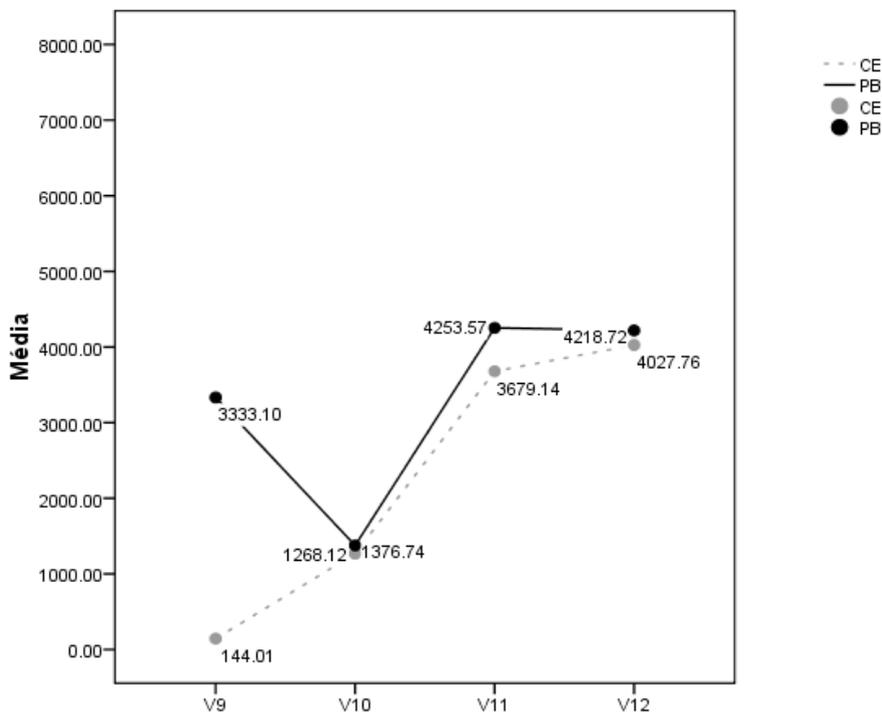
1.376,74 com um desvio padrão de 986,02. Tecnicamente, isso quer dizer que o gasto médio com Serviços postais (V_{10}) para os deputados de ambos os estados é bastante semelhante.

Em relação ao dispêndio com Telefonia (V_{11}), José Guimarães (PT-CE) apresentou a maior média (7.570,78). O deputado que menos gastou com essa atividade foi Aníbal Gomes (PMDB-CE), com uma média de R\$ 1.519,63. A média de gasto dos deputados federais cearenses foi de R\$ 3.679,14 com um desvio padrão de 1.584,66. Para os parlamentares paraibanos esses valores foram de 4.253,57 e 1.456,10, respectivamente. São gastos na Paraíba aproximadamente R\$ 700,00 a mais em média com Telefonia (V_{11}) do que no Ceará.

No que diz respeito ao gasto com Alimentação e hospedagem (V_{12}), os dados sugerem que: a) a média cearense foi de R\$ 4.027,76 (sendo o desvio padrão de 2.635,75), já a média paraibana foi de 4.218,72 (sendo o desvio padrão de 3.054,33); b) o deputado Efraim Filho (DEM-PB) apresentou a menor média (R\$ 639,41) e c) o deputado Aníbal Gomes (PMDB-CE) apresentou a maior média (R\$ 10.193,33).

Ao se considerar as variáveis V_9 , V_{10} , V_{11} e V_{12} , enquanto no Ceará o item mais dispendioso é a Alimentação e hospedagem (V_{12}), na Paraíba o maior custo médio refere-se à Telefonia (V_{11}), seguida de perto pela Alimentação e hospedagem (V_{12}). Contrariamente, o menor dispêndio no Ceará é aquele com Serviço de segurança prestado por empresa especializada (V_9), enquanto na Paraíba o item em que os deputados menos alocam recursos é com Serviços Postais (V_{10}). O Gráfico 3 ilustra esses dados.

