

"A FEA e a USP respeitam os direitos autorais deste trabalho. Nós acreditamos que a melhor proteção contra o uso ilegítimo deste texto é a publicação online. Além de preservar o conteúdo motiva-nos oferecer à sociedade o conhecimento produzido no âmbito da universidade pública e dar publicidade ao esforço do pesquisador. Entretanto, caso não seja do interesse do autor manter o documento online, pedimos compreensão em relação à iniciativa e o contato pelo e-mail bibfea@usp.br para que possamos tomar as providências cabíveis (remoção da tese ou dissertação da BDTD)."

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

**A DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DISCRICIONÁRIOS DO GOVERNO
FEDERAL ENTRE AS UNIDADES DA FEDERAÇÃO:
UMA ANÁLISE EMPÍRICA DAS TEORIAS DE FEDERALISMO FISCAL E DAS
TEORIAS POSITIVAS DA ALOCAÇÃO ORÇAMENTÁRIA.**

Philippe Vedolim Duchateau

Orientadora: Profa. Dra. Basilia Maria Baptista Aguirre

SÃO PAULO

2005

Prof. Dr. Adolpho José Melfi
Reitor da Universidade de São Paulo

Profa. Dra. Maria Tereza Leme Fleury
Diretora da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Prof. Dr. Ricardo Abramovay
Chefe do Departamento de Economia

Profa. Dra. Fabiana Rocha
Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Teoria Econômica

PHILIPPE VEDOLIM DUCHATEAU

DEDALUS - Acervo - FEA



20600028652

**A DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DISCRICIONÁRIOS DO GOVERNO
FEDERAL ENTRE AS UNIDADES DA FEDERAÇÃO
UMA ANÁLISE EMPÍRICA DAS TEORIAS DE FEDERALISMO FISCAL E DAS
TEORIAS POSITIVAS DA ALOCAÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

Dissertação apresentada ao Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo como requisito para a obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientadora: Profa. Dra. Basilia Maria Baptista Aguirre

USP - FEA - SBD
DATA DA DEFESA <u>01/12/05</u>

SÃO PAULO

2005

Dissertação defendida e aprovada, em 01.12.2005, no Programa de Pós-Graduação em Economia. A seguinte comissão julgadora considera que o trabalho é de excelente qualidade e elevado potencial à publicação.
Prof.^a Dr.^a Basília Maria Baptista Aguirre
Prof. Dr. Carlos Eduardo Soares Gonçalves
Prof. Dr. Fernando de Magalhães Papaterra Limongi

Duchateau, Philippe Vedolim

A distribuição dos recursos discricionários do governo federal entre as unidades da federação: uma análise empírica das teorias de federalismo fiscal e das teorias positivas da alocação orçamentária / Philippe Vedolim Duchateau. -- São Paulo, 2005.

xxx p.

Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, 2005
Bibliografia.

1. Política orçamentária 2. Orçamento público 3. Relações fiscais intergovernamentais I. Universidade de São Paulo. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade II. Título.

CDD – 352.48

**Ao recém chegado,
Ian Victor.**

Esta dissertação de mestrado não teria sido concluída sem a preciosa ajuda de diversas pessoas e instituições. Agradeço à FIFE e ao CNPQ pelo apoio financeiro fornecido durante a realização do meu mestrado. Gostaria de agradecer também a todos meus colegas e professores do curso por terem compartilhado comigo as angústias e as alegrias vividas durante três longos anos de muito trabalho e muitas realizações.

Ao Prof. Dr. Carlos Eduardo Soares Gonçalves devo a indicação do tema e de referências importantes para o início dos trabalhos. Agradeço também aos seus valiosos comentários que, somados aos da Profa. Dra. Fabiana Rocha e do Prof. Dr. Carlos Pereira, ajudaram a enriquecer o conteúdo desta dissertação.

Aos colegas Gustavo Siqueira Taouil, Pedro Roberto Nunes da Silva e Andrea Zaitune Curi, expresse minha gratidão pelas incontáveis conversas a respeito do tema e pelas preciosas dicas e lições de utilização do programa econométrico Stata®.

Por último e, portanto, mais importante, deixo meu agradecimento especial à Maria Liz de Medeiros Roarelli pela valiosa ajuda na compreensão dos dados orçamentários e à minha orientadora, Profa. Dra. Basília Maria Baptista Aguirre, que conduziu meus trabalhos com paciência e muita atenção.

RESUMO

Esta dissertação analisa os determinantes da distribuição dos recursos discricionários do orçamento federal entre as unidades da federação e testa o poder explicativo das teorias normativas do federalismo fiscal, das teorias congressistas, partidárias e eleitorais. As evidências encontradas sugerem que não somente características econômicas e demográficas são importantes, mas também alinhamentos partidários entre os representantes e o comportamento do eleitorado na última eleição afetam a distribuição de recursos entre os Estados e o Distrito Federal.

ABSTRACT

This dissertation analyses the determinants of the allocation of the Brazilian voluntary federal expenses among the federative units and tests the capability of normative fiscal federalism, congressional, partisan and electoral theories to explain such allocation. The evidences show that not only economic and demographic characteristics are important, but also that party alignment between representatives and the last election electors' behavior affect the allocation of federal resources among the States and the Federal District.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	3
2	OS GASTOS FEDERAIS E AS TEORIAS DO FEDERALISMO FISCAL	7
2.1.	Os diferentes níveis de governos e suas principais funções	8
2.2.	A Distribuição das Competências Tributárias	9
2.3.	Transferências Intergovernamentais.....	12
2.4.	Considerações Finais	15
3	O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO.....	17
3.1.	Os principais instrumentos do planejamento orçamentário.	17
3.2.	Os principais atores do processo orçamentário	19
3.3.	O Processo Orçamentário Per Se – Da SOF à STN	21
3.3.1.	A Elaboração do PLO.....	21
3.3.2.	As Emendas Parlamentares	21
3.3.3.	A Execução Orçamentária.....	24
4	TEORIAS POSITIVAS DA ALOCAÇÃO ORÇAMENTÁRIA	27
4.1.	Teorias Congressistas	28
4.1.1.	Teorias Distributivas	28
4.1.2.	Teorias Informacionais.....	29
4.1.3.	Controles sobre as Comissões	30
4.1.4.	A Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização	31
4.2.	Teorias Partidárias da Alocação Orçamentária	34
4.2.1.	Os partidos políticos brasileiros	35
5	BANCO DE DADOS E METODOLOGIA.....	37
6	RESULTADOS E CONCLUSÕES	43
6.1.	Variáveis Econômicas e Demográficas.....	43
6.2.	A Comissão Mista do Orçamento	45
6.3.	Competição Eleitoral e Favorecimento Ideológico	47
6.4.	Alinhamento Partidário	49
6.5.	Todas as Hipóteses Conjuntamente.....	50
6.6.	Conclusões.....	52
	REFERÊNCIAS	55
	APÊNDICES	59

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação busca, como objetivo, analisar a alocação das despesas discricionárias do governo federal nas diferentes unidades da federação. Sabe-se que, no Brasil, a maior parte do orçamento público federal é de execução obrigatória. Despesas com pessoal e encargos sociais, pagamentos de benefícios previdenciários e uma série de transferências aos Estados e municípios são exemplos de despesas que estão fora do poder discricionário do Executivo. Até mesmo uma ampla maioria de despesas de custeio podem ser consideradas de caráter obrigatório, pois sustentam o funcionamento da máquina pública. São exemplos despesas com o uso da água, energia elétrica, serviços de limpeza entre outros. Embora o orçamento seja altamente engessado por despesas de execução obrigatória, o Executivo contou com aproximadamente R\$ 20 bilhões em 2003 para gastos discricionários, o equivalente a 6% do total das despesas, que compreenderam, basicamente, novos programas ou expansão dos existentes e investimentos públicos.

Uma vasta literatura sobre federalismo fiscal e alocações orçamentárias dedica esforços na tentativa de identificar determinantes dos gastos federais entre as diversas jurisdições e das transferências intergovernamentais. A teoria normativa padrão sugere que os gastos entre as diversas jurisdições devem atender a uma política orientada para a maximização de alguma função de bem estar social utilizada por um planejador central benevolente. Recursos federais seriam alocados de acordo com necessidades específicas de cada jurisdição e transferências intergovernamentais surgem como instrumentos para corrigir externalidades, aperfeiçoar o sistema tributário e sanar desequilíbrios financeiros decorrentes das decisões quanto à atribuição de arrecadação de tributos e provisão de bens e serviços públicos (Oates, 1999).

Embora as teorias normativas ofereçam importantes elementos para subsidiar as decisões dos *policymakers*, elas ignoram um aspecto fundamental para a definição das atribuições quanto à tributação e aplicação dos recursos públicos: o processo político. As teorias positivas, por sua vez, argumentam que as políticas públicas são resultados de um processo no qual diversos interesses estão em jogo. Regendo este processo há um conjunto de regras e cada agente busca maximizar seus ganhos dentro das possibilidades a ele oferecidas pelo conjunto das regras e pelas estratégias dos demais agentes envolvidos no processo. Políticas públicas seriam os

resultados, portanto, da interação destes agentes sob as regras estabelecidas e não da ação de um planejador central benevolente querendo alcançar o maior nível de bem estar da sociedade.

Essa dissertação se propõe a analisar os gastos discricionários do governo federal entre as diferentes unidades da federação segundo a lógica normativa e das teorias positivas de alocação orçamentárias. Para esta tarefa, a dissertação se divide em quatro capítulos subsequentes.

O capítulo dois se propõe a realizar uma revisão da literatura normativa de federalismo fiscal e encontrar os argumentos desta linha teórica que justificam os gastos do governo federal nas diversas jurisdições do país. Gastos de governos centrais, segundo o receituário normativo, devem ser aplicados em bens e serviços que beneficiam os residentes de todas as jurisdições da federação. Por outro lado, são poucas as fontes de receitas passíveis de serem atribuídas aos governos locais e são muitos os bens e serviços públicos passíveis de serem descentralizados, fato que ficou conhecido na literatura como *desequilíbrio vertical*. Para corrigir estes *desequilíbrios*, a federação brasileira utiliza transferências intergovernamentais que vão do governo federal para Estados e municípios e de Estados para os municípios.¹ Além do *desequilíbrio vertical*, transferências intergovernamentais podem ser utilizadas como mecanismos para melhorar a eficiência do sistema tributário como um todo, prover a equalização da capacidade de gastos de governos locais e internalizar os efeitos de externalidades, que podem surgir quando governos locais tomam decisões sobre oferta de serviços para seus residentes desconsiderando os efeitos sobre os residentes das demais jurisdições.

A dissertação continua a revisão bibliográfica nos capítulos seguintes, mas muda o foco e passa a investigar as teorias positivas da alocação orçamentária. Para subsidiar a aplicação das teorias congressistas e partidárias ao caso brasileiro, o capítulo três discorre sobre o processo orçamentário federal. O capítulo oferece uma descrição sucinta sobre os instrumentos existentes de planejamento orçamentário, mas concentra a atenção na elaboração da LOA, Lei Orçamentária Anual. Embora os demais instrumentos de planejamento orçamentário sejam importantes, é a partir desta lei que a distribuição dos recursos federais começa a ser

¹ Para uma ilustração sobre os crescentes *desequilíbrios* verticais e horizontais da federação brasileira, ver Afonso, J. R. e Mello, L. (2000).

efetivamente estabelecida. Contudo, pelas características dos orçamentos nacionais, a LOA não é o ponto final das negociações sobre a alocação dos recursos. A fase de execução dos orçamentos aprovados é de fundamental importância no resultado final. O capítulo procura identificar os principais agentes envolvidos e as maneiras pelas quais eles atuam em todas as etapas deste processo orçamentário, desde a elaboração do projeto de lei no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão até a execução da lei aprovada pelo Ministério da Fazenda.

