

DINHEIRO PARA QUE DINHEIRO? A UTILIZAÇÃO DA COTA PARA EXERCÍCIO DE ATIVIDADE PARLAMENTAR (CEAP) - DEPUTADOS FEDERAIS DO RIO DE JANEIRO

MONEY, WHY MONEY? QUOTA FOR THE EXERCISE OF PARLIAMENTARY ACTIVITY

DALSON BRITTO FIGUEIREDO FILHO¹ E JOSÉ ALEXANDRE DA SILVA JÚNIOR²

Resumo

O principal objetivo desse trabalho é analisar a utilização da Cota para Exercício de Atividade Parlamentar (CEAP) dos deputados federais. Em termos metodológicos, o artigo combina a metodologia de estudo de caso (Rio de Janeiro) com estatística descritiva, análise de fatorial de componentes principais e análise de cluster. Os resultados sugerem a existência duas dimensões latentes do gasto: logística e a informacional. A dimensão logística representa a disposição organizacional do parlamentar no desempenho de suas atividades. Por sua vez, a dimensão informacional reflete a necessidade do parlamentar produzir informações a respeito do seu mandato.

Palavras-chave: CEAP; Controle Social; Recursos Públicos; Transparência

1 Dalson Britto Figueiredo Filho é Doutorando da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), em Recife, Brasil. E-mail: dalsonbritto@yahoo.com.br

2 José Alexandre da Silva Júnior é Professor da Universidade Federal de Goiás (UFG), em Goiânia, Brasil, e doutorando da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). E-mail: jasjunior2007@yahoo.com.br.

Abstract

The principal aim of this paper is to analyze how Brazilian Federal Deputies employ the Cota para Exercício de Atividade Parlamentar (CEAP) (federal resources to cover deputies professional expenditures). On methodological grounds, the paper combines case study methodology (Rio de Janeiro) with descriptive statistics, principal component analysis and cluster analysis. The results suggest the existence of two underlying dimensions of expenditures: logistic and informational. Logistic dimension represents the organizational feature of deputies' activities. Informational dimension represents the deputies needs to produce information regarding his political mandate.

Key-words: CEAP; social control; public resources; transparency

Introdução

Criada pelo ato da Mesa Diretora nº 43/2009, a Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar (CEAP) entrou em vigor no dia 1º de julho de 2009. De acordo com o referido ato, a cota pode ser utilizada para custear as seguintes modalidades de gasto: passagens aéreas, telefonia e serviços postais, manutenção de escritório de apoio à atividade parlamentar (gastos com locação de imóveis, equipamentos, material de escritório e informática, acesso a internet, TV a cabo e assinatura de publicações), hospedagem, locação ou fretamento de transporte, combustíveis e lubrificantes, serviços de segurança, contratação de consultorias e divulgação da atividade parlamentar (Câmara dos Deputados, 2009). Antes da sua criação esses e outros gastos estavam dispersos sob três diferentes rubricas, são elas: Cota Postal-Telefônica, Verba de Transporte Aéreo e Verba Indenizatória do Exercício Parlamentar. Segundo o Deputado Michel Temer (PMDB-SP), presidente da Câmara, a CEAP foi criada para dinamizar o controle dos gastos com a manutenção do mandato parlamentar. Em especial, para evitar excessos na utilização das verbas indenizatórias.

Essa última foi instituída em cinco de abril de 2001 pelo ato nº 62 da Mesa Diretora. Na época a decisão foi fortemente contestada, o argumento era que o ato representava uma manobra para aumentar o salário dos deputados. Em 2001, a verba tinha um teto máximo de R\$ 7.000,00 mensais, em 2009, quando da criação da CEAP, a verba indenizatória poderia chegar a R\$ 15.000,00 por mês. Além das cifras, o que chamava a atenção eram as regras que orientavam a prestação de contas da rubrica. Segundo informações da Folha de São Paulo, em 2003 “uma portaria da Câmara autoriza aos deputados a apresentar notas fiscais de despesas até o dia 31 de dezembro do ano seguinte ao qual o pagamento foi realizado” (Folha de São Paulo, 24/04/2009). Em 2009 essa regra foi alterada e para ser ressarcido o deputado deveria apresentar, obrigatoriamente, as notas fiscais até 90 dias após o fornecimento/compra do serviço.

Tanto a criação da CEAP quanto a mudança nas regras de prestação de contas não foram frutos apenas da vontade súbita do Presidente da

Casa Michel Temer (PMDB-SP). Pouco antes dessas alterações foram amplamente noticiados casos de denúncia envolvendo a utilização irregular das verbas indenizatórias. O episódio que ficou conhecido como “castelogate” talvez seja um dos mais ilustrativos. O então deputado Edmar Moreira (DEM-MG) fora denunciado pelo PSOL, dentre outras, por pagar serviços de segurança de suas próprias empresas (Itatiaia e Ronda) com a verba indenizatória no período entre maio de 2007 a janeiro de 2009. O requerimento foi entregue ao conselho de ética da Câmara, porém, o deputado foi absolvido pelo Conselho e pelo Tribunal de Contas da União (TCU) que considerou “regular a documentação comprobatória das despesas, não havendo, portanto, dano ao erário a ser apurado por este Tribunal” (TCU, 2010).

Seja como for, o fato é que desde então o custeio do mandato parlamentar nunca mais foi o mesmo, em especial, no quesito transparência. Mais especificamente, a partir de abril 2009 os gastos com as verbas indenizatórias passaram a ser largamente divulgados na *internet*. Antes disso, apenas sob força de liminar era possível acessar as notas fiscais de comprovação dos gastos³. Ao que parece, essa blindagem favorecia a “massagem” e a emissão de notas fiscais frias. Por via judicial a Folha de São Paulo obteve acesso a 70 mil notas referentes aos quatro últimos meses de 2008. Numa série de reportagens, o referido jornal divulgou indícios de que muitas dessas notas apresentavam endereços e/ou razão social fictícios (Folha de São Paulo, 02/04/2009). Segundo especulações, grande parte das verbas ou eram utilizadas para pagar despesas pessoais ou acabavam na receita de campanha dos parlamentares. O certo é que com tanta névoa ou falta de transparência ficava difícil identificar qual o real destino das verbas indenizatórias e de outros recursos que, em tese, estavam destinados ao custeio do mandato parlamentar. Em nossa opinião, essa é a principal explicação para a ausência de estudos mais sistemáticos sobre o assunto no Brasil.