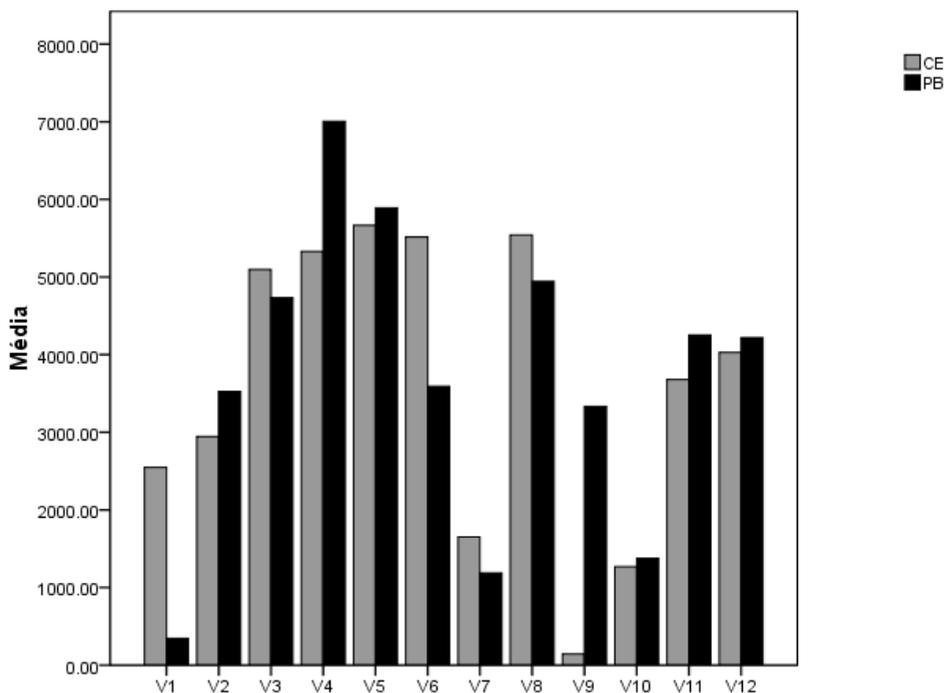
Gráfico 3 – Média das variáveis V₉ até V₁₂ por estado



Fonte: Elaboração dos autores

Em relação às variáveis V₁₀ (Serviços postais) e V₁₂ (Alimentação e hospedagem) a média de gasto em ambos os estados é bastante similar, sendo a maior diferença referente ao dispêndio com Serviço de segurança prestado por empresa especializada (V₉). O Gráfico 4, a seguir, apresenta a média de todas as modalidades de gasto analisadas.

Gráfico 4 – Média das modalidades de gasto por estado (V₁ até V₁₂)



Fonte: Elaboração dos autores

No eixo X estão localizadas as modalidades de gasto da CEAP. O eixo Y representa a média do gasto observado no período entre janeiro de 2007 e abril de 2010. Em algumas modalidades como, por exemplo, Assinatura de publicações (V₁) e Serviço de segurança prestado por empresa especializada (V₉) há uma nítida diferença entre as médias dos estados. Em outros itens, como por exemplo Serviços postais (V₁₀) e Alimentação e hospedagem (V₁₂), a média de gastos é bastante próxima.

Por fim, observamos que existe uma preferência dos parlamentares por determinadas modalidades de gasto. Isso pode ser observado pela maior concentração média em uma determinada variável (modalidade). Dito isso, o objetivo agora é estimar as dimensões latentes que melhor representam o padrão de gasto observado. Para tanto, o primeiro passo é analisar as comunalidades.

Tabela 5 - Comunalidades

Variável	Inicial	Extração
V ₂ (Combustíveis e lubrificantes)	1,000	0,419
V ₃ (Consultorias, pesquisas e trabalhos técnicos)	1,000	0,608
V ₄ (Divulgação da atividade parlamentar)	1,000	0,704
V ₆ (Loc. de veíc. automotores ou fret. de embarcações)	1,000	0,750
V ₁₁ (Telefonia)	1,000	0,607
V ₁₂ (Alimentação e hospedagem)	1,000	0,660

Fonte: Elaboração dos autores

De acordo com Schawb (2007), as comunalidades representam a proporção da variância para cada variável incluída na análise que é explicada pelos componentes extraídos. Tecnicamente, variáveis que apresentarem comunalidades abaixo de 0,4 devem ser excluídas da análise. Nesse artigo, o primeiro modelo incluiu todas as variáveis (modelo saturado). Depois disso, foram aplicadas as regras das comunalidades e do padrão de correlação ($r > 0,3$) e as variáveis foram selecionadas. O modelo que apresentou o melhor ajuste foi escolhido, contemplando as variáveis: V₂, V₃, V₄, V₆, V₁₁ e V₁₂.