O capítulo quatro passa, então, a analisar as teorias positivas de alocação orçamentária. Aqui, duas linhas teóricas dividem espaço: as teorias congressistas, que enfatizam o papel da organização da produção legislativa e da ação individual e independente dos representantes sob as instituições que regem o funcionamento da produção legislativa; E as teorias partidárias, que, contrapondo as teorias congressistas, chamam atenção para a importância dos partidos políticos nos resultados do processo orçamentário. Um recente estudo sobre o orçamento norte-americano, Larcinese, Rizzo, e Testa (2004), sugere forte influência de teorias partidárias em detrimento de evidências congressistas e significativo poder do presidente da república na distribuição do orçamento entre os Estados. Evidentemente, estas teorias e os testes empíricos desenvolvidos pela literatura norte-americana são próprios às suas estruturas e instituições. A transposição para o caso brasileiro é feita não sem uma análise mais aprofundada do processo orçamentário federal e da representatividade dos partidos políticos brasileiros.

O capítulo cinco apresenta uma metodologia de testes para as teorias apresentadas anteriormente e descreve os dados utilizados nestes testes. Os resultados dos testes empíricos para e as principais conclusões estão no capítulo final.

2 OS GASTOS FEDERAIS E AS TEORIAS DO FEDERALISMO FISCAL

Federalismo fiscal é um ramo da teoria das finanças públicas que objetiva apresentar resposta sobre qual seria a divisão ótima das receitas tributárias e da responsabilidade pelo fornecimento de serviços públicos entre os diferentes níveis de governo: governo federal, governos estaduais, provinciais e municipais, regiões metropolitanas, distritos escolares, distritos de saúde, etc. Uma vasta literatura, englobando diversas linhas de pesquisa de diferentes áreas do conhecimento, há muito tempo vem estudando a divisão de poderes e tarefas entre diferentes níveis de governo.² Enquanto que a literatura política do federalismo enfatiza as relações de poder entre as esferas de governo, suas autonomias, a participação democrática dos indivíduos e a proteção às liberdades individuais, economistas restringem suas análises ao impacto que a descentralização das competências tributárias e de gastos públicos promove sobre o nível de bem-estar social. Preocupados com a eficiência econômica, economistas desenvolveram a teoria normativa do federalismo fiscal, ou seja, uma teoria que, deixando de lado aspectos políticos e jurídicos, tem por objetivo encontrar a divisão de tarefas entre os níveis de governo que seja a mais eficiente possível. Em outras palavras, busca estabelecer quais níveis de governo devem arrecadar cada um dos tributos do país e quais devem ofertar cada um dos serviços públicos³ de forma a maximizar a oferta e a qualidade dos serviços prestados e a minimizar seus custos sociais.

Este capítulo tem por objetivo apontar os argumentos da literatura normativa do federalismo fiscal que justificam os gastos do governo central nas diversas jurisdições do país e as transferências de níveis centrais de governo para os locais. Para esta tarefa, é necessário uma análise mais completa, mostrando como se atribuem os poderes de tributação e as responsabilidades pelos serviços públicos entre os diferentes níveis de governo, além de analisar a lógica econômica das transferências intergovernamentais.

² A coletânea de artigos de Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, conhecida com *The Federalist Papers*, datam de 1788 e argumentavam em favor da transformação da Confederação Americana em uma federação.

³ Estão inclusas aqui políticas que visam estabilidade econômica e redistribuição de renda.

2.1. Os diferentes níveis de governos e suas principais funções

Um dos principais marcos do surgimento de uma teoria normativa da descentralização fiscal foi o surgimento da primeira edição de “The Theory of Public Finance” de Richard Musgrave (1959). Sua principal contribuição foi estabelecer três tipos diferentes de funções do setor público: a função estabilizadora, a função distributiva e a função alocativa.

Como função estabilizadora entende-se o papel desempenhado pelos governos em promover o crescimento econômico, com estabilidade de preços e equilíbrio na balança de pagamentos. A função distributiva seria aquela através da qual governos buscassem uma distribuição mais equitativa da renda nacional. E, por fim, a função alocativa estaria associada à oferta de bens e serviços públicos postos à disposição da população, desde os mais locais como iluminação e varrição de ruas, até os mais globais como despoluição de rios e controle de endemias.

Dados esses tipos de funções de governo, a literatura normativa argumenta que, em linhas gerais, as funções alocativas são passíveis de serem descentralizadas em governos locais, enquanto que governos centrais devem assumir as responsabilidades pelas funções estabilizadoras e distributivas. A razão para essa divisão se deve, fundamentalmente, à ineficácia de governos locais promoverem políticas que resultem estabilidade e redistribuição de renda. Num país com uma única moeda e com livre mobilidade de bens e serviços, governos locais possuem limitados meios de controle macroeconômico sobre suas economias. Da mesma forma, a livre mobilidade dos indivíduos coloca sérias restrições às políticas redistributivas. Programas locais agressivos de assistência a famílias carentes atraem pobres das demais localidades e expulsa as famílias ricas financiadoras desses programas. O resultado seria, provavelmente, o aumento da pobreza local.

Quanto à função alocativa, muito se teria a ganhar com a descentralização fiscal. Embora bens e serviços públicos mais abrangentes como defesa nacional e controle de endemias devam ser ofertados por níveis mais centrais de governo, a limpeza de uma rua, a construção e manutenção de um parque ou a canalização de um córrego são exemplo de ações públicas que beneficiam os moradores de uma determinada localidade. Os efeitos dessas melhorias não afetariam indivíduos de áreas muito afastadas de onde essas ações estariam sendo realizadas. Para Oates (1999), governos locais têm suas razões de ser na provisão de bens e serviços cujos benefícios estão limitados a suas próprias jurisdições. Os níveis eficientes de provisão variam

de acordo com as jurisdições, seja pelas diferenças nas preferências pelos bens e serviços, seja pelas diferenças nos custos de suas provisões entre as localidades.

Atribuindo a oferta de bens e serviços às preferências e circunstâncias de suas constituintes, a provisão descentralizada aumenta o bem-estar econômico além do nível resultante de uma oferta mais uniforme destes bens e serviços quando, provavelmente, são providos nacionalmente.⁴ (OATES, 1999, p. 1122)

O Teorema da Descentralização de Oates (1972) é uma simples proposição normativa que estabelece argumentos em favor da descentralização.⁵ Nas palavras do autor:

[...] na ausência de economias de custos pela provisão centralizada de um bem [público local] e de externalidades inter-jurisdicional, o nível de bem-estar será sempre ao menos tão alto (e tipicamente maior) se níveis eficientes de Pareto de consumo forem providos em cada jurisdição ao invés de um simples e uniforme nível de consumo mantido em todas jurisdições.⁶ (OATES, 1972, p. 54)

Uma vez que não há a possibilidade de constituir um nível de governo específico para cada abrangência dos bens públicos ofertados, necessariamente haverá diferentes tipos de externalidades que uma unidade local de governo pode criar para os agentes residentes em outras jurisdições ao tomar, isoladamente, decisões quanto à oferta de bens e serviços públicos. Além das externalidades, as atribuições de tarefas devem levar em conta as economias de escalas que possam advir da centralização das responsabilidades, assim como a capacidade financeira dos governos locais em prover os serviços.

2.2. A Distribuição das Competências Tributárias

Tão maior será a ineficiência alocativa associada a um imposto quanto maior for a capacidade dos agentes econômicos de evitar o consumo dos bens tributados. Embora este argumento

⁴ *"By tailoring outputs of such goods and services to the particular preferences and circumstances of their constituency, decentralized provision increases economic welfare above that which results from the more uniform level of such services that are likely under national provision."*

⁵ Neste sentido, Oates (1999) ressalta que nada impediria um governo central benevolente, que não arcasse com custos de obter informações sobre as preferências locais, oferecer exatamente os níveis eficiente de bens e serviços público em cada localidade. Entretanto, o autor argumenta que é razoável supor que seja mais custoso para governos centrais obter informações mais precisas sobre as preferências de cada jurisdição. Ademais, o autor sustenta que esses governos podem estar sujeitos a limites constitucionais que impedem oferecer níveis diferenciados de bens e serviços públicos entre as jurisdições.

⁶ *"[...] in the absence of cost-savings from centralized provision of a [local public] good and of inter-jurisdictional externalities, the level of welfare will always be at least as high (and typically higher) if Pareto-efficient levels of consumption are provided in each jurisdiction than if any single, uniform level of consumption is maintained across all jurisdiction."*

sugira que governos locais devem concentrar seus tributos sobre fatores imóveis, essa conclusão não é de todo verdadeira. Para Oates (1999), governos locais devem evitar cobrar das unidades com alta mobilidade tributos que não estejam associados aos benefícios da provisão de bens e serviços públicos por parte desses governos.

[...] mais precisamente, a análise mostra que, sobre padrões de eficiência, governos descentralizados devem tributar unidades econômicas móveis com cobranças sobre os benefícios oferecidos. [...] Tais unidades econômicas, em resumo, devem pagar pelos benefícios que recebem dos serviços públicos que os governos locais oferecem a elas.⁷ (OATES, 1999, p. 1125)

Os impostos não associados aos benefícios da provisão de bens públicos devem permanecer em níveis centrais de governo, como, por exemplo, os impostos arrecadados para promover uma distribuição mais eqüitativa da renda. Como discutido anteriormente, a mobilidade dos agentes entre as jurisdições minaria os efeitos pretendidos por programas locais de redistribuição de renda.⁸

Além de tributar os fatores móveis com impostos ou taxas associadas aos benefícios dos bens e serviços públicos ofertados, governos locais podem utilizar os tributos sobre fatores imóveis para financiar seus programas. Tributos sobre a propriedade territorial não provocam qualquer ineficiência alocativa uma vez que a oferta é perfeitamente inelástica. As alíquotas são completamente capitalizadas nos preços da propriedade territorial.

Os impostos nacionais seguem, em linhas gerais, estes preceitos normativos. O imposto sobre a renda é um imposto cuja base tributária possui alta mobilidade e, por esta razão, não se recomenda sua tributação por governos locais. No Brasil, o IR, Imposto de Renda é arrecadado pelo governo federal⁹.

Impostos sobre valor agregado também não são recomendados para arrecadação em níveis locais. A cobrança desses tributos na origem, como ocorre no Brasil, viabiliza a exportação

⁷ “[...] more accurately, the analysis shows that on efficiency grounds decentralized governments should tax mobile economic units with benefits levies. [...] Such economic units, in short, should pay for the benefits that they receive from the public services that local governments provide to them”

⁸ Roger Gordon (1983) explora várias possibilidades de utilização descentralizada de tarifas não associadas aos benefícios de bens e serviços públicos oferecidos localmente. Uma vez que as decisões fiscais de cada jurisdição não consideram os efeitos provocados nas demais, uma série de potenciais distorções foram encontradas como, por exemplo, exportação de tributos, impactos sobre o nível de receitas de outras jurisdições e regressividade tributária.