A nova conjuntura, inaugurada com a criação da CEAR, favorece a realização de análises mais criteriosas. Não apenas o acesso se tornou mais

3 Para maiores detalhes ver: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil>

amplo e fácil, mas também a regulamentação está mais clara. Primeiro, é possível saber quanto cada deputado tem direito, basta observar o estado de origem do parlamentar. Além disso, o artigo 13 do ato nº 43 da Mesa Diretora estabelece que “o saldo da Cota não utilizado acumula-se ao longo do exercício financeiro, vedada a acumulação de saldo de um exercício para o seguinte” (Câmara dos Deputados, 21/05/2009, p. 1). Esse exercício se estende pelo prazo de um ano e o parlamentar pode utilizar os recursos disponíveis de acordo com sua conveniência e necessidade. Segundo o mesmo documento, “os únicos itens de despesa para os quais se prevêem limites são os dos incisos IX (*Combustíveis e lubrificantes*) e X (*Serviços de Segurança*) do artigo 2º (Idem, p. 6). O reembolso é realizado mediante apresentação de notas fiscais ao Núcleo de Controle da Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar, com prazo de até 90 dias após o fornecimento do serviço. No mesmo documento é definida ainda a “missão” da Cota, registre-se: permitir que o deputado “realize as ações necessárias ao *legítimo exercício do seu mandato*, sem que para tanto se veja obrigado a lançar mão de meios destinados à própria subsistência” (Idem, p. 5). Em resumo, atualmente tem-se devidamente estabelecido os limites de quanto é admissível gastar, as diferentes modalidades possíveis e como a prestação de contas deve ser realizada. O resultado está na *internet* ao alcance de qualquer cidadão. Ou seja, muito da névoa foi dissipada e agora é possível investigar se essas verbas estão ou não sendo destinadas ao fim previsto.

Ilusão ou realidade? Os incentivos à prestação de contas

Antes de responder empiricamente à questão acima é importante identificar quais são os incentivos que os parlamentares têm para utilizar a CEAP. Normativamente acredita-se que, em qualquer sistema democrático, se as eleições forem disputadas livremente e se a participação é ampla, com cidadãos desfrutando de direitos políticos, os representantes agirão em favor da maioria (Manin *et al*, 2006). Segundo Mansbridge (2003) “Este critério é singular, orientado pela agregação de preferências em bases distritais” (Mansbridge 2003, p. 520). Ou seja, em qualquer regime democrático espera-se que os representantes utilizem os recursos que dispõem para atrelar as suas

ações ao desejo do seu eleitorado. Teoricamente, esse é o parâmetro que melhor define o “exercício legítimo do mandato”.

Na prática, todavia, não é fácil julgar se as ações dos representantes e os desejos do eleitorado estão em sintonia. O principal problema é que o eleitor tem apenas uma oportunidade para julgar seu agente após um longo período: as eleições (Manin *et al*, 2006). Por um lado, nem sempre é claro para o representante o que sua base eleitoral deseja. Por outro, não é simples para o eleitor avaliar se o seu representante está agindo em seu favor. Desde Downs (1957) sabe-se que a relação entre representante e representado sofre de um problema crônico de assimetria de informação que pode ser parcialmente minimizado por esforços desempenhados por ambas as partes.

Dois elementos são fundamentais para observar se esses atores terão incentivos para reduzir essa assimetria: o arranjo institucional e o comportamento do eleitorado. No caso brasileiro, a maioria das interpretações aposta que o desenho institucional mais atrapalha do que ajuda. O efeito da alta magnitude dos distritos aliado à lista aberta proporcional é desastroso para maior identificação entre representante e representado (Ames, 2003; Mainwaring, 2001; Nicolau, 1999; Kinzo, 2005). Nesse sistema o parlamentar é eleito em distritos gigantes (os estados), recebendo votos de áreas bastante dispersas. Além disso, a coligação proporcional permite que o voto dado em um candidato x seja utilizado para eleger y de outro partido sem que o eleitor tenha uma precisa noção desse redirecionamento. Ou seja, o parlamentar brasileiro tende a ser eleito por interesses diversos e por votos que não foram dados diretamente a ele. Por outro lado, a imagem mais comum sobre o eleitorado é que ele vota buscando maximizar o acesso a bens privados.⁴ Acredita-se que muitas vezes a troca entre o voto e o bem

4 Bens privados são, ao mesmo tempo, rivais e exclusivos, enquanto que bens públicos são não rivais e não exclusivos, sendo que rivalidade refere-se a bens cujo consumo reduz a quantidade do bem disponível para os demais integrantes da sociedade. Exclusividade refere-se à capacidade do produtor ou do consumidor de impedir o consumo de um determinado bem por outros. Bens públicos são aqueles que atingem toda a população e o aumento

é encerrada ainda durante o período eleitoral. Logo, a aproximação acontece apenas durante as eleições. Por esse cenário, dificilmente os parlamentares estariam interessados em utilizar os recursos que dispõem para reduzir a assimetria de informação entre as suas ações e os desejos dos eleitores.