Tabela 6 – *Eigenvalues* e variância acumulada¹⁵

Componente	<i>Initial eigenvalues</i>			<i>Extraction sums of squares loadings</i>		
	Total	% variância	% acumulado	Total	% variância	% acumulado
1	2,017	33,621	33,621	2,017	33,621	33,621
2	1,731	28,851	62,472	1,731	28,851	62,472
3	0,883	14,718	77,190			
4	0,586	9,770	86,960			
5	0,405	6,743	93,703			
6	0,378	6,297	100,00			

Fonte: Elaboração dos autores

Utilizando a regra do *eigenvalue*, também conhecida como *critério de Kaiser*, observamos que apenas dois fatores devem ser extraídos (2,017 e 1,731). O primeiro fator carrega 33,621% de toda a variância observada. Já o segundo carrega 28,851%, ou seja, em conjunto esses dois fatores representam 62,472% de toda a variância das variáveis observadas (modalidades de gasto da CEAP). O próximo passo é analisar a matriz rotacionada.

Tabela 7 – Matriz Rotacionada¹⁶

Variável	1	2
V ₂ (Combustíveis e lubrificantes)	0,643	0,072
V ₆ (Loc. de veíc. automotores ou fret. de embarcações)	0,859	0,109
V ₁₂ (Alimentação e hospedagem)	0,775	-0,224
V ₃ (Consultorias, pesquisas e trabalhos técnicos)	-0,370	0,687

¹⁵ O valor do teste Kaiser-Meyer-Olkin de adequação da amostra foi de 0,590. Já o teste de esfericidade de Bartlett assumiu valor de 29,798 ($p=0,013$; $gl=15$). Em ambos os casos, essas estatísticas sugerem que a amostra é adequada.

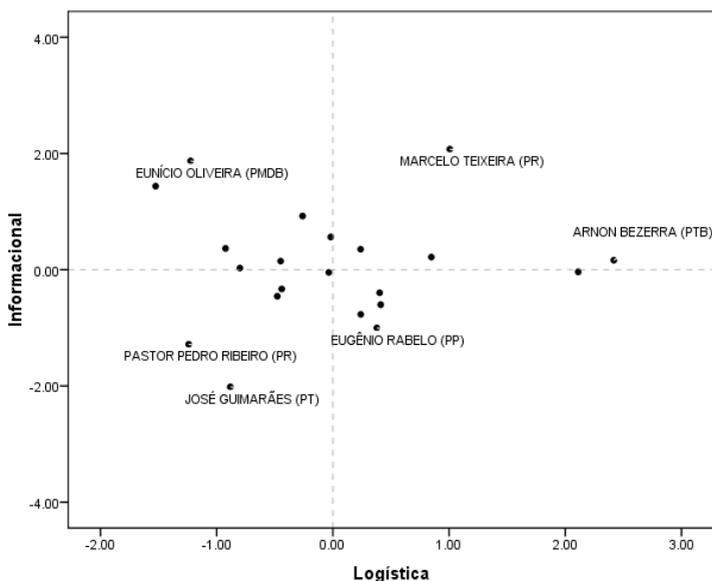
¹⁶ Para todas as variáveis o pressuposto da estrutura simples foi respeitado. Ou seja, nenhuma variável apresenta alta carga ($h^2 > 0,4$) em ambos os componentes.

V ₄ (Divulgação da atividade parlamentar)	-0,011	0,839
V ₁₁ (Telefonia)	-0,281	-0,726

Fonte: Elaboração dos autores. Método de Extração: Análise de componentes principais. Método de Rotação: Varimax com normalização de Kaiser. A Rotação convergiu após três interações.

As variáveis V₂ (Combustíveis e lubrificantes), V₆ (Locação de veículos automotores ou fretamento de embarcações) e V₁₂ (Alimentação e hospedagem) constituem a dimensão Logística do gasto parlamentar (Componente 1). Por outro lado, as variáveis V₃ (Consultorias, pesquisas e trabalhos técnicos), V₄ (Divulgação da atividade parlamentar) e V₁₁ (Telefonia) refletem a dimensão informacional (Componente 2). O Gráfico 5 ilustra a dispersão dos parlamentares cearenses a partir da interação entre esses dois componentes.