⁹ Exceto o imposto sobre a renda de funcionários públicos dos Estados, do Distrito Federal e municípios. Por imposição constitucional, o governo federal não pode tributar os recursos dos demais níveis de governo.

dos tributos. Indivíduos que consomem determinados bens na região B estarão financiando os serviços públicos ofertados pela região A, onde os bens foram produzidos, sem nunca terem utilizado os serviços públicos ofertados na região A. No Brasil, os impostos sobre valor agregado são o ICMS, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, e o IPI, Imposto sobre Produtos Industrializados. O primeiro é arrecadado pelos governos estaduais¹⁰ e o segundo pela União. Além da exportação de tributos do ICMS, outro problema gerado pela arrecadação deste imposto pelos Estados é a chamada guerra fiscal. Para atrair novos investimentos, os governos estaduais diminuem as alíquotas desses impostos. A medida que outros Estados adotam a mesma estratégia, o resultado é a concessão de incentivos cada vez maiores, exigindo dos demais contribuintes tributos excessivos para manter o financiamento do setor público.

Os tributos incidentes sobre fatores imóveis, como por exemplo os impostos sobre extração de recursos minerais ou os sobre a propriedade territorial, seriam candidatos naturais para serem cobrados por governos locais. O IPTU, Imposto Predial e Territorial Urbano é um dos principais tributos municipais.¹¹ O mesmo não ocorre com a tributação de recursos naturais. Em geral, estes recursos estão geograficamente concentrados e a cobrança de tributos sobre essas bases tornaria as jurisdições onde se localizam os recursos demasiado atraente em relação às demais, seja pela redução da tributação sobre outras bases, seja pelo elevado volume de serviços públicos que os recursos naturais podem proporcionar. Esta atratividade induziria o influxo de famílias e empresas para esses municípios, o afetando a eficiência alocativa da economia.

Impostos e tarifas associadas à prestação de serviços públicos, como por exemplo o imposto sobre serviços, a cobrança de pedágios, o licenciamento de veículos e tarifas de transportes públicos e de coleta de lixo, seriam fontes de recursos tipicamente configurada para governos locais. Este impostos e tarifas têm o mérito de associar custo a benefício, o que induz os agentes a revelarem suas verdadeiras preferências pelos bens e serviços oferecidos.

O receituário normativo para as atribuições das competências tributárias oferece, como podemos observar acima, poucos tributos que se prestam à cobrança local. Devido ao grande

¹⁰ O ICMS é citado com um dos únicos casos no mundo de impostos sobre valor agregado que não são arrecadados por governos centrais.

¹¹ Entretanto, este imposto se apresenta como uma fonte significativa de receita somente para as cidades de médio e grande porte devido às economias de escala na arrecadação.

leque de possibilidades de descentralizar a oferta de bens e serviços públicos, recorrentemente os custos destes serviços superam a capacidade fiscal dos governos locais. Este fato ficou conhecido na literatura como desequilíbrio fiscal. Este é um dos motivos pelos quais são implementadas transferências intergovernamentais que, em geral, vão de Estados para municípios e da União para Estados e municípios.

2.3. Transferências Intergovernamentais

As transferências intergovernamentais, de acordo com a lógica normativa, podem servir a diferentes propósitos: internalizar externalidades que bens e serviços públicos providos por uma localidade acarretam nas demais, corrigir desequilíbrios entre as jurisdições e melhorar o sistema tributário como um todo.

As transferências podem ser condicionais, quando o doador dos recursos determina em que tipo de gasto o dinheiro deve ser aplicado. Se não há esta determinação, dizemos que a transferência é incondicional. As transferências condicionais podem exigir ou não contrapartidas. Elas exigem contrapartida quando o montante dos recursos transferido é proporcional aos recursos aplicados pelos receptor. As transferências podem ser também limitadas, quando o doador estipula um valor máximo para a transferência.

No Brasil, essas diferentes formas de classificação geram três tipos de transferências: incondicionais, condicionais sem contrapartida e condicionais com contrapartida. No primeiro grupo podemos encontrar, como exemplo, as transferências constitucionais, como o FPE, Fundo de Participação dos Estados e o FPM, Fundo de Participação dos Municípios, e a divisão de recursos do ICMS entre os governos estaduais e os respectivos municípios dos Estados. O FUNDEF, Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação Fundamental, é exemplo de transferência condicional sem contrapartida. As transferências voluntárias do governo federal para Estados e municípios enquadram-se no grupo de transferências condicional com contrapartida e condicional sem contrapartida.

As transferências incondicionais são instrumentos importantes para corrigir desequilíbrios verticais, uma vez que diminuem a diferença entre a capacidade de arrecadação do governo local e os gastos que a federação lhe atribui. A distribuição dos recursos do ICMS é um

exemplo. Governos municipais recebem 25% do montante arrecadado, sendo que pelo menos três quartos desses 25% devem ser distribuídos aos municípios onde o recurso foi arrecadado. Este critério de distribuição é conhecido como o princípio da derivação. Transfere-se recursos de onde este são derivados.

Além de amenizar desequilíbrios fiscais, as transferências incondicionais que utilizam-se do princípio da derivação são instrumentos importantes para melhorar o sistema tributário como um todo. Conforme dito anteriormente, não deve ser atribuído aos governos locais a arrecadação de tributos de alta complexidade administrativa e com alta mobilidade da base tributária.¹² Neste sentido, a federação atribui aos Estados a cobrança pelo ICMS e repassa parte da arrecadação aos municípios.

As transferências incondicionais também podem ser utilizadas como instrumento para promover a equalização fiscal entre as diferentes jurisdições. Tais transferências baseiam-se em fórmulas que procuram captar as necessidades de gastos e a capacidade fiscal de cada Estado ou município. Esta forma de distribuição é conhecida como critério da partilha. Como resultado, Estados com baixa capacidade fiscal e altas necessidades recebem quantidades maiores desses recursos.¹³

O FPE o FPM são exemplos de transferências incondicionais que utilizam o critério da partilha para distribuir os recursos entre os Estados e municípios. O FPE é constituído de 21,5% da arrecadação federal do IR e do IPI. E os recursos são transferidos aos Estados de acordo com os seguintes critérios: 85% para os Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 15% para os das regiões Sul e Sudeste; A divisão dos recursos entre os Estados de cada região leva em consideração a área geográfica, o tamanho da população e o inverso da renda per capita estadual. Já o FPM é constituído de 22,5% da arrecadação do IR e do IPI. A cota que cabe a cada município aumenta conforme a população, havendo, ainda, a preocupação de limitar a participação das capitais de estado a 10% do total dos recursos, sob a

¹² Entretanto, não é consensual a idéia de que a mobilidade da base tributária do ICMS é suficientemente baixa para o nível estadual e de que os ganhos de escalas sejam suficientemente altos para amenizar os custos da complexidade administrativa do tributo.

¹³ Usualmente, economistas pensam transferências de renda entre ricos e pobres no nível individual. Transferir renda de regiões ricas para pobres não é a forma mais eficiente de redistribuição. Indivíduos pobres de regiões ricas podem estar transferindo recursos para indivíduos ricos de regiões pobres. Equalização fiscal requer outra justificativa social diferente para essas transferências. Inman e Rubinfeld (1979) argumentam que pode ser desejoso socialmente promover suporte para provisão de serviços públicos em regiões de baixa renda relativa.

suposição de que estas já são beneficiadas com elevadas transferências de ICMS sob o princípio da derivação.

As transferências condicionais sem contrapartida são utilizadas quando a federação visa garantir um nível mínimo de prestação de determinado serviço em todas as jurisdições. Essas transferências minimizam os efeitos da regressividade tributária e do perfil de gastos dos governos locais. Uma vez que estes governos não possuem incentivos para atender as necessidades da população mais carente devido à mobilidade das famílias, o governo central utilizaria essas transferências como instrumento que visasse garantir um padrão mínimo de determinado serviço público, que é melhor ofertado pelos governos locais. O FUNDEF é um exemplo deste tipo de transferência. Os Estados que não atingem um valor mínimo por aluno de recursos transferidos através desse fundo recebem uma complementação financeira para que este mínimo seja atendido. Todos os anos, o governo federal estipula, via portaria, esse valor mínimo.

Por último, mas não menos importantes, a teoria normativa prescreve as transferências condicionais com contrapartida para aplicação em investimentos que gerem externalidades positivas para os residentes nas demais localidades. A racionalidade desse mecanismo é simplesmente a utilização de subsídios que induzam os governos locais a internalizar os benefícios gerados nas demais localidades ao decidir o montante da aplicação de recursos próprios para oferta de bens e serviços públicos. A magnitude da proporcionalidade financiada pelo governo central deve refletir a extensão das externalidades. No Brasil, não são raros as transferências do governo federal que exigem contrapartida dos Estados ou municípios para onde os recursos são transferidos e que financiam, de fato, investimentos que geram benefícios que vão além dos limites territoriais dos governos locais. Governos estaduais também adotam esta mesma lógica de parcerias com os municípios. Entretanto, algumas disparidades são notórias nesse tipo de transferência. Ao invés de ilimitadas, as transferências condicionadas com contrapartida são limitadas. Isto pode inviabilizar a lógica de incentivos na margem deste sistema de transferência. Ademais, o aporte de recursos do governo federal é muito maior do que o justificável por qualquer nível plausível de benefícios gerados por externalidades. Recorrentemente, exige-se 15% ou 20% de aporte de recursos dos governos locais e o governo federal complementa o restante.

2.4. Considerações Finais

Este capítulo procurou identificar os argumentos da literatura normativa do federalismo fiscal que justificam os gastos do governo central nas diversas jurisdições do país e as transferências do governo federal para os governos subnacionais. O receituário apresentado acima indica que o governo central deve concentrar-se na provisão de bens e serviços que geram benefícios apropriados pelos residentes de todas as jurisdições, como defesa nacional, controle de endemias, etc. Aos governos locais atribui-se um amplo leque de serviços que, como discutido anteriormente, supera suas capacidades fiscais. Para sanar esses desequilíbrios, a federação utiliza-se de transferências intergovernamentais que vão do governo federal para Estados e municípios, além das transferências de Estados para municípios. Corrigir desequilíbrios, internalizar externalidades e aumentar a eficiência na arrecadação dos tributos são os maiores objetivos dessas transferências.

Como salientado na introdução desta dissertação, o foco está restrito às transferências voluntárias do governo federal e aos gastos de investimentos nos Estados. Estas transferências são celebradas por convênios entre a União e Estados ou municípios e são sempre condicionadas com contrapartida. De acordo com a lógica normativa, estas transferências estariam formuladas para que governos locais internalizassem os benefícios gerados nas demais localidades com a oferta do bem ou serviço público. Quanto aos gastos com investimentos, estes só se justificam se o benefício gerado é apropriado por todos os membros da federação.

3 O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Este capítulo se propõe a oferecer uma descrição sucinta do processo orçamentário do governo federal. O objetivo almejado é subsidiar as discussões das teorias positivas apresentadas nesta dissertação com a realidade do processo decisório brasileiro. Para cumprir esta tarefa, o capítulo está organizado da seguinte maneira: Primeiramente, uma breve discussão sobre os principais instrumentos do planejamento orçamentário. Em seguida, a apresentação dos principais atores, internos e externos, envolvidos no processo. E, por fim, a descrição das etapas do processo orçamentário envolvidas na elaboração e execução do orçamento anual.

3.1. Os principais instrumentos do planejamento orçamentário.

Com a promulgação da Constituição de 1988, o processo orçamentário brasileiro passou a apresentar um sistema hierárquico de coordenação e planejamento para um período de quatro anos. São três os instrumentos responsáveis pela regulamentação, planejamento e distribuição dos recursos do governo federal: o PPA, Plano Plurianual, a LDO, Lei de Diretrizes Orçamentário e a LOA.