Embora contra-intuitiva, é possível construir uma interpretação contrária. Partindo do pressuposto de que os parlamentares estão sempre buscando sobreviver politicamente é razoável supor que se aproximar das bases pode ser uma estratégia vantajosa. Fornecendo informações sobre o mandato o deputado estaria se diferenciando dos seus desafiantes. O raciocínio é simples: em busca de uma avaliação positiva de seu desempenho, o parlamentar pode se empenhar em consolidar suas bases eleitorais e conquistar novos redutos. Essa hipótese tende a ser ainda mais plausível quanto mais acirrada for a disputa por uma vaga no distrito de origem (Crisp e Desposato, 2004). No Brasil, nada garante que o eleitor responde positivamente a esse esforço. Mas é fato que a competição por uma vaga na Câmara saltou de 2,80 em 1990 para 3,82 em 2006 (LEEX, 2010)⁵. Ou seja, o efeito da lista aberta combinado com o vasto número de candidaturas (dado um grande número de legendas) acirra ainda mais a disputa. Por sua vez, o aumento da competição pode incentivar os deputados a se aproximarem de suas bases. Segundo Desposato (2006), os eleitores se dividem entre bens privados (clube) ou bens públicos. Para ele, é possível observar uma fragmentação dos interesses do eleitorado de acordo com o nível socioeconômico. Normalmente, aqueles interessados em bens de públicos estariam mais propensos a exercer uma maior fiscalização do seu representante. Da mesma forma, deputados com bases eleitorais com esse perfil estariam mais interessados em prestar conta do seu mandato. Portanto, é razoável pensar num ciclo virtuoso, em que eleitor e parlamentar desejam uma maior aproximação.

de um consumidor não implica redução na sua disponibilidade Ex. ar puro, segurança pública.

5 Esses dados podem ser analisados integralmente no seguinte endereço eletrônico: <http://www.ucam.edu.br/leex/Brasil/Compet/FEDERAL2.htm>

Em resumo, é possível responder a questão que deu início a essa seção por dois caminhos. O negativo e mais comum é o de que tanto os efeitos do arranjo institucional quanto o comportamento do eleitorado brasileiro não incentivam uma aproximação entre representantes e representados. O segundo, mais otimista, é que existem incentivos para promover essa aproximação. Em especial, devido à crescente competição eleitoral e às variações no nível socioeconômico do eleitorado. A questão empírica é: existem evidências dessa aproximação? Nesse texto, examinamos os gastos dos deputados federais do Rio de Janeiro a partir da Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar (CEAP). A próxima seção apresenta a metodologia utilizada para efetuar o presente trabalho.

Metodologia

King, Keohane e Verba (1994) defendem que “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)⁶. Ou seja, deve-se informar ao leitor os procedimentos metodológicos que guiaram a coleta e, principalmente, a interpretação dos dados. Sem isso, é impossível avaliar criticamente a robustez dos resultados encontrados.

O principal objetivo desse texto é analisar o padrão de gasto da Cota para Exercício de Atividade Parlamentar (CEAP) dos deputados federais do Rio de Janeiro. Em um segundo momento, procuramos identificar as dimensões latentes que melhor representam esse padrão. Por fim, esperamos classificar os deputados a partir do padrão encontrado. Para tanto, utilizamos um conjunto de técnicas estatísticas, priorizando uma linguagem eminentemente intuitiva. Primeiramente,

⁶ No original, “*the most important rule for all data collection is to report how the data were created and how we came to possess them*”. E complementa, “*The replication standard does not actually require anyone to replicate the results of an article or book. It only requires sufficient information to be provided so that the results could in principle be replicated*” (King, 2001, p. 444). Ou seja, os padrões de replicabilidade não requerem de fato que alguém replique os resultados de um artigo ou de um livro. Eles somente requerem que informação suficiente seja disponibilizada para que os resultados possam ser em princípio replicados.

os dados são analisados via estatística descritiva, sendo o destaque a média de gasto dos parlamentares federais do Rio de Janeiro em diferentes modalidades de gasto. Depois disso, procuramos sintetizar esse gasto em dimensões (áreas) comuns que representem adequadamente o padrão observado. Por fim, essas dimensões servem para agrupar os parlamentares em *clusters* (grupos) e estimar em que medida os deputados investem recursos do CEAP na tentativa de se aproximarem do seu eleitorado. Portanto, em termos metodológicos, nossa questão central de pesquisa pode ser desmembrada em três: 1) Como os deputados federais do Rio de Janeiro gastam a Cota para Exercício de Atividade Parlamentar (CEAP)? 2) Quais são as dimensões latentes que melhor representam esses gastos? 3) Como classificar os referidos parlamentares a partir do padrão de gastos?

Descrição das variáveis

Os dados utilizados nesse paper foram integralmente coletados a partir do endereço eletrônico da Câmara dos Deputados, na subseção Transparência⁷. É possível pesquisar as informações referentes à Cota para Exercício para Atividade Parlamentar (CEAP) tanto nominalmente, ou seja, pelo nome do próprio deputado quanto por partido e/ou unidade da federação. Os dados foram coletados no período entre janeiro e maio de 2010, sendo posteriormente inseridos no pacote computacional *Statistical Package for Social Sciences*, versão 16. Na matriz de dados, as informações estão catalogadas mês a mês e se referem às diferentes modalidades de gasto executadas pelos parlamentares federais do Rio de Janeiro, no período entre janeiro de 2007 e maio de 2010 (53^a Legislatura). A tabela, a seguir, sumariza as diferentes modalidades de gasto (variáveis) analisadas nesse paper.

⁷ <http://www2.camara.gov.br/transparencia/cota-para-exercicio-da-atividade-de-parlamentar>

Tabela 01 – Descrição das modalidades de gasto (variáveis observadas)

Variável	Descrição
V ₁	Assinatura de publicações
V ₂	Combustíveis e lubrificantes
V ₃	Consultorias, pesquisas e trabalhos técnicos
V ₄	Divulgação da atividade parlamentar
V ₅	Emissão de bilhete aéreo, passagens aéreas e fretamento de aeronaves
V ₆	Locação de veículos automotores ou fretamento de embarcações
V ₇	Manutenção de escritório de apoio à atividade parlamentar
V ₈	Alimentação
V ₉	Hospedagem
V ₁₀	Serviço de segurança prestado por empresa especializada
V ₁₁	Serviços Postais
V ₁₂	Telefonia

Resultados

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

Tabela 02 – Estatística descritiva (V₁ até V₄)

Variável	N	mínimo	máximo	média	desvio padrão ¹
V ₁	19	23,50	1.400,00	336,69	409,59
V ₂	49	144,06	4.455,94	2.490,43	1.195,87
V ₃	43	50,00	11.683,08	5.604,94	2.925,52
V ₄	49	1.350,00	34.040,74	8.867,63	6.012,91

* O desvio padrão é uma medida de dispersão dos valores em torno da média. Quanto maior o seu valor, maior é o grau de heterogeneidade dos casos vis-à-vis o valor da média. Quanto menor, mais homogênea é a distribuição dos casos em torno do termo médio. É importante destacar que essa medida não deve ser utilizada para comparar dispersões de amostras diferentes, sendo mais prudente empregar o coeficiente de variação.