Gráfico 5 – Dispersão dos deputados a partir das dimensões Logística e Informacional (Ceará)



Fonte: Elaboração dos autores

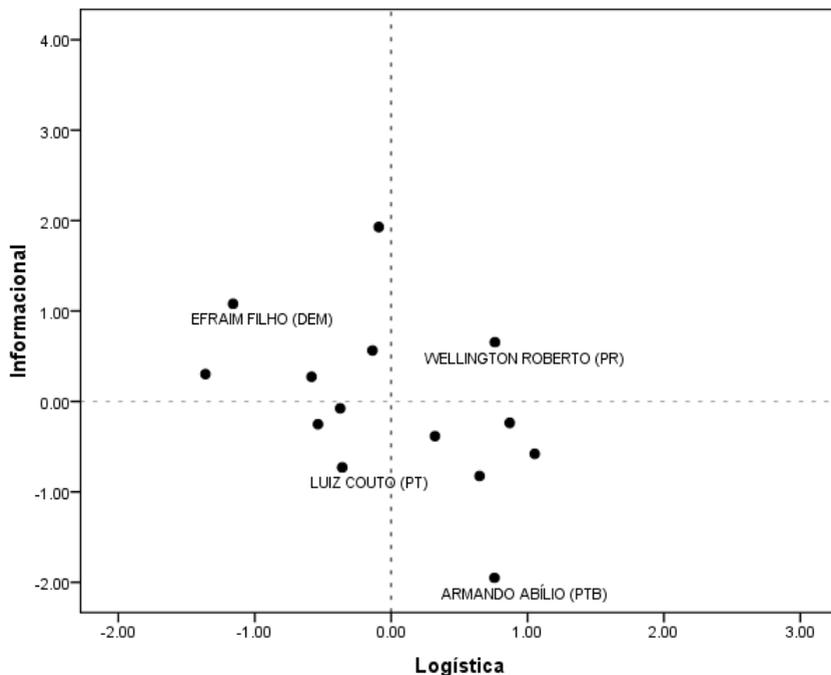
Os valores em cada eixo estão padronizados de tal modo que a média é zero (representada pelas linhas pontilhadas) e o desvio padrão é igual a um. Dessa forma, dividimos o gráfico em quatro quadrantes. No canto inferior esquerdo, estão localizados os deputados que, comparativamente, investem pouco em ambas as dimensões, a exemplo do Pastor Pedro Ribeiro (PR) e José Guimarães (PT).

No canto inferior direito, estão os deputados que investem mais na dimensão logística do que na informacional, sendo o parlamentar Eugênio Rabelo (PP) representativo dessa categoria. No canto superior direito estão aqueles parlamentares que gastam os recursos da CEAP para promover tanto a dimensão logística quanto a informacional. Marcelo Teixeira (PR) e Arnon Bezerra (PTB) são representativos desse grupo. Por fim, os deputados que investem acima da média na dimensão informacional, mas estão abaixo da média na dimensão logística (quadrante superior esquerdo), a exemplo de Eunício Oliveira (PMDB). O Gráfico 6 ilustra a dispersão dos parlamentares paraibanos a partir da interação entre esses dois componentes.

Há uma clara polarização entre os deputados paraibanos no que diz respeito ao padrão de gasto. De um lado estão aqueles que apostam mais na dimensão logística, a exemplo do deputado Armando Abílio (PTB). Do outro estão os parlamentares que investem mais na dimensão informacional, sendo o deputado Efraim Filho (DEM) representante dessa categoria. Luiz Couto (PT) localiza-se no quadrante inferior esquerdo, ou seja, em que tanto a dimensão informacional quanto o investimento na logística estão abaixo da média. Por fim, destacamos o deputado Wellington Roberto (PR) como o

único parlamentar paraibano que está acima da média em ambas as dimensões.