O projeto do PPA é elaborado pelo poder Executivo através da SPI, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, do MPO, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e deve ser enviado ao Congresso até quatro meses antes do fim do primeiro ano de mandato do governo eleito. O projeto é, então, analisado, emendado e aprovado pelo Congresso até o encerramento da seção legislativa. Após a aprovação, segue para a sanção presidencial.

A abrangência do PPA corresponde ao período que vai do início do segundo ano de gestão até o fim do primeiro ano da gestão sucessória. Sua constituição expressa “[...] de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, Art. 165, §1º). Sua função principal é estabelecer os

parâmetros para a elaboração das sucessivas LDO e LOA, viabilizando o planejamento e assegurando coerência e continuidade das ações de governo.

Embora seja um instrumento importante do arcabouço institucional para o planejamento das despesas e das políticas governamentais, a disputa de interesses é relativamente menos acirrada no processo decisório do PPA. Isto se deve ao fato de não ser da alçada do PPA o detalhamento da distribuição dos recursos. Segundo Santos *et al* (1997, p. 90), “[...] sua função principal tampouco tem sido cumprida. Ao contrário, é o PPA que se adequa às diretrizes e metas do governo expressas primeira e anualmente na LDO ou na LOA, através de constantes reformulações em seus dispositivos”. A principal arena de negociação do PPA é no próprio MPO, encarregado da elaboração de seu projeto inicial.

A LDO, por sua vez, é vista como um elo de ligação entre o PPA e a LOA. Não é nesta etapa que a distribuição dos recursos é efetivamente detalhada, mas é aqui que se estabelece as diretrizes gerais do orçamento do ano subsequente. “[A LDO] compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, Art. 165, §2º)

O projeto da LDO é elaborado pelo Executivo, através da SOF, Secretaria de Orçamento Federal do MPO. Ele deve ser enviado ao Congresso Nacional até o dia 15 de Abril. No Congresso, o projeto é encaminhado à CMPOF, Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, onde a apreciação começa pela indicação do relator da LDO. Na comissão, estabelece-se os prazos para apresentação de emendas, que serão apreciadas e consolidadas no parecer final do relator. Este é avaliado e votado na comissão e, em seguida, encaminhado ao plenário. O projeto da LDO deve ser aprovado no Congresso até o encerramento da sessão legislativa e, por fim, encaminhado à sanção presidencial.

A LOA é o último elemento desta tríade institucional que regulamenta o planejamento orçamentário. Ela tem a função de estimar a receita e prever os gastos de forma detalhada segundo as orientações contidas na LDO e no PPA. A LOA é composta de três orçamentos distintos: o fiscal, da seguridade social e de investimentos das estatais. O orçamento fiscal abrange os impostos e as despesas da administração pública, incluindo os Três Poderes e as

fundações mantidas pelo Estado. O orçamento da seguridade social corresponde à ação do governo em setores da saúde, previdência e assistência social. O Orçamento das estatais é responsável pelas receitas de capital de origem não fiscal a serem investidas pelos órgãos públicos.

O processo de constituição da LOA começa com a elaboração do PLO, Projeto de Lei Orçamentária pela SOF em conjunto com os demais ministérios. Este projeto de lei deve ser encaminhado ao Congresso até 31 de Agosto, quando, então, é levado à CMPOF. Na comissão, o relator geral elabora o parecer preliminar, que estabelece os critérios e os prazos para as formulação de emendas de parlamentares. Encerrados os prazos, o relator geral consolida o parecer final que, por sua vez, deve ser votado na comissão e encaminhado ao plenário do Congresso para votação até o fim da sessão legislativa. Tanto para a LOA, quanto para a LDO, a decisão sobre o texto final é realizada na CMPOF. As votações no plenário são meramente simbólicas e reafirmam os acordos celebrados dentro da Comissão.

Vale ressaltar ainda que, devido ao orçamento brasileiro possuir caráter apenas autorizativo, o Executivo não é obrigado a seguir exatamente aquilo que foi aprovado pela LOA. Sob certas condições, as quais serão explicitadas mais adiante, o Executivo poderá remanejar os recursos durante a fase de execução. Isto amplia o processo decisório para além da aprovação da LOA e traz para o jogo orçamentário a STN, Secretaria do Tesouro Nacional, responsável pela liberação dos recursos orçamentários.

3.2. Os principais atores do processo orçamentário

Dos três instrumentos de planejamento apresentados acima, a LOA é aquele através dos quais o detalhamento da aplicação dos recursos orçamentários é efetivamente realizado. Por esta razão, as disputas de interesses são mais acirradas durante a sua elaboração. Desde a preparação do projeto de lei na SOF até a consolidação do parecer final do relator geral do orçamento, parlamentares, prefeitos, governadores, membros do alto escalão da burocracia federal, além de grupos de interesse da sociedade civil procuram exercer alguma influência no processo com o intuito de ver seus objetivos atendidos. Esta influência não se restringe à fase orçamentária. Conforme já antecipado, dentro de certos limites, os recursos podem ser

remanejados durante a fase de execução. Assim, grupos de interesse estendem seus poderes de influência à STN para garantir a liberação dos recursos aprovados na LOA.

A descrição das principais etapas da elaboração da LOA e das possibilidades de remanejamentos na fase de execução será explicitada mais adiante. Antes, porém, convém uma exposição mais detalhada dos principais atores do processo orçamentário e seus objetivos durante as diferentes etapas envolvidas.

Ao Executivo interessa cumprir as metas fiscais acordadas no Conselho Monetário Nacional e garantir dotações orçamentárias para os projetos da sua agenda governamental. Suas ações são percebidas em todas as etapas do processo. Ademais, o Executivo possui relativa vantagem sobre os demais atores, pois é na SOF que o projeto de lei é elaborado e é na STN que é realizada a execução. E, conforme será exposto mais adiante, durante a apreciação no Congresso, o Executivo dispõe de amplos meios de influenciar a decisão dos parlamentares. Seus principais articuladores são as lideranças partidárias, o ministro da coordenação política e os demais ministros da área econômica.

Demais ministros e membros do alto escalão da burocracia federal possuem objetivos alinhados aos do Executivo, mas também objetivos próprios, expressos em programas e projetos que visam ganhos políticos-institucionais. Atuam principalmente na fase legislativa, pressionando parlamentares a elaborar e aprovar emendas ao orçamento.

Prefeitos e governadores também atuam, principalmente na fase legislativa, exercendo pressão sobre deputados e senadores de suas bancadas para a proposição e aprovação de emendas. Muitas vezes as emendas são confeccionadas no próprio Poder Executivo local e os parlamentares apenas as assinam. Governadores tendem a ser prioritários no atendimento de suas reivindicações, pois são os detentores da máquina e dos recursos financeiros dos Estados. Grupos sociais organizados, como por exemplo as empreiteiras, a Confederação Geral dos Trabalhadores, entre outros, também possuem influência no processo. Estes agentes externos pressionam parlamentares para aprovação de emendas de seus interesses e até mesmo o Executivo, na fase de execução, para o empenho dos recursos aprovados no orçamento.

Parlamentares, além de canalizarem os interesses dos demais agentes envolvidos, almejam objetivos próprios durante o processo. Com perspectivas de maximização de ganhos eleitorais,

parlamentares possuem interesse de favorecer suas bases eleitorais. Membros da CMPOF, relatores e parlamentares com grande influência no Congresso estabelecem relações de ajuda mútua e troca de favores para que projetos de interesse local sejam aprovados.

3.3. O Processo Orçamentário Per Se – Da SOF à STN

3.3.1. A Elaboração do PLO

A elaboração do PLO começa pela SOF. Esta estima as receitas e um conjunto de despesas de cada ministério e dos Poderes Legislativo e Judiciário. As despesas estimadas envolvem pagamentos de salários e encargos, contribuições previdenciárias e dívidas. A partir desses valores estimados, a SOF elabora a POA, Proposta Orçamentária Anual. Esta proposta define os parâmetros para todas as demais despesas, incluindo operacionais e de investimentos. Não somente o volume de recursos para essas despesas fica estabelecido na POA, mas também os limites de despesas com cada programa que cada um dos órgãos públicos se propõe a desenvolver. Com os parâmetros estabelecidos, cada ministério e órgão público prepara o detalhamento das suas despesas e devolve seus projetos a SOF, que fica com a responsabilidade de consolidar tudo em uma proposta única, o PLO.

Alguns parlamentares, especialmente os de mais prestígio e poder político, recorrem às suas redes políticas dentro dos ministérios e órgãos federais para incluir projetos de seu interesse na proposta que o Executivo deve enviar ao Congresso Nacional.

Esses parlamentares saltam um estágio importante das negociações no Congresso, fazendo constar seus pedidos já no projeto enviado pelo presidente da República. É nessa fase que se dão as negociações mais ardilosas dentro do Poder Executivo, com cada parte buscando alargar seu quinhão do orçamento e o Tesouro procurando conter as reivindicações de todos. (PEREIRA e MUELLER, 2002, p. 269)

3.3.2. As Emendas Parlamentares

Ao chegar ao Congresso, a PLO é encaminhada à CMPOF. A participação dos parlamentares no ciclo orçamentário tem lugar, sobretudo, dentro dessa comissão. Sua composição baseia-se na proporção de cadeiras que cada partido político detém no Congresso. Conseqüentemente, grandes partidos detêm representação maior na comissão. Da mesma forma, governos que

consolidarem uma base de sustentação composta pela maioria dos parlamentares nas casas do Congresso, terão seus interesses bem representados nesta comissão.

A atuação partidária dentro da comissão se realiza, sobretudo, através da atuação de suas lideranças. Segundo as normas internas do Congresso, os líderes partidários são responsáveis não só pela indicação dos membros da CMPOF, como também têm considerável influência na escolha do presidente e dos três vice-presidentes. O relator geral do orçamento, papel de grande importância durante o processo, assim como os relatores parciais, são escolhidos pelo presidente.

Antes de descrever as etapas do processo orçamentário dentro da CMPOF, é importante salientar que as despesas passíveis de serem alteradas pelos parlamentares constituem apenas uma pequena parcela do orçamento. A maior parte das despesas é de execução obrigatória, como por exemplo as despesas com pessoal, com benefícios previdenciários, com transferências constitucionais a Estados e municípios, com pagamento de juros e amortização da dívida pública. Até mesmo a ampla maioria das despesas de custeio é de execução obrigatória, já que não há como deixar de pagar as contas de água, de luz, de serviços de limpeza, entre outras, inerentes ao funcionamento da máquina pública. Os recursos que podem ser utilizados para patrocinar políticas públicas (programas) que atendam aos supostos interesses eleitorais dos congressistas se resumem, praticamente, aos recursos destinados a investimentos. Ademais, as emendas ao projeto de lei devem ser compatíveis com o PPA e com a LDO.