No que diz respeito à Assinatura de publicações (V_1), existem informações disponíveis para 19 dos 53 deputados federais analisados, sugerindo que menos da metade dos deputados utilizou recursos do CEAP para custear essa modalidade de gasto. Comparativamente, a menor média, refere-se aos gastos do deputado Índio da Costa (DEM) com R\$ 23,50. No outro oposto, Glauber Braga (PSB) declarou um gasto médio com a Assinatura de publicações de R\$ 1.400,00. A média geral foi de R\$ 336,69 com um desvio padrão de 409,59.

No que concerne ao gasto com Combustíveis e Lubrificantes (V_2), a menor média foi apresentada pelo deputado Antonio Carlos Biscaia (PT) com R\$ 144,06. O caso diametralmente oposto refere-se ao parlamentar Eduardo Cunha (PMDB) com R\$ 4.455,94. A média geral foi R\$ 2.490,43 com um desvio padrão de 1.195,87. Comparativamente, (V_1 versus V_2), observa-se que os deputados federais do Rio de Janeiro investem, em média, cerca de sete vezes mais em Combustíveis e Lubrificantes (V_2) do que em Assinatura de publicações (V_1).

Em relação ao gasto com Consultorias, pesquisas e trabalhos técnicos (V_3) o parlamentar que mais investiu nesse item foi Arnaldo Viana (PDT), com uma média de R\$ 11.683,08. Contrariamente, o deputado que menos gastou com essa atividade foi Dr. Adilson Soares (PR) com uma média de R\$ 50,00. A média geral foi de R\$ 5.604,94 com um desvio padrão de 2.925,52. Em termos comparativos (V_2 versus V_3), o investimento em Consultorias, pesquisas e trabalhos técnicos (V_3) é mais do que o dobro do gasto em Combustíveis e Lubrificantes (V_2). Por fim, no que diz respeito ao gasto com a Divulgação da atividade parlamentar (V_4), os dados sugerem que: a) a média geral foi R\$ 8.867,63 (desvio padrão de 6.012,91); b) a menor média (R\$ 1.350) foi apresentada pelo deputado Edson Santos (PT) e c) o deputado que mais gastou com a Divulgação da atividade parlamentar foi Filipe Pereira (PSC) com uma média de R\$ 34.040,74. Comparativamente, ao se considerar V_1 , V_2 , V_3 e V_4 , 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 abaixo ilustra a dispersão desses dados.

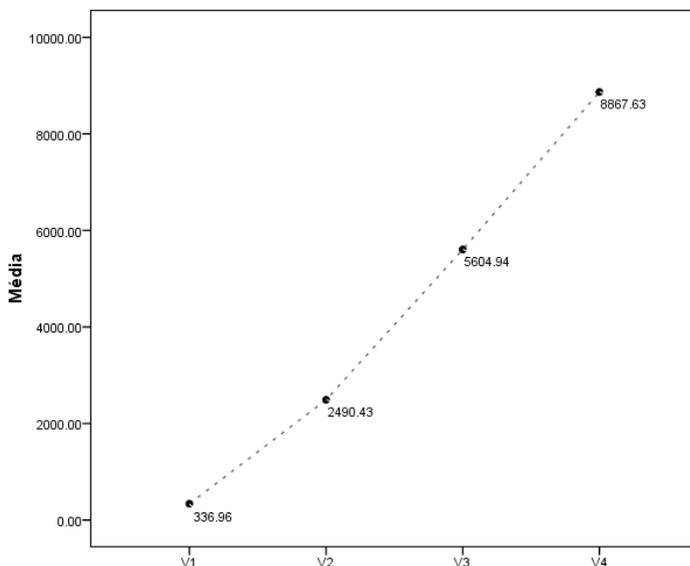


Gráfico 01 – Média das variáveis V_1 até V_4

A tabela, a seguir, sintetiza a estatística descritiva das variáveis V_5 , V_6 , V_7 e V_8 .

Tabela 03 – Estatística descritiva (V_5 até V_8)

Variável	N	mínimo	máximo	Média	desvio padrão
V_5	52	90,00	15.500,00	3.056,04	2.134,17
V_6	40	18,50	14.670,00	3.278,36	3.610,21
V_7	49	107,22	6.216,53	2.721,34	1.494,07
V_8	34	13,25	1.864,61	471,91	493,24

No que diz respeito à Emissão de bilhete aéreo, passagens aéreas e fretamento de aeronaves (V_5), existem informações disponíveis para 52 dos 53 deputados federais analisados. A menor média, valor mínimo (R\$ 90,00), refere-se aos gastos do deputado Alexandre Cardoso (PSB). No outro oposto, o parlamentar Leonardo Picciani (PMDB) declarou

um gasto médio de R\$ 15.500,00 no período avaliado⁸. A média geral foi R\$ 3.056,04 com um desvio padrão de 2.134,17.

No que concerne ao gasto com Locação de veículos automotores ou fretamento de embarcações (V_6), a menor média foi apresentada pelo deputado Jorge Bittar (PT) com R\$ 18,50. O caso diametralmente oposto refere-se à parlamentar Suely (PR) com R\$ 14.670,00. A média geral foi R\$ 3.278,36 com um desvio padrão de 3.610,21. Comparativamente, (V_5 versus V_6), o investimento na Locação de veículos automotores ou fretamento de embarcações (V_6) supera ligeiramente o gasto alocado na Emissão de bilhete aéreo, passagens aéreas e fretamento de aeronaves (V_5).