Gráfico 6 – Dispersão dos deputados a partir das dimensões Logística e Informacional (Paraíba)



Fonte: Elaboração dos autores

5. Considerações Finais

Esse trabalho analisou a utilização da Cota para Exercício de Atividade Parlamentar (CEAP) dos deputados cearenses e paraibanos em perspectiva comparada. Para tanto, esse artigo revisou algumas características da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), entendendo que ela representa o marco institucional das finanças públicas no Brasil, em particular, sobre a transparência dos gasto de recursos públicos. Depois disso, o foco recaiu

sobre as variáveis que compõem o gasto dos deputados em relação à CEAP. Via estatística descritiva, foi demonstrado que, em média, deputados cearenses gastam mais com determinados itens, a exemplo de Assinatura de publicações (V_1) e Locação de veículos automotores ou fretamento de embarcações (V_6) quando comparados com parlamentares paraibanos. Da mesma forma, os representantes da Paraíba investem, em média, mais recursos em itens como Divulgação da atividade parlamentar (V_4) e Serviço de segurança prestado por empresa especializada (V_9) em relação aos deputados cearenses.

Além disso, utilizando análise de componentes principais, foi sugerido que o padrão de gasto pode ser representado por duas dimensões latentes: (1) Logística e (2) Informacional. A dimensão logística representa a disposição organizacional do parlamentar para desempenhar suas atividades. A dimensão informacional reflete a necessidade que o parlamentar tem de se manter informado e, principalmente, produzir informações a respeito do seu desempenho. Seja como for, essa pesquisa só foi possível porque as informações referentes a CEAP estão disponíveis no banco de dados da Câmara dos Deputados, assegurando transparência às atividades. Nesse sentido, tanto o investimento em pesquisa como a adoção de procedimentos institucionais de transparência das ações e das contas governamentais constituem um elemento central para facilitar o controle social dos gastos públicos.

6. Apêndice

De acordo com o ato da Mesa 43 de 21 de maio de 2009, A CÂMARA DOS DEPUTADOS resolve:

Art. 1º Fica instituída a Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar - CEAP, destinada a custear gastos exclusivamente vinculados ao exercício da

atividade parlamentar, observados os limites mensais estabelecidos no Anexo¹⁷.

Tabela 8 – Limites mensais de CEAP estabelecidos por Estados

Unidade da Federação	Valor da CEAP
AC	33.516,34
AL	30.723,33
AM	32.711,89
AP	32.563,97
BA	29.259,38
CE	31.865,01
DF	23.033,13
ES	28.057,67
GO	26.606,13
MA	31.637,78
MG	27.049,62
MS	30.419,48
MT	29.575,29
PA	31.695,15
PB	31.547,57
PE	31.278,18
PI	30.744,29
PR	29.154,13
RJ	26.797,65
RN	32.077,21
RO	32.789,41
RR	34.258,50
RS	30.671,69
SC	29.915,86
SE	30.113,87
SP	27.769,62
TO	29.632,52

¹⁷ <http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/deapa/portal-da-posse/ato-da-mesa-43-ceap>.

Referências Bibliográficas

ALESINA, A.; PEROTTI, R. The Political Economy of Budget Deficits. *NBER Working Paper* n. 4637, 1994.

ALMEIDA, M.; GIAMBIAGI, F.; PESSOA, S. Expansão e Dilemas no Controle do Gasto Público Federal. *Boletim de Conjuntura*, 73, jun. 2006, Ipea, pp. 89-98.

BORCHERDING, T. The Sources of Growth of Public Expenditure in the United States, 1902-1970. In: Borcharding, T. (ed), *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*. Durham, North Carolina: Duke University Press, 1977.

BRESSER PEREIRA, L. C. *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil: Para uma Nova Interpretação da América Latina*. São Paulo: Editora 34, 1996.

CAMPBELL, B. C. *The Growth of American Government: Governance from the Cleveland Era to the Present*. Bloomington: Indiana University Press, 1995.

CAMPBELL, J. Y. [Some Lessons from the Yield Curve](#). *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, n. 3, pp. 129-52, 1995.

CULAU, A. A.; FORTIS, M. F. A. Transparência e Controle Social na Administração Pública Brasileira: Avaliação das Principais Inovações Introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 de novembro, 2006.