Quando o projeto de lei chega à comissão, a primeira obrigação do relator geral é elaborar um parecer preliminar e submetê-lo à votação no plenário da comissão. Este parecer, além de definir os prazos finais para apresentação de emendas¹⁴, define também parâmetros para a

¹⁴ Durante os processos de votação no plenário da comissão, apenas os parlamentares pertencentes à comissão podem propor emendas. As emendas parlamentares podem ser distinguidas de acordo com três tipos de proponentes: individuais, coletivas e de relatores. As coletivas se dividem em três sub-tipos: emendas de bancadas estaduais, de bancadas regionais e de comissões do Senado e da Câmara. Segundo Pereira e Mueller (2002, p. 272), “As emendas coletivas têm mais chances de aprovação porque têm o apoio não só de indivíduos mas de um grupo que chegou a um acordo coletivo. Porém, a admissão de emendas coletivas não quer dizer que as individuais tenham desaparecido ou perdido importância. Não é raro que parlamentares entrem em acordo com políticos nos Estados e municípios para propor emendas individuais – conhecidas como ‘rachadinhas’ – disfarçadas de coletivas, pois consistem na apresentação de emendas genéricas ao orçamento, sem indicação do município onde será aplicado o recurso. Depois de aprovada a emenda, entretanto, os parlamentares enviam para o ministério responsável pela obra uma lista de municípios que deverão ser contemplados na hora da liberação da verba.”

apreciação da proposta enviada pelo Executivo. No parecer, são determinados uma série de cortes lineares em todas as rubricas passíveis de serem emendadas, além de cortes seletivos em rubricas determinadas. Os cortes devem obedecer aos limites para cancelamento de dotações orçamentárias por grupo de natureza da despesa, limites estes também estabelecidos no parecer preliminar. Entretanto, as emendas podem utilizar apenas os recursos disponíveis pelos cortes realizados no interior do conjunto de unidades orçamentárias que compõem a área temática de cada sub-relatoria. Assim, constitui-se o que no jargão orçamentário se chama de “bolsas de emendas” ou “bolsas de fontes”. Ou seja, em cada sub-relatoria há um limite de recursos – determinado pelo parecer preliminar – que pode ser remanejado através das emendas parlamentares.

Estas “bolsas de emendas”, definidas no parecer preliminar, são objetos de intensa negociação entre as lideranças parlamentares e os articuladores políticos do Executivo. Isto porque elas se constituem em mais um instrumento importante para limitar as margens de manobra do Legislativo em relação à proposta original do governo.

Em sendo aprovado o parecer preliminar do relator geral no plenário da comissão, inicia-se uma nova etapa de negociações dentro das subcomissões. Os parlamentares da CMPOF propõem emendas à proposta do Executivo. Encerrados os prazos para a proposição de emendas, são escolhidos os relatores setoriais para cada subcomissão. Estes relatores têm sob suas responsabilidades definir a alocação de recursos correspondentes à fatia do bolo que lhes cabem. Parte das despesas é de execução obrigatória, como mencionado anteriormente, e não será remanejada. Outra parte das despesas é objeto de negociações com o relator geral durante a fase de elaboração do parecer preliminar e também não será remanejada. Por fim, resta a parte que pode ser negociada visando o atendimento das emendas parlamentares. Essas emendas são apreciadas e aprovadas em cada subcomissão, dentro dos limites das dotações estabelecidas pela bolsa de emendas.

Os relatores setoriais podem possuir grande poder de decisão e sua escolha é objeto de intrincadas negociações entre o presidente da comissão e as lideranças partidárias. Entretanto, os relatórios setoriais, conduzidos pelos relatores, serão aprovados se atenderem a um número mínimo de emendas de parlamentares influentes na CMPOF.

Aprovados os relatórios setoriais, estes são enviados ao relator geral para serem consolidados no seu parecer final. Temos então uma nova etapa de negociações onde há a possibilidade de acomodar interesses não atendidos ou que se manifestaram somente nesta etapa. Com o relator geral, todos negociam: os relatores setoriais, o Executivo, as lideranças e os demais congressistas, internos ou externos à comissão. Segundo Santos *et al* (1997, p.110), o relator geral dispõe de relativa autonomia. Ele é escolhido pelo colégio de líderes, ao qual deve primeiramente fidelidade. Atende também as chamadas ‘igrejas de relatores’, e influências parlamentares importantes. Depois aos demais membros da Comissão e por fim os demais membros do Congresso. Ao invés de amarrado a esses interesses, o relator-geral pode equilibrar-se entre eles e atender primordialmente os interesses mais fortes, marginalmente, mas suficientemente, os mais fracos e, preservando a sua autonomia, seus próprios interesses.

Concluídas as negociações e aprovado o parecer final, este é encaminhado ao plenário do Congresso, que não o modifica substancialmente, seja pelo tempo demasiado curto para uma nova rodada de negociações, seja pela suficiente representatividade dos interesses dos parlamentares e de seus partidos alcançadas no parecer final. Apreciado e votado o parecer, a LOA é remetida à sanção presidencial e, finalmente, enviada a STN para sua execução.

3.3.3. A Execução Orçamentária

A Lei Orçamentária Anual, aprovada pelo Congresso e sancionada pelo Presidente da República, não é o resultado final dos conflitos distributivos envolvidos no orçamento. Durante a fase da execução orçamentária, o Executivo, através da STN, possui instrumentos para alterar a proposta original. Os chamados créditos adicionais abrem a possibilidade de introduzir novas emendas ao orçamento com potencial redistributivo.

Há três tipos de créditos adicionais: suplementares, especiais e extraordinários. Os créditos suplementares reforçam as alocações orçamentárias já incluídas na LOA sempre que o montante original de recursos é insuficiente para concluir o projeto. Entretanto, este acréscimo deve obedecer aos limites estipulados na própria LOA¹⁵. Os créditos suplementares podem ser autorizados por decretos presidenciais, sem a autorização do Legislativo. Se as mudanças nas alocações ultrapassam os limites estabelecidos na LOA, ou se o Executivo pretende criar um

¹⁵ Estes limites de suplementação têm variado entre 15 e 20% do valor de cada dotação de projetos ou atividades.

novo projeto ou atividade, é necessário o uso do crédito especial. Para isso, é preciso enviar um projeto de lei para o Congresso. Primeiramente, este projeto de lei deve ser aprovado na CMPOF. Entretanto, a comissão não pode alterar o montante do crédito nem mesmo a distribuição dos recursos. Em sendo aprovado pela comissão, o projeto de lei é encaminhado ao plenário do Congresso, onde para ser aprovado deve obter maioria simples. O crédito extraordinário somente é utilizado em casos urgentes e não previstos tais como guerra, desastres naturais ou situação semelhante, e é autorizado por Medida Provisória.

Além dos créditos adicionais, o Executivo também dispõem de outro instrumento para alterar a distribuição dos recursos orçamentários. Embora a LOA seja o resultado de uma série de negociações entre Executivo, parlamentares e outros agentes influentes, não há a garantia de que os projetos aprovados nela e sancionados pelo Presidente sejam efetivamente executados. Isto se deve ao caráter autorizativo da lei. Ou seja, o Executivo precisa de autorização do Legislativo para realizar qualquer gasto, mas não é obrigado a executar todos os gastos autorizados. Cabe ao Executivo determinar quais delas serão executadas, na dependência dos recursos disponíveis no Tesouro Nacional.

Apesar da abrangência de interesses envolvidos nas negociações do processo orçamentário, podemos constatar que o Executivo detêm um relativo controle do processo em suas mãos. Entretanto, mesmo decidindo em última instância sobre o conflito distributivo, o Executivo não é soberano absoluto. Ele é obrigado a negociar os vetos, os cortes e os créditos adicionais em troca de apoio parlamentar às políticas prioritárias da agenda governamental.

É razoável supor [...] que o apoio dos parlamentares é condicionado, em grande medida, pelo acordo expresso anteriormente nos dispositivos da LOA, negociados na CMO. (SANTOS *et al*, 1997, p. 119)

4 TEORIAS POSITIVAS DA ALOCAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Embora as teorias normativas ofereçam importantes elementos para subsidiar as decisões dos *policymakers*, elas ignoram um aspecto fundamental para a definição das atribuições quanto à tributação e aplicação dos recursos públicos: o processo político.

Na verdade, uma proposta de política pública é o começo de um processo que é político em todos os estágios – não somente o processo de legislação, mas também a implementação, incluindo a escolha ou formação de uma agência administrativa e a subsequente operação desta agência.¹⁶ (DIXIT, 1996, p. 9)

Ao invés de assumir um planejador central benevolente, que visa maximizar alguma função de bem estar social quando decide por distribuir as competências tributárias e as responsabilidades sobre a provisão de bens e serviços públicos, teorias positivas argumentam que as políticas públicas são resultados de um processo no qual diversos interesses estão em jogo. Regendo este processo há um conjunto de regras e cada agente busca maximizar seus ganhos dentro das possibilidades a ele oferecidas pelo conjunto das regras e pelas estratégias dos demais agentes envolvidos no processo. Políticas públicas seriam os resultados, portanto, das interações destes agentes sob as regras estabelecidas e não da ação de um planejador central benevolente querendo alcançar o maior nível de bem estar da sociedade.

[...] nas trocas [...] nem qualquer participante sozinho nem o conjunto de participantes, como um grupo, trata os resultados do processo como um maximando. A solução para o processo de trocas [...] não é a solução de um problema de maximização, e modelar este problema como tal é a fonte contínua das maiores confusões intelectuais em toda a disciplina.¹⁷ (BUCHANAN, 1991, 32)

Neste capítulo, serão abordadas duas linhas teóricas distintas sobre alocações orçamentárias. A primeira corresponde às teorias congressistas, que focam o papel da organização da produção legislativa e da ação individual e independente dos representantes sob as instituições que regem o funcionamento da produção legislativa. A segunda corresponde às teorias

¹⁶ *"In reality, a policy proposal is merely the beginning of a process that is political at every stage – not merely the process of legislation, but also the implementation, including the choice or formation of an administrative agency and the subsequent operation of this agency."*

¹⁷ *"[...] in exchange [...] neither any single player-participant nor the set of players participants, as a group, treats the outcome of the process as a maximand. The solution to the exchange process [...] is not the solution of a maximization problem, and to model it as such is the continuing source of major intellectual confusion in the whole discipline"*

partidárias, que focam o papel que partidos políticos possuem como organizações influentes para as decisões de políticas orçamentárias.

4.1. Teorias Congressistas

As teorias congressistas, como o próprio nome sugere, procuram analisar a forma pela qual as legislaturas se organizam. Mais especificamente, as legislaturas apresentam estruturas de governanças próprias para lidar com os custos de transação envolvidos na elaboração de suas políticas públicas. Entender a estrutura, portanto, é fundamental para analisar as políticas que possam ser produzidas.

4.1.1. Teorias Distributivas

Uma legislatura eleita pelo voto popular – desde uma simples câmara de vereadores municipal até o parlamento europeu – é constituída por representantes que carregam consigo uma variedade de objetivos políticos. Podemos assumir que os interesses dos representantes são heterogêneos e que a diversidade das prioridades e das preferências é tão grande que nenhuma visão particular é sustentada por uma maioria. Como consequência, em legislaturas, o consenso deve ser construído. Representantes, eleitos por diferentes eleitorados, devem concordar em trocar apoio para que seus interesses sejam supridos através de políticas públicas. E, assim como acontece no mercados de bens e serviços, as legislaturas precisam desenvolver estruturas próprias para lidar com os custos de transação envolvidos nestas trocas.

As trocas de apoio entre representantes muitas vezes envolvem mais de uma seção legislativa. Um deputado compromete-se a apoiar uma política preferida por outro deputado em troca do apoio deste a uma política que só será votada numa futura seção legislativa. Custos de transação induzidos por informação imperfeita e possibilidades de oportunismo podem inviabilizar trocas que envolvem compromissos futuros. Nestas trocas, os membros das futuras seções legislativas podem encontrar incentivos diferentes daqueles existentes quando os compromissos foram selados. Eventos não previstos ou a simples oportunidade de quebrar o acordo selado previamente inviabilizam esses acordos. Estes acordos políticos carecem, portanto, de mecanismos que garantam a sua execução ao longo do tempo. Para sanar estes problemas, legislaturas desenvolvem instituições que conferem maior durabilidade aos

acordos. Weingast e Marshall (1988) e Shepsle e Weingast (1987) apontam o sistema de comissões como uma maneira pela qual as legislaturas promovem maior durabilidade às suas trocas.