Em relação ao gasto com Manutenção de escritório de apoio à atividade parlamentar (V_7), Jorge Bittar (PT) foi aquele que mais investiu nesse item (R\$ 6.216,53). Contrariamente, o deputado que menos gastou com essa atividade foi Sandro Matos (PR) com uma média de R\$ 107,22. A média geral foi R\$ 2.721,34 com um desvio padrão de 1.494,07. Em termos comparativos (V_6 versus V_7), o gasto em Locação de veículos automotores ou fretamento de embarcações (V_6) também supera o investimento médio feito em Manutenção de escritório de apoio à atividade parlamentar (V_7).

Finalmente, no que diz respeito ao gasto com Alimentação (V_8), os dados sugerem que: a) a média geral foi R\$ 471,91 (com desvio padrão de 493,24); b) a menor média (R\$ 13,25) foi apresentada pelo deputado Chico Alencar (PSOL) e c) o deputado que mais gastou com Alimentação foi Carlos Santana (PT) com uma média de 1.864,61. Comparativamente, ao se considerar V_5 , V_6 , V_7 e V_8 , o item que mais demanda gasto é a Locação de veículos automotores ou fretamento de embarcações (V_6), seguido pela Emissão de bilhete aéreo, passa-

⁸ Na verdade, ao examinar o banco de dados de forma detalhada observou-se que existe apenas uma prestação de contas referente ao mês de maio de 2010. Para os interessados em avaliar diretamente essa informação ver: http://www2.camara.gov.br/transparencia/cota-para-exercicio-da-atividade-parlamentar/verba_indenizatoria_detalheVerbaAnalitico?nuDeputadold=1583&numMes=5&numAno=2010&numSubCota=9

gens aéreas e fretamento de aeronaves (V_5). Contrariamente, o menor dispêndio é aquele com Alimentação (V_8). O gráfico abaixo ilustra a dispersão desses dados.

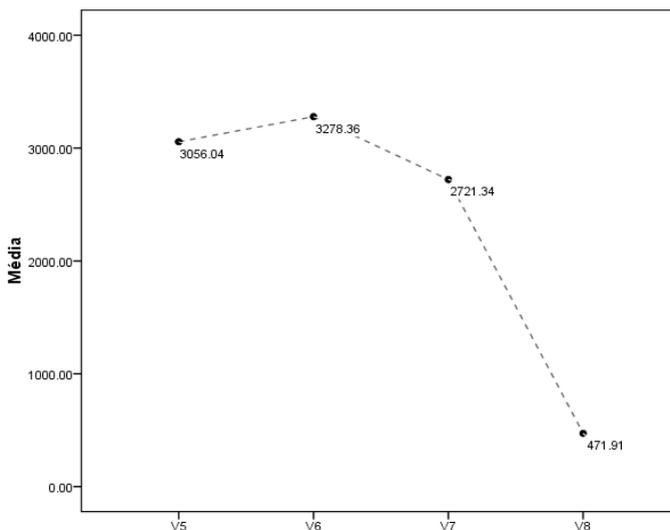


Gráfico 02 – Média das variáveis V_5 até V_8

A próxima tabela sumariza a estatística descritiva das variáveis V_9 , V_{10} , V_{11} e V_{12} .

Tabela 04 – Estatística descritiva (V_9 até V_{12})

Variável	N	mínimo	máximo	média	desvio padrão
V_9	27	188,45	1.659,00	687,82	470,78
V_{10}	11	3,50	5.320,00	2.547,75	2.289,63
V_{11}	51	50,67	10.408,18	1.271,17	1.742,31
V_{12}	50	227,86	5.954,40	2.953,88	1.509,39

No que diz respeito à Hospedagem (V_9), existem informações disponíveis para 27 dos 53 deputados federais analisados. A menor média refere-se aos gastos do deputado pastor Eduardo Lopes (PRB) com

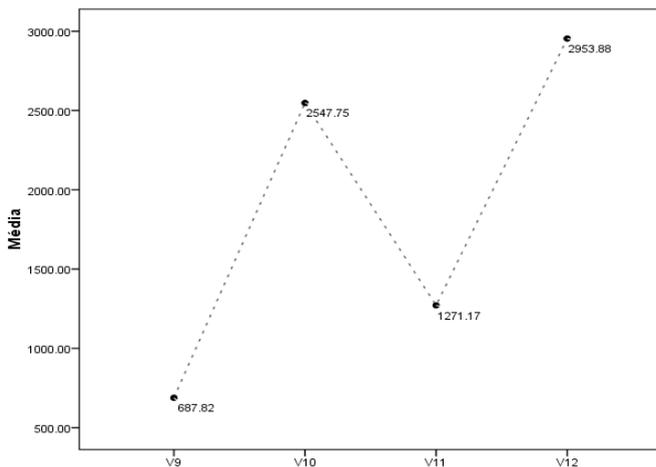
R\$ 188,45. No outro oposto, o parlamentar Silvio Lopes (PSDB) declarou um gasto médio com Hospedagem de R\$ 1.659 no período entre janeiro de 2007 e maio de 2010.

No que concerne ao gasto com Serviço de segurança prestado por empresa especializada (V_{10}), a menor média foi apresentada pelo deputado Chico D`Angelo (PT) com R\$ 3,50. O caso diametralmente oposto, a maior média com esse tipo de gasto, refere-se à parlamentar Marina Maggesi (PPS) com um montante de R\$ 5.320,00. A média geral foi R\$ 2.547,75 com um desvio padrão de 2.289,63.