ELIAS ROSA, M. F. *Direito Administrativo - Parte II*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FIGUEIREDO FILHO, D. B.; SILVA JÚNIOR, J. A. Dinheiro para que Dinheiro? Cota para Exercício de Atividade Parlamentar (CEAP). *Cadernos de Estudos Sociais e Políticos*, vol. 1, n. 1, 2012.

HOLCOMBE, R. G.; LACOMBE, D. J. [The Growth Of Local Government In The United States From 1820 To 1870](#), *The Journal of Economic History*, Cambridge University Press, vol. 61, n. 1, pp.184-189, 2001.

INMAN, R. P. Do Balanced Budget Rules Work? U.S. Experience and Possible Lessons for EMU. *NBER Working Paper* n° 5838, 1996.

KENNEY, C. D. Horizontal Accountability: Concepts and Conflicts. In: MAINWARING, Scott; WELMA, Christopher. *Democratic Accountability* Revista Cadernos de Estudos Sociais e Políticos, v.4, n.8, jul-dezembro 2015

in *Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

KING, G.; KEOHANE, R.; VERBA, S. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, Princeton University Press, 1994.

KOPITS, G. *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects*. Palgrave Macmillan, 2004.

MAINWARING, S. P. Party Objectives in Contexts of Authoritarianism or Fragile Democracy: a Dual Game. In: MAINWARING, S.; SCULLY, T. R. (eds.), *Christian Democracy in Latin America: Electoral Competition and Regime conflicts*. Stanford: Stanford University Press, 2003.

MANKIW, G. *Introdução à Economia*. São Paulo: Cengage Learning, 2008.

MORENO, E.; CRISP, B. F.; SHUGART, M. S. The accountability Deficit in Latin America. In: MAINWARING, S.; WELMA, C(eds.), *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press , 2003.

MUSGRAVE, R.; CULBERTSON, J. J. The Growth of Public Expenditures in the U.S. 1890-1948. *National Tax Journal*, vol. 6, n. 2, pp. 97-115, 1953.

NASCIMENTO, E. R. *Três Anos da Lei de Responsabilidade Fiscal*. Disponível em: <www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/lrf3Ed.pdf> Acesso em: 22 jan. 2003.

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. *Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal*, Ministério da Fazenda, Brasília, 2002.

O'DONNELL, G. Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust. In: MAINWARING, S.; WELNA, C. (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press, 2003.

O'DONNELL, G. Polyarchies and the (un)Rule of Law in Latin America: A Partial Conclusion. In: MENDES, J.; O'DONNELL, G.; PINHEIRO, P. S.(eds.). *The (un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1999.

PAULO, V.; ALEXANDRINO, M. *Direito Constitucional Descomplicado*. 9ª ed., São Paulo: Método, 2012.

PEACOCK, A. T.; WISEMAN, J. *The Growth of Public Expenditures in the United Kingdom*. Princeton: Princeton University Press, 1961.

SANTOS, S. Ambiente Institucional e Resultados Fiscais: Os Diferentes Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal. *XI Prêmio do Tesouro Nacional*. ESAF: Brasília, 2006.

SCHAWB, A. J. *Eletronic Classroom*. Disponível em: <<http://www.utexas.edu/ssw/eclassroom/schwab.html>> Acesso em: 22 jan. 2007.

SCHEDLER, A. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (eds.), *The Self-restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SCHICK, A. Fiscal Institutions versus Political Will. In: KOPITS, G., *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects*. Palgrave Macmillan, pp. 81-94, 2004.

SPINK, P. Possibilidades Técnicas e Imperativos Políticos em 70 anos de Reforma Administrativa. In BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (orgs), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

TIEBOUT, C. M. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, n. 64, pp. 416-424, 1956.

TULLOCK, G. The Cost of Transfers. *Kyklos*, vol. 24, n. 4, pp. 629-643, 1971.

VERMUNT, J. K.; MAGIDSON, J. Factor Analysis with Categorical Indicators: A Comparison between Traditional and Latent Class Approaches. In: VAN DER ARK, A.; CROON, M.A.; SIJTSMA, K. (eds.), *New Developments in Categorical Data Analysis for the Social and Behavioral Sciences*. Mahwah: Erlbaum, 2004.

WALLIS, J. J. American Government Finance in the Long Run: 1790 to 1990. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, n.1, pp. 61-82, 2000.

Recebido em 10/02/2015

Aprovado em 30/04/2015