O sistema de comissões possui algumas propriedades importantes. Cada comissão tem sob sua jurisdição um conjunto específico de políticas públicas. E, em cada jurisdição, somente a comissão correspondente pode formular uma proposta que altera o *status quo* para ser votada em plenário. Esta atribuição de jurisdições e os poderes de agenda associados minoram as oportunidades de renegar um compromisso acordado anteriormente, pois somente os membros que integram as comissões podem levar alguma proposta a votação no plenário. Ademais, ao consolidar os interesses sobre um mesmo assunto em propostas únicas, as comissões excluem a possibilidade de oportunismo induzido pela não simultaneidade das votações.

4.1.2. Teorias Informacionais

Grande parte da atividade legislativa é realizada num contexto de muitas incertezas sobre as relações dos problemas sociais e as soluções legislativas. Informações sobre a relação de causa e efeito por exemplo, ajudariam a reduzir muitas das incertezas. Quase todos numa legislatura iriam se beneficiar da produção de informações de valor. No mínimo, estas informações permitiriam os legisladores eliminar instrumentos de políticas que fazem pouca ou nenhuma diferença na solução de problemas sociais, ou até mesmo os tornam piores. Produzir tais informações, entretanto, não é uma questão trivial. A simples assimilação das informações que estão sendo produzidas fora do Congresso (por acadêmicos, cientistas, jornalistas e grupos de interesse) é uma atividade custosa. A informação relevante para tomada de decisões é um bem público e, como tal, é subprovida. Arranjos institucionais que promovam incentivos a alguns legisladores para produzir, avaliar e disseminar esse conhecimento para os demais irão permitir a utilização mais eficiente do uso dos recursos públicos.

Gilligan e Krehbiel (1987) e Krehbiel (1991) afirmam que o sistema de comissões, com jurisdições específicas e poderes de agenda associados a essas jurisdições, é um mecanismo que permite aos legisladores especializarem-se nas jurisdições que mais lhes interessam. Encorajar membros das comissões a se tornarem especialistas nas questões respectivas a suas jurisdições e a disseminar esse conhecimento para os colegas de fora das comissões melhora a

capacidade das legislaturas de se livrar das incertezas que comprometem grande parte da própria produção legislativa. Isto significa que a legislação que resulta parece ter os benefícios advindos da especialização que os membros da comissão foram encorajados a desenvolver, porém, isso também significa que as comissões podem extrair, de fato, alguma vantagem das autoridades a elas concedidas.

4.1.3. Controles sobre as Comissões

As comissões, tais como foram apresentadas aqui, são unidades de tomadas de decisão compostas de legisladores com grandes conhecimentos e interesses nas suas jurisdições. Seus poderes de decidir quais propostas, se optarem por alguma, podem ser postas para votação no plenário do Congresso conferem a estes legisladores o atributo de agentes em relação ao resto da legislatura. Como toda forma de delegação, esta autoridade abre a possibilidade para o aparecimento do risco moral. O que impede as comissões de extraírem demasiados excedentes às custas dos demais legisladores?

O sistema de comissões restringe o comportamento de suas unidades restringindo o poder dessas comissões. Uma primeira limitação do poder das comissões é dada pela própria votação no plenário. Para ser aprovada, uma proposta apresentada por uma comissão deve obter os votos da maioria do plenário. Isto limita o conjunto de possibilidades de propostas que as comissões podem apresentar. daquelas políticas que são preferidas pelos membros da comissão, somente serão colocadas em votação aquelas que o eleitor mediano do Congresso prefere em relação ao *status quo*.

Outra forma de restringir a possibilidade de apropriação de excedentes por parte das comissões encontra-se na liberdade que o Congresso dispõe de emendar as propostas enviadas pelas comissões. Podemos dividir o sistema de comissões em dois regimes polares: regimes com regras fechadas para proposição de emendas e os regimes de regras abertas.¹⁸

No regime de regra fechada, as comissões decidem primeiro se a legislatura deverá considerar mudanças no *status quo*. Ou seja, elas decidem se colocam ou não alguma proposta em votação contra o que já está estabelecido. Uma vez que a comissão opta por colocar alguma

¹⁸ Da literatura norte-americana: *closed-rules committee system* e *open-rule committee system*.

proposta em votação, o Congresso deverá votar contra ou a favor desta proposta. A proposta é, portanto, considerada fechada. Ou seja, não há a possibilidade de emendá-la. As propostas de políticas públicas preferidas em relação ao *status quo* pelo eleitor mediano do Congresso podem ser consideradas o conjunto de oportunidades com o qual se defronta a comissão. Dentre as políticas inseridas neste conjunto, a comissão, sob o regime fechado, pode, então, escolher aquela favorita. Caso esta opção seja o próprio *status quo*, ela simplesmente opta por não colocar qualquer proposta em votação.

No regime de regra aberta, as comissões também decidem primeiramente se colocam ou não uma nova proposta em votação. Entretanto, uma vez no plenário, qualquer legislador poderá apresentar emendas à proposta original. Apresentada uma emenda, esta poderá ser aprovada ou rejeitada. Independente do resultado da votação da primeira emenda, novas emendas podem ser propostas. Este processo se repete até que nenhum legislador queira apresentar novas emendas. A proposta resultante desta série de emendas é, então, votada contra o *status quo*. Segundo Shepsle e Bonchek (1997), pode-se facilmente deduzir que, uma vez colocada em votação qualquer proposta pela comissão, a política a ser implementada é aquela que maximiza as preferências do eleitor mediano do Congresso. Ou seja, sob o regime aberto, o conjunto de oportunidades com o qual se defronta a comissão é formado pelo *status quo* e a política preferida do eleitor mediano do Congresso. Se o *status quo* é preferível à política pretendida pelo Congresso, a comissão optará por não colocar nenhuma proposta em votação.

Evidentemente, estes dois regimes são os extremos de um conjunto variado de regimes para controlar os possíveis excessos das comissões. Entretanto, a medida que as legislaturas passam a adotar regimes mais próximos do regime aberto, os incentivos à especialização e as condições mais favoráveis de acordos apontados pelas teorias informacionais e distributivas vão minorando. As legislaturas, portanto, devem encontrar um ponto de equilíbrio no qual consolidem instituições que produzam informações relevantes para a produção legislativa e que minorem os custos de transação envolvidos na suas atividades, sem que se configure uma distribuição de poderes muito desigual entre seus membros.

4.1.4. A Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Como resultado das atribuições de poderes de agenda sob determinadas jurisdições, as teorias congressistas atestam que as comissões possuem forte influência na definição do orçamento e,

portanto, representantes influentes nessas comissões conseguiriam favorecer desproporcionalmente seus distritos. Estudos empíricos sobre o processo orçamentário norte-americano (Owens e Wade, 1984; Alvarez e Saving, 1997) mostram que distritos com representantes controlando cadeiras de comissões relevantes recebem desproporcionalmente mais recursos. Evidentemente, esta literatura foi desenvolvida tendo como pano de fundo a estrutura e as instituições do Congresso dos EUA. A transposição destes resultados ao objeto de estudo desta dissertação deve ser feita com os cuidados necessários e esta seção se propõe a realizar esta tarefa.

Para analisar os resultados das políticas públicas orçamentárias, e, mais especificamente, analisar os gastos discricionários do governo federal, devemos restringir a análise à produção LOA e a sua tramitação na CMPOF. Para esta tarefa, é imprescindível analisar a influência do Poder Executivo na elaboração da lei e também na sua execução.

Conforme descrito no capítulo anterior, cabe ao Poder Executivo, e não ao Congresso, iniciar todo e qualquer projeto de lei orçamentária. Esta proposta é recebida pela mesa diretora do Congresso e encaminhada diretamente à CMPOF, que será responsável pela apresentação de um relatório final com as devidas emendas ao projeto de lei. Neste sentido, a relação entre o Congresso e a comissão pode ser encarada como uma relação agente-principal, mas não como ilustrado pelas teorias distributivas e informacionais apresentadas anteriormente. À CMPOF, é atribuída a responsabilidade inicial de apreciação e inclusão de emendas ao projeto de lei encaminhado pelo Executivo e não o poder de agenda sobre propostas orçamentárias. Dito de outra forma, o objetivo da delegação é a produção de uma série de emendas que atendam aos objetivos do eleitor mediano do Congresso e não a formulação em si das políticas públicas.¹⁹ Esta desconfiguração do poder de agenda pode ser encarada como uma primeira restrição às possibilidades de membros da CMPOF influenciar o destino dos recursos discricionários do orçamento federal.

Na Comissão, as possibilidades de remanejamentos são mais uma vez limitadas com a aprovação do parecer preliminar do relator geral do orçamento. Como descrito anteriormente, este parecer define o montante de recursos disponíveis para apresentação de emendas em cada sub-relatoria. Cada sub-relatoria, por sua vez, apresenta-se como uma subcomissão dentro da

¹⁹ Conforme antecipado no capítulo anterior, as emendas parlamentares remanejaram praticamente apenas os recursos de investimentos.

CMPOF. A elas, é atribuído o poder de propor emendas à parte da proposta do Executivo correspondente às áreas sob sua jurisdição, respeitando os limites estabelecidos no parecer preliminar do relator geral. Neste sentido, representantes ocupando posições nestas sub-relatorias encontrariam espaço para aprovar políticas que favoreçam desproporcionalmente seus eleitores em detrimentos dos interesses dos demais membros do Congresso.

Entretanto, são muitas as possibilidades de que as emendas aprovadas nas sub-relatorias sejam alteradas até a aprovação da lei. Aprovados os relatórios parciais, há uma nova rodada de negociações na elaboração do parecer final do relator geral. Após a aprovação do parecer final, este é encaminhado ao plenário do Congresso, que também pode fazer alterações. Portanto, os mecanismos de controles que os parlamentares estão submetidos se aproxima de um regime aberto de proposição de emendas. Ou seja, a lei orçamentária que resulta deste processo pode até favorecer os parlamentares que obtiveram suas emendas aprovadas nas sub-relatorias, mas a LOA não deve ficar muito distante dos interesses representados no plenário do Congresso.

Aprovada e sancionada a LOA, isto não significa que os parlamentares conseguirão que suas emendas sejam de fato executadas. Conforme antecipado no capítulo anterior, a lei orçamentária não é impositiva, e sim autorizativa. Ou seja, o Executivo precisa de autorização do Legislativo para realizar qualquer gasto, mas não é obrigado a executar todos os gastos autorizados. Ademais, o Executivo pode utilizar-se dos créditos adicionais para alterar a proposta aprovada na LOA. Isto estende as negociações para o ano seguinte e a execução das emendas pode estar condicionada a uma série de fatores alheios aos fatores vigentes nas rodadas de negociações para a consolidação da LOA.²⁰

²⁰ Pereira e Mueller (2002) afirmam que é este poder discricionário na execução do orçamento anual que garante ao Executivo a possibilidade de fazer pressão sobre a atuação dos parlamentares. Segundo Pereira e Mueller (Ibid., p. 274), “É a falta de sincronia entre a arrecadação fiscal e as despesas previstas que permite ao Executivo agir estrategicamente ao contingenciar a liberação das emendas à disponibilidade de recursos. (...) As evidências apresentadas neste artigo demonstram que o presidente da República recompensa os parlamentares que sistematicamente votam a favor dos projetos de interesse do governo, autorizando a execução de suas emendas individuais, e, ao mesmo tempo, pune os que não votam nesses projetos simplesmente não executando as emendas propostas por eles.”