Em relação ao dispêndio com Serviços Postais (V_{11}), o parlamentar que mais investiu nesse item foi Jair Bolsonaro (PP), com uma média de R\$ 10.408,18. Contrariamente, o deputado que menos gastou com essa atividade foi Jorge Bittar (PT) com uma média de R\$ 50,67. A média geral foi R\$ 1.271,17 com um desvio padrão de 1.742,31. Em termos comparativos (V_{10} versus V_{11}), é possível afirmar que os deputados federais do Rio de Janeiro, em média, investem cerca de duas vezes mais em Serviço de segurança prestado por empresa especializada do que em Serviços Postais (V_{11}).

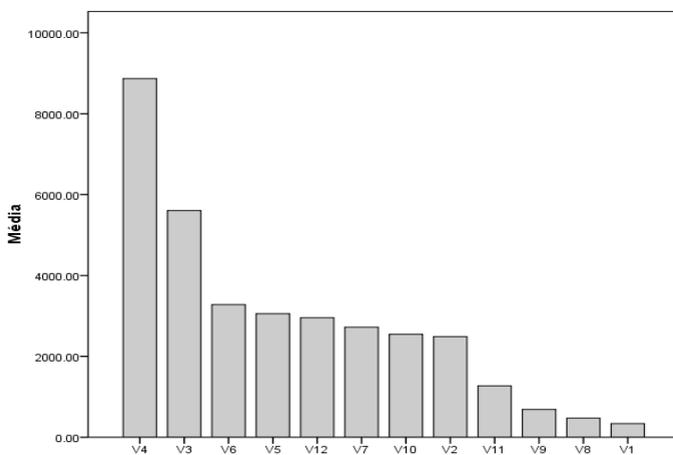
Finalmente, no que diz respeito ao gasto com Telefonia (V_{12}), os dados sugerem que: a) a média geral foi R\$ 2.953,88 (com desvio padrão de 1.509,39); b) a menor média (R\$ 227,86) foi apresentada pelo deputado Miro Teixeira (PDT) e c) o deputado que mais gastou com Telefonia foi Hugo Leal (PSC) com uma média de R\$ 5.954,40. Comparativamente, ao se considerar V_9 , V_{10} , V_{11} e V_{12} , o item mais dispendioso é a Telefonia (V_{12}), seguido de perto pelo investimento em Serviço de segurança prestado por empresa especializada (V_{10}). Contrariamente, o menor dispêndio refere-se à Hospedagem (V_9). O gráfico abaixo ilustra a dispersão desses dados.

Gráfico 03 – Média das variáveis V_9 até V_{12}



O gráfico, a seguir, apresenta a média de todas as modalidades de gasto analisadas.

Gráfico 04 – Média das modalidades de gasto em ordem decrescente (V_1 até V_{12})



No eixo X estão localizadas as modalidades de gasto da Cota para Exercício de Atividade Parlamentar (CEAP). O eixo Y representa a média do gasto observado no período entre janeiro de 2007 e maio de 2010. O item que mais demanda investimento por parte dos deputados federais do Rio de Janeiro é a Divulgação de atividade parlamentar (V_4). Em segundo lugar aparece o gasto com Consultorias, pesquisas e trabalhos técnicos (V_3). No outro oposto, tanto a assinatura de publicações (V_1) quanto Alimentação (V_8) e Hospedagem (V_9) demandam, comparativamente, menos recursos.

Dito isso, o objetivo agora é estimar as dimensões latentes que melhor representam esse padrão de gasto observado. Para tanto, o primeiro passo é analisar as comunalidades. A aposta é que algumas modalidades de gastos estão correlacionadas com outros, ou seja, se gasta mais simultaneamente em diferentes modalidades. Por exemplo, testamos se o gasto com consultoria e pesquisas e trabalhos técnicos está associado com a divulgação da atividade parlamentar. A técnica de análise fatorial estabelece um patamar mínimo de variação conjunta para o estabelecimento de fatores - medida estatística que aproveita a variação conjunta para reduzir duas ou mais variáveis em um número menor de fatores ou dimensões.

Tabela 05 - Comunalidades

Variável	Inicial	Extração
V_2 (Combustíveis e lubrificantes)	1,000	0,694
V_3 (Consultorias, pesquisas e trabalhos técnicos)	1,000	0,779
V_4 (Divulgação da atividade parlamentar)	1,000	0,693
V_5 (Emissão de bilhete aéreo, passagens aéreas e fretamento de aeronaves)	1,000	0,644
V_7 (Manutenção de escritório de apoio à atividade parlamentar)	1,000	0,606
V_9 (Hospedagem)	1,000	0,381

Tabela 06 – *Eigenvalues* e variância acumulada⁹

Componente	<i>Initial eigenvalues</i>			<i>Extraction sums of squares loadings</i>		
	Total	% variância	% acumulado	Total	% variância	% acumulado
1	2,089	34,824	34,824	2,089	34,824	34,824
2	1,707	28,457	63,280	1,707	28,457	63,280
3	0,900	15,001	78,281			
4	0,565	9,411	87,693			
5	0,397	6,622	94,315			
6	0,341	5,685	100,00			

Utilizando a regra do eigenvalue, também conhecida como critério de Kaiser, apenas dois fatores devem ser extraídos (2,089 e 1,707). O primeiro fator carrega 34,824% de toda a variância observada. Já o segundo fator carrega 28,457%, ou seja, em conjunto esses dois fatores representam 63,280% de toda a variância das variáveis observadas (modalidades de gasto da CEAP). O próximo passo é analisar a matriz rotacionada.

Tabela 07 – Matriz Rotacionada¹⁰

Variável	1	2
V ₂ (Combustíveis e lubrificantes)	0,832	-0,40
V ₅ (Emissão de bilhete aéreo, passagens aéreas e fretamento de aeronaves)	0,798	-0,087
V ₉ (Hospedagem)	0,589	0,184
V ₃ (Consultorias, pesquisas e trabalhos técnicos)	-0,228	0,853

9 O valor do teste Kaiser-Meyer-Olkin de adequação da amostra foi de 0,579. Já o teste de esfericidade de Bartlett assumiu valor de 31,110 ($p=0,008$; $gl=15$). Em ambos os casos, essas estatísticas sugerem que a amostra é adequada à aplicação da técnica.