4.2. Teorias Partidárias da Alocação Orçamentária

Contrariamente às teorias congressistas, as teorias partidárias de alocação orçamentária chamam atenção para a importância que os partidos políticos possuem no processo orçamentário. A ação independente e individual dos legisladores é substituída aqui pela atuação por meio dos partidos na busca de seus interesses eleitorais. A literatura partidária aponta três mecanismos de influência dos partidos políticos: competição eleitoral, favorecimento ideológico e alinhamento partidário.

Modelos de competição eleitoral (Lindbeck e Weibull, 1987 e 1993 e Dixit e Londregan, 1996) assumem que os eleitores possuem preferências orientadas por afinidades partidárias e, ao mesmo tempo, por políticas públicas em seus próprios benefícios. Do outro lado, partidos políticos se comprometem com plataforma de políticas públicas e têm como objetivo ganhar a eleição. O equilíbrio político que emerge nesses modelos direciona maior quantidade de recursos para distritos, ou Estados, com maior número de eleitores com reduzido viés partidário (*swing voters*).

Cox e McCubbins (1986) contestam os resultados previstos pelos modelos de competição eleitoral. Segundo os autores, esses modelos raramente levam em consideração a estabilidade das divergentes coalizões eleitorais. Custos de transação na “compra de votos” podem variar entre os grupos ou Estados. Se esses custos ou as incertezas quanto à eficácia das promessas de campanha em resultar apoio eleitoral são menores entre os grupos que sistematicamente apoiam o partido, este oferecerá uma plataforma de política que privilegiará seus círculos eleitorais e sustentará as coalizões existentes. Neste caso, recursos serão direcionados preferencialmente para os Estados em que o *policymaker* obtém maior apoio eleitoral.

Alternativamente, a reputação dos partidos políticos pode ser tratada como um bem público para seus membros. Cox e McCubbins (1993) sugerem que representantes de um mesmo partido cooperam mutuamente para aumentar as chances de reeleição ou de garantir a eleição a um de seus membros. Neste sentido, a alocação dos recursos orçamentários deve ser influenciada por esta cooperação entre representantes de um mesmo partido. Empiricamente, alinhamento partidário entre representantes de diferentes níveis de governo (presidente e governador, por exemplo) influenciaria a distribuição dos recursos entre os diferentes Estados.

4.2.1. Os partidos políticos brasileiros

Novamente, devemos ressaltar que esta literatura partidária é, em grande parte, desenvolvida de acordo com as instituições e especificidades do processo orçamentário norte-americano. Nos EUA, apenas dois partidos efetivamente disputam a preferência do eleitorado e o sistema eleitoral caracterizado por colégios eleitorais reforça ainda mais os resultados previstos pelos modelos acima.

Ao testar empiricamente este conjunto de teorias para o caso norte-americano, Larcinese, Rizzo e Testa (2004) afirmam que o alinhamento partidário entre o presidente e os governadores influencia significativamente a distribuição dos recursos federais. Os autores encontraram também evidências de que os resultados das eleições presidenciais também são influentes. Estados que apoiam o partido eleito tendem a receber mais recursos, assim como Estados que historicamente apresentam maior volatilidade nas eleições presidenciais.

A transposição desses modelos para o caso brasileiro deve ser feita com uma ressalva importante. Todos os modelos apresentados acima trabalham com a hipótese de representatividade dos partidos políticos. Partidos políticos devem expressar diferenças sociais e de grupos de interesse de uma sociedade, além de possuir relativo grau de disciplina, estrutura organizatória e consistência ideológica. E esta representatividade é bastante discutida na literatura sobre nosso sistema partidário.

A literatura que contesta a representatividade do sistema partidário brasileiro²¹ apresenta inúmeros aspectos negativos que sustentam suas análises. Entre eles, podemos citar o excessivo número de partidos políticos; suas fragilidades – expressas pela descontinuidade de suas existências; as sucessivas mudanças de partidos por parte dos políticos; as coalizões que contradizem qualquer consistência ideológica e programática – partidos que se aliam para, por exemplo, disputar as eleições para o governo de um determinado Estado podem serem concorrentes na disputa em outros Estados e até mesmo na disputa pela presidência; patronagem, clientelismo e patrimonialismo dos partidos políticos; individualismo dos políticos refletido na busca de estabelecer vínculos pessoais com seu eleitorado; e, por fim, a indisciplina partidária.

²¹ Mainwaring (1993, 1995, 1999); Mainwaring e Scully (1994); Ames (2001); Lamounier e Meneguello (1986); Kinzo (1993); Lima Jr. (1993a, 1993b)

Entretanto, pesquisas mais recentes questionam estes aspectos negativos. Estudos sobre a lógica ideológica das coligações eleitorais apontam que estas não são tão aleatórias quanto crê a opinião pública e alguns cientistas políticos. Novaes (1994) afirma que as coligações, na grande maioria das vezes, se fazem entre partidos com alguma afinidade ideológica: partidos de direita entre si, partidos de direita com partidos de centro-direita, partidos de esquerda entre si e partidos de esquerda com de centro-esquerda. Schmitt (1998) reforça essa idéia ao estudar as coligações para as eleições da Câmara dos Deputados no período de 1986 a 1994. Segundo o autor, as coligações inconsistentes – partidos de esquerda coligados com de direita – somaram apenas 15,5% do total. E as consistentes – que se realizaram no interior do mesmo bloco ideológico – somaram 65,9% do total.

No que se refere à migração partidária, embora esta seja ainda elevada, o impacto das trocas de legenda sobre a composição das bancadas é cada vez menor (Nicolau, 1996). Ademais, essas trocas não são completamente aleatórias. A mudança partidária ocorre predominantemente dentro do mesmo bloco ideológico (Schmitt, 1999).

Cabe ressaltar ainda o estudo de Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi (1999) sobre como os membros de várias bancadas votaram no período de 1989 a 1998. Após avaliarem várias votações importantes na Câmara dos Deputados, os autores concluem que os partidos mostraram forte coesão e um conteúdo programático consistente. Jairo Nicolau (2000) reforça essa idéia ao avaliar a disciplina partidária na 51ª Legislatura (1995-1998). Segundo o autor, a obediência dos parlamentares à indicação dos líderes dos partidos nas votações no plenário mostra elevado grau de disciplina partidária. Partidos como PT e PC do B obtiveram quase 100% de obediência; PFL, PDT, PSDB, PSB e PTB obtiveram algo em torno de 90%; PPR/PPB, PMDB e PL se mostraram os mais indisciplinados com 80%.

Do ponto de vista da sociologia política, Rodrigues (2002) contribui para o debate com um estudo que procura avaliar as fontes sociais de recrutamento dos partidos. O autor avalia a composição social das bancadas dos seis principais partidos na Câmara dos Deputados eleitos em 1998 (PPB, PFL, PMDB, PSDB, PDT e PT) com base em informações sobre profissão, ocupação, nível de instrução e patrimônio dos parlamentares. O estudo conclui que há diferenças entre as composições sociais e a atuação dos partidos no Congresso corresponde a essas diferenças.

5 BANCO DE DADOS E METODOLOGIA

As teorias normativas do federalismo fiscal e as teorias positivas da alocação orçamentária, apresentadas nos capítulos anteriores, oferecem hipóteses sobre a distribuição dos gastos públicos entre os Estados que são passíveis de serem testadas empiricamente. O objetivo deste capítulo é apresentar uma metodologia a ser empregada nos testes empíricos do poder explicativo das teorias descritas nesta dissertação. Os resultados dos testes e as conclusões finais serão apresentados no último capítulo.

Para analisar os gastos discricionários do governo federal entre as diferentes unidades da federação, segundo a lógica das teorias discutidas previamente, podemos enumerar o seguinte conjunto de hipóteses a serem testadas empiricamente:

H1: variáveis econômicas e demográficas, além de especificidades geográficas, explicam a distribuição dos gastos federais entre as unidades da federação (teorias normativas do federalismo fiscal);

H2: representantes ocupando posições chaves na CMPOF influenciam a distribuição dos recursos orçamentários em favor de seus Estados (influência das comissões);

H3: recursos são alocados desproporcionalmente em Estados onde houver maior proporção de eleitores com reduzido viés partidário nas eleições presidenciais (competição eleitoral);

H4: recursos são alocados desproporcionalmente em Estados onde o presidente possui maior apoio eleitoral (favorecimento ideológico);

H5: alinhamento partidário entre representantes de diferentes níveis de governo favorece o recebimento de recursos orçamentários (alinhamento partidário).

Para testar essas hipóteses, serão usados dados anuais das 27 Unidades da Federação de 1999 a 2003. Informações econômicas e demográficas dos Estados foram extraídas da Pesquisa

Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), dados censitários e projeções do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os dados eleitorais foram extraídos do Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ) e de informações disponibilizadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Os dados orçamentários foram obtidos por meio de duas fontes: a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados.

Como variáveis dependentes, serão testadas as transferências voluntárias do governo federal aos governos estaduais e ao Distrito Federal.²² Conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. Os repasses dos recursos financeiros são realizados por meio de celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares para realização de obras e de serviços de interesse comum às três esferas de governo. Além das transferências voluntárias, serão testados também os empenhos dos recursos destinados aos investimentos públicos. Serão somados os recursos aplicados diretamente pelo governo federal e os recursos transferidos aos Estados e ao Distrito Federal. Entretanto, os dados referentes a estes recursos apresentam dois problemas relevantes. O primeiro problema diz respeito às aplicações diretas do governo federal. Podemos assumir que os recursos de investimentos transferidos aos cofres dos governos de Estados e do Distrito Federal não sofrem influência alguma da esfera municipal de governo. Entretanto, o mesmo não podemos assumir para as aplicações diretas.²³ Ou seja, a esfera municipal de governo é uma variável importante para explicar a aplicação dos recursos federais nos Estados e ela não está sendo considerada. O segundo problema diz respeito à regionalização dos gastos federais. Embora todo o orçamento seja efetivamente gasto nas unidades da federação, apenas uma parte destes recursos aparece devidamente regionalizada. Em 2003, por exemplo, somente 37% dos recursos empenhados estavam regionalizados nas unidades da federação.²⁴

²² A Tabela A1 apresenta os valores das transferências por unidade da federação. A Tabela A2 apresenta estes dados deflacionados pelo IPCA, com ano base 2003. E a Tabela A3 apresenta os valores deflacionados per capita. Estas tabelas estão no Anexo 8.2.

²³ Exceto para o Distrito Federal, que não possui municípios.

²⁴ A Tabela A4 apresenta os valores empenhados em cada unidade da federação com investimentos transferidos aos Estados somados aos aplicados diretamente pelo governo federal. A Tabela A5 apresenta estes dados deflacionados pelo IPCA, com ano base 2003. E a Tabela A6 apresenta os valores deflacionados per capita. Estas Tabelas estão no Anexo 8.2.

Transferências voluntárias e os gastos de investimentos, ambos em termos per capita e valores reais com ano base 2003, serão as variáveis dependentes dos modelos a serem testados empiricamente. A forma funcional que será utilizada para os testes está descrita na equação abaixo.

$$Y_{it} = \beta_t + \rho_1 Y_{it-1} + \theta_1 Z_{it} + \theta_2 W_{it} + c_i + u_{it} \quad (5.1)$$

$$i = 1, \dots, 27 \quad t = 1999, \dots, 2003$$

Onde Y_{it} representa a variável dependente a ser utilizada para Estado i no ano t ; β_t é um vetor de variáveis dummies para os anos de 1999 a 2002; Y_{it-1} é a variável dependente defasada em um período; Z_{it} expressa o vetor de variáveis econômicas e demográficas e W_{it} o vetor de variáveis explicativas específicas às teorias positivas a serem testadas; c_i é uma variável latente que expressa efeitos específicos, fixos no tempo, de cada Estado; e u_{it} são os erros idiossincráticos.