10 A exceção da variável V₇, o pressuposto da estrutura simples foi respeitado. Ou seja, carga fatorial ($h^2 > 0,4$) em ambos os componentes.

V ₄ (Divulgação da atividade parlamentar)	0,096	0,827
V ₇ (Manutenção de escritório de apoio à atividade parlamentar)	-0,469	-0,621

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), V₅ (Emissão de bilhete aéreo, passagens aéreas e fretamento de aeronaves) e V₉ (Hospedagem) sintetizam o primeiro fator que chamamos de dimensão Logística do gasto parlamentar. Por outro lado, as variáveis V₃ (Consultorias, pesquisas e trabalhos técnicos), V₄ (Divulgação da atividade parlamentar) e V₇ (Manutenção de escritório de apoio à atividade parlamentar) compõem o segundo fator que chamamos de dimensão informacional do gasto. A pergunta que surge é: qual é a interpretação substantiva desses resultados? Como classificar os deputados federais do Rio de Janeiro a partir das dimensões encontradas? Ou seja, o que significa um deputado gastar mais com logística ou com produção de informação sobre o seu mandato? De acordo com a expectativa teórica, parlamentares que gastam mais com a informação têm maior propensão de se aproximar mais do eleitor. Quanto à logística é possível pensar que eles se voltam mais para as suas bases, mas como não se tem certeza quanto ao exato destino dos parlamentares, esse indício é apenas uma mera especulação. Do contrário, pouco gasto nas duas dimensões sinaliza que a verba está sendo utilizada para outros fins.

Tecnicamente, uma das metodologias mais eficientes para classificar casos é a análise de conglomerados (*cluster*). Para identificar os grupos, o algoritmo computacional procura maximizar a heterogeneidade entre os casos ao mesmo tempo em que maximiza a homogeneidade em um mesmo grupo. Em termos menos técnicos, agrupa de acordo com o grau de semelhança entre os deputados. Nesse texto, optou-se por dois diferentes métodos computacionais com o objetivo de assegurar resultados mais robustos. Em um primeiro momento, procedeu-se uma

análise de conglomerados hierárquica¹¹. Depois de inspecionar o dendrograma e outras estatísticas de interesse, decidiu-se repetir a análise de K-elementos, apostando na existência de três grupos (*clusters*)¹². As tabelas abaixo sumarizam essas informações.

Tabela 08 – Centro do Cluster final

Dimensões do gasto	Cluster		
	1	2	3
Logística	0,955	-0,735	-0,671
Informacional	-0,066	-1,003	0,970

Acima estão representados o valor da distância final de cada grupo (*cluster*) para cada uma das dimensões. Na tabela abaixo apresenta-se a estatística F e os respectivos níveis de significância estatística para cada dimensão analisada. Em ambos os casos, os dados sugerem que a opção por três grupos é estatisticamente válida.

11 A abordagem *Hierarchical clustering* (HCA) é mais apropriada para amostras pequenas, em geral $N < 250$ (Garson, 2009). Na medida em que o tamanho da amostra cresce, a solução do algoritmo tende a ficar mais lenta, podendo, inclusive travar o computador. O pesquisador deve não só definir como as distâncias serão calculadas, mas também como os clusters (grupos) devem ser criados. Na HCA os *clusters* são aninhados, ou seja, não são mutuamente exclusivos. O pesquisador pode escolher a amplitude do número de *clusters* ou a quantidade exata de quantos grupos devem ser criados a partir dos casos observados, sendo também possível agrupar variáveis.

12 A opção *K-means clustering* é mais indicada para amostras grandes ($N > 1.000$) quando comparada com a *Hierarchical clustering* já que ela não computa a matriz de proximidade das distâncias/similaridade entre todos os casos observados (Garson, 2009). Como medida de similaridade, a abordagem *K-means clustering* utiliza a *euclidian distances* (distância euclidiana) e o pesquisador deve especificar a priori o número de *clusters* que serão formados, K (Garson, 2009).

Tabela 09 – Análise de Variância (ANOVA)

ANOVA						
Dimensões do gasto	Cluster		Erro		F	Sig.
	Mean Square	Gl	Mean Square	gl		
Logística	8.718	2	.329	23	26.509	0,000
Informacional	7.311	2	.451	23	16.201	0,000

Por fim, o gráfico abaixo ilustra a dispersão dos deputados a partir das dimensões Logística e Informacional, identificando os respectivos grupos (*clusters*).

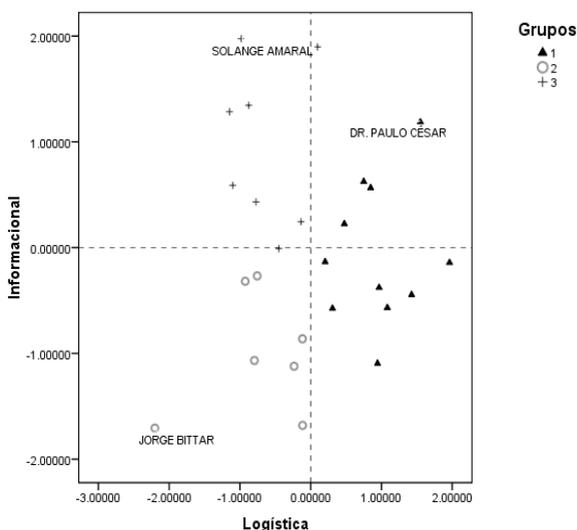


Gráfico 05 – Dimensões Logística e Informacional - (três diferentes grupos)

O gráfico acima deve ser interpretado da seguinte forma: como as variáveis estão padronizadas, as linhas pontilhadas representam a média das dimensões, sendo o desvio padrão igual a um. O grupo 1 é formado pelos triângulos pretos e representa os deputados que, comparativamente, investem mais recursos do CEAP em aspectos logísticos, a exemplo do Dr. Paulo Cesar (PR). O que varia é a disposição parlamentar em investir em informação. Na parte superior-direita, estão os deputados acima da média. No canto inferior-direito estão

os parlamentares que gastam em informação abaixo da média.

O grupo 3 é formado pelas cruzeiras pretas e representa os deputados que gastam mais recursos na dimensão informacional, investindo menos dinheiro na dimensão logística. A deputada Solange Amaral (DEM) ilustra esse padrão.

Por fim, os círculos cinzas representam o grupo 2. Nele o investimento em ambas as dimensões é comparativamente inferior. O deputado Jorge Bittar (PT) é um exemplo paradigmático desse padrão.

Conclusão

Como elevar o controle social sobre os recursos públicos? Partindo do pressuposto de que a transparência do gasto público produz diferentes externalidades positivas para a sociedade, esse texto analisou a utilização da Cota para Exercício de Atividade Parlamentar (CEAP) dos deputados federais do Rio de Janeiro.

Para tanto, fizemos um breve histórico das verbas para o custeio do mandato parlamentar no Brasil. O que se sobressai é a evolução do sistema no sentido de tornar-se mais transparente. Na sequência, buscamos identificar os incentivos que o sistema político brasileiro oferece para a prestação de contas do mandato. O diagnóstico teórico aponta duas possíveis interpretações: 1) mais corriqueira, argumenta que tanto o nosso arranjo institucional quanto o comportamento do eleitorado brasileiro influencia negativamente a prestação de contas do parlamentar; 2) a segunda, nega esse efeito e afirma que a competição eleitoral e a diversidade de interesses do eleitorado podem motivar o deputado a prestar contas do seu mandato.

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, alguns itens demandam mais recursos do que outros, a exemplo da Divulgação de atividade parlamentar. Utilizando análise fatorial de componentes principais, foi sugerido que o padrão de gasto pode ser representado por duas dimensões

latentes: Logística e Informacional. A dimensão logística representa a disposição organizacional do parlamentar no desempenho de suas atividades. Por sua vez, a dimensão informacional reflete a necessidade do parlamentar produzir informações a respeito do seu desempenho. Além disso, a partir dessas dimensões, tentou-se classificar os deputados federais em diferentes grupos. Via análise de conglomerados, foi sugerida a existência de três diferentes agrupamentos de deputados. Os testes estatísticos sugerem que essa classificação é válida. Em termos substantivos, registra-se que é possível identificar dentro da bancada do Rio de Janeiro deputados que se assemelham em uma determinada dimensão e se diferenciam em outra.

Seja como for, apenas foi possível produzir esse texto porque a transparência além de ser um conceito normativamente desejável foi materializada em ações concretas. 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.

Referências Bibliográficas

- ALDENDERFER, Mark S.; BLASHFIELD, Roger K. (1984), “Cluster Analysis”. *Sage University paper series on Quantitative Applications in the Social Sciences*, nº 07-044. Beverly Hills, CA: Sage.
- AMES, Barry. (2003), *Os entraves da democracia no Brasil* (1º Edição). Rio de Janeiro, Editora FGV.
- ASHER, Herbert B. (1983), *Causal Modeling*. Beverly Hills, CA: Sage.
- CRISP, Brian F., and DESPOSATO, Scott W. (2004), “Constituency Building in Multimember Districts: Collusion or Conflict?”. *The Journal of Politics*, vol. 66, nº1, pp. 136-156.
- DESPOSATO, Scott W. (2006), “The Impact of Electoral Rules on Legislative Parties: Lessons from the Brazilian Senate and Chamber of Deputies”. *The Journal of Politics*, vol. 68, nº. 4, pp. 1018–1030.
- DOWNS, Anthony. (1957), *An economic theory of democracy*. Nova York, Harper and Brothers.
- GARSON, G. D. Statnotes: Topics in Multivariate Analysis. 2010 [Acesso em: 22/01/2010] Disponível em <http://faculty.chass.ncsu.edu/garson/PA765/statnote.htm>
- HAIR, Joseph F., BLACK, William C., BABIN, Barry J., ANDERSON, Rolph E., TATHAM, Ronald L. (2006), *Multivariate Data Analysis* (6ª edição). Upper Saddle River, NJ, Pearson Prentice Hall.
- KIM, Jae-On; MUELLER, Charles W. (1978a), *Factor analysis: Statistical methods and practical issues*. Beverly Hills, CA, Sage.
- KIM, Jae-On; MUELLER, Charles W. (1978b), *Introduction to factor analysis - what it is and how to do it*. Beverly Hills, CA, Sage.
- KING, Gary. How not to lie with statistics. 2001 [Acesso em: 22/01/2010] Disponível em <http://gking.harvard.edu/files/mist.pdf>
- KING, Gary; KEOHANE, Robert & VERBA, Sidney. (1994), *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton, Princeton University Press.

KINZO, Maria D'Alva. (2005), "Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.20, nº57, pp. 65-81.

MANKIW, N. Gregory. (2008), *Introdução à Economia*. São Paulo, Pioneira Thomson Learning.

MAINWARING, Scott P. (2001), *Sistemas partidários – o caso do Brasil*. Porto Alegre, Mercado Aberto; Rio de Janeiro, Editora FGV.

MANIN, Bernard; PRZEWORKSKI, Adam; STOKES, Susan S. (2006), *Eleições e representação*. nº 67, pp. 105-138. São Paulo, Lua Nova.

MANSBRIDGE, Jane. (2003), "Rethinking representation". *American Political Science Review*, vol. 97, nº 4, pp. 515-528.

NICOLAU, Jairo. (1999), *Sistemas Eleitorais: Uma Introdução*. Rio de Janeiro, Editora FGV.

TABACHNICK, Barbara; FIDELL, Linda. (2007), *Using multivariate analysis*. Needham Heights, Allyn & Bacon.

Sítios pesquisados

<http://www2.camara.gov.br/> Acesso em: 22 abril. 2010.

<http://www.folha.uol.com.br/> Acesso em: 25 maio. 2010.

<http://www.jusbrasil.com.br/noticias> Acesso em: 28 maio. 2010.

Data de recebimento: 11/07/2011

Data de aprovação: 19/10/2011