O emprego das variáveis dummies para os anos de 1999 a 2002 (β_t) tem por objetivo controlar a influência dos fatores que influenciam apenas o montante de gastos do governo federal em cada ano, e não a distribuição dos gastos entre as unidades da federação. O emprego da variável dependente defasada (Y_{it-1}) se justifica pela característica autoregressiva dos gastos federais. Convênios celebrados entre a União e os Estados e os projetos de investimentos públicos podem perdurar por mais de um ano. Ou seja, mesmo controlando pelas demais variáveis, os gastos do ano anterior influenciam os gastos do ano corrente.

As hipóteses apresentadas no início deste capítulo serão testadas por etapas. Primeiramente, as variáveis econômicas e demográficas serão testadas isoladamente ($W_{it} = 0$). Z_{it} expressa o vetor de variáveis econômicas e demográficas estaduais que contém população, renda per capita, taxa de desemprego, porcentagem da população abaixo dos 15 anos e porcentagem da população acima de 64 anos.²⁵ Em seguida serão testadas as hipóteses congressista e

²⁵ No anexo 8.1, segue uma lista descritiva completa das variáveis utilizadas em todas as regressões.

partidárias, uma a uma, mantendo o vetor de variáveis econômicas e demográficas (Z_{it}) como controle.

As teorias congressistas, como discutido anteriormente, têm como resultado previsto o favorecimento de grupos, ou regiões, cujos representantes ocupam posições chaves no processo orçamentário. Aqui, em particular, parlamentares que ocupam posições chaves na CMPOF possuem melhores condições de favorecer seu eleitorado e destinar maiores recursos aos seus Estados. Como variáveis explicativas, serão inclusas dummies para os cargos da mesa diretora da CMPOF: presidente, três vice-presidentes, relator da LDO e relator geral do orçamento, e também os relatores setoriais. Se a comissão possui, de fato, influência na destinação dos recursos, alguns ou todos os coeficientes de θ_2 serão significativamente positivos.

Em seguida, serão analisadas as hipóteses de competição eleitoral e viés ideológico conjuntamente. Como variáveis explicativas, serão usadas o percentual de votos obtidos pelo presidente em exercício em cada Estado na eleição anterior e uma variável dummie que mostra se o presidente em exercício ganhou as eleições dentro daquele Estado. Se os coeficientes associados a estas variáveis forem significativamente positivos, corrobora-se a idéia de que os governos em exercício favorecem, preferencialmente, seus círculos eleitorais. As variáveis para captar a influência de competição eleitoral serão a variância das porcentagens de votos dos quatro mais bem votados nas eleições presidências anteriores em cada Estado e, também, uma dummie que indica se Estado alterou a preferência para presidente na eleição anterior. Coeficientes significativamente negativos e positivos, respectivamente, corroboram a hipótese de competição eleitoral.

Para testar a hipótese de alinhamento partidário, serão utilizadas dummies que indicam alinhamento entre o presidente e o governador, assim como variáveis que medem o alinhamento do presidente e dos governadores com parlamentares das duas casas do Congresso. Alinhamentos do presidente com governadores, com deputados da bancada estadual na Câmara e com senadores da bancada estadual tendem a favorecer o destino de recursos para esses Estados. Alinhamentos entre governadores e os representantes no Congresso também podem influenciar o orçamento. Tanto alinhamento dos governadores com as bancadas estaduais como os alinhamentos dos governadores com parlamentares das casas

como um todo serão considerados. Coeficientes significativamente positivos para estas variáveis corroboram as hipóteses de alinhamento partidário.

Até aqui, as hipóteses oriundas das teorias positivas foram testadas separadamente. Neste caso, correlações importantes podem estar sendo desconsideradas. Para contornar esta possibilidade, serão analisadas também todas estas hipóteses conjuntamente.

O método utilizado para a realização dos testes empíricos é o de Arelano e Bond (1991). Este método se faz necessário devido à presença da variável dependente defasada na equação, que derruba a hipótese de exogeneidade estrita²⁶, necessária para estimar os dados em painel por efeitos fixos ou efeitos aleatórios. O procedimento utilizado para esse conjunto de estimações foi obter a primeira diferença das equações e usar níveis defasados da variável dependente e das predeterminadas como instrumento para as primeiras diferenças obtidas, numa estrutura de Métodos de Momentos Generalizados. Como condição de identificação para essas estimações, assume-se aqui que as variáveis explicativas são seqüencialmente exógenas, condicionais ao efeito não observado c_i .²⁷; E o posto da matriz de regressores da equação diferenciada é igual ao número de variáveis explicativas utilizadas. Para assegurar a eficiência dos estimadores, as regressões utilizaram estimadores da matriz de variância e covariância robusto a heterocedasticidade e autocorrelação dos erros idiossincráticos.

Neste método de estimação, deve-se também levar em conta a validade dos instrumentos utilizados. Os instrumentos devem ser pouco correlacionados com os erros idiossincráticos e altamente correlacionados com os regressores. Para testar a validade dos instrumentos, será utilizado o teste de Sargan sobre identificação. Além dos testes de Sargan, serão reportados também os testes de autocorrelação dos resíduos de primeira e de segunda ordem.

²⁶ $E(u_{it} | x_{i1}, x_{i2}, \dots, x_{iT}, c_i) = 0$; $t = 1999, \dots, 2003$. Onde x_{it} é o conjunto de variáveis explicativas no período t .

²⁷ $E(u_{it} | x_{it}, x_{it-1}, \dots, x_{i1}, c_i) = 0$; $t = 1999, \dots, 2003$. Onde x_{it} é o conjunto de variáveis explicativas no período t .

6 RESULTADOS E CONCLUSÕES

6.1. Variáveis Econômicas e Demográficas

A Tabela 1 apresenta os coeficientes obtidos nas estimações usando como explicativas as variáveis econômicas e demográficas. Dois conjuntos de testes foram realizados. O primeiro com as variáveis econômicas e demográficas apresentadas anteriormente. E o segundo adicionou uma nova variável para tentar capturar o efeito da sobrerrepresentatividade que Estados menores possam obter: senadores por capita.

TABELA 1. Variáveis Econômicas e Demográficas

ESTIMAÇÕES POR ARELANO & BOND				
	(1.1)	(1.2)	(2.1)	(2.2)
	TV	TV	INV	INV
Y_{t-1}	0,035 (0,26)	0,143 (2,01)**	0,270 (1,81)*	0,247 (2,43)**
população	5,73E-06 (0,78)	-2,39E-06 (-0,39)	2,81E-05 (2,68)***	1,34E-05 (2,23)**
jovens (%)	-656,545 (-1,99)**	-574,320 (-2,07)**	-396,955 (-1,19)	-337,381 (-1,18)
idosos (%)	1069,635 (1,60)	850,958 (1,64)	283,193 (0,52)	-195,581 (-0,37)
Renda	0,035 (0,29)	-0,028 (-0,62)	0,166 (1,61)	0,061 (1,04)
desemprego (%)	209,862 (1,02)	124,129 (0,71)	417,239 (2,22)**	361,582 (2,20)**
Senadores PC		4,42E+07 (1,10)		8,02E+07 (1,63)
Num. Obs.	81	81	81	81
Wald	82,08	116,07	113,71	185,08
Sargan	43,70	51,90	55,06	60,67
Prob > Chi2	0,9538	0,9381	0,6900	0,7524
Ar (1)	-1,93	-1,98	-2,19	-1,89
Prob > Z	0,0540	0,0476	0,0286	0,0590
Ar (2)	-0,14	0,4812	-0,92	-1,12
Prob > Z	0,8924	0,70	0,3570	0,2625

Os resultados sugerem que a variável dependente defasada é positiva e significativa, tanto para as transferências voluntárias quanto para os gastos com investimentos. Isto reafirma a hipótese levantada de que a elaboração do orçamento apresenta uma certa continuidade. Projetos e convênios entre a União e os Estados podem perdurar por mais de um ano. Apesar da possibilidade deste dinamismo poder perdurar por mais de dois anos, os testes não rejeitam as

hipóteses de não autocorrelação dos resíduos. Portanto, uma única defasagem da variável dependente foi suficiente para captar o efeito de gastos anteriores no orçamento do ano corrente.

Além da variável dependente defasada, as variáveis econômicas e demográficas também se mostraram relevantes. Podemos diferenciar os resultados obtidos de acordo com as variáveis que pretendemos explicar. Para as despesas com investimentos, desemprego e população mostraram-se relevantes. Como esperado, o coeficiente associado ao desemprego apareceu com sinal positivo e significativo para as despesas de investimentos. Quanto maior a taxa de desemprego no Estado, maior o volume de recursos per capita recebido. População também apresentou coeficientes positivos e significantes. Conforme sugerido pelas teorias normativas, governos centrais devem transferir recursos a governos locais que realizam investimentos em bens e serviços que geram benefícios às demais jurisdições. Estados com população mais numerosa apresentam mobilidade de mercadorias e de pessoas nas suas fronteiras superiores à de Estados menos populosos, o que justificaria a necessidade maior de investimentos públicos que gerem benefícios às demais unidades da federação. Proporção de jovens e de idosos e renda per capita não apresentam qualquer correlação com os gastos de investimentos nos Estados.

As variáveis desemprego e população, que se mostram relevantes para explicar os investimentos, não apresentaram coeficientes significantes nas regressões que possuem transferência voluntária com variável dependente. Nestas, apenas a proporção da população jovem apresentou-se como relevante. O sinal do coeficiente da proporção de jovens, por sua vez, surpreendeu. Estados com maior proporção de jovens e crianças em idade escolar receberam menos recursos per capita. Apesar do pacto federativo estabelecido no Brasil atribuir aos Estados e Municípios a competência pela execução das políticas de ensino infantil, fundamental e médio, isto não justificaria o sinal significativamente negativo obtido nas regressões.

Embora pudemos observar que algumas variáveis econômicas e demográficas apresentam-se correlacionadas com os gastos nos Estados, é impossível distinguir, com os resultados apresentados aqui, se as políticas públicas avaliadas foram desenhadas para atender objetivos estritamente associados à maximização de bem estar social ou foram resultados de um processo político onde os responsáveis pelo desenho dessas políticas visam objetivos

eleitorais. Da mesma forma que políticas que visam maximizar o bem estar social tenderiam a direcionar mais recursos para localidades onde a situação de desemprego é mais grave, políticos com objetivos eleitorais tenderiam a favorecer estas localidades, pois a valoração na margem destes recursos públicos é maior onde as condições socio-econômicas são mais desfavoráveis. Para tentar distinguir estes efeitos, as regressões que buscam aferir o poder explicativo das teorias positivas contam com as variáveis econômicas e demográficas como controle.

6.2. A Comissão Mista do Orçamento

A Tabela 2 reporta os resultados obtidos nas estimações que usam como explicativas as variáveis que captam a influência da CMPOF. Tal como mostrado na Tabela 1, os resultados apontam que a variável dependente defasada em um período é suficiente para captar os efeitos dos gastos em anos anteriores nos gastos do ano corrente. Ademais, população, desemprego e proporção de jovens mostraram-se novamente significantes neste novo conjunto de regressões.

TABELA 2. Influência da CMPOF

ESTIMAÇÕES POR ARELANO & BOND				
	(1.1)	(1.1)	(2.1)	(2.1)
	TV	TV	INV	INV
Y_{t-1}	0,19	0,15	0,24	0,23
	(3,07)***	(2,45)**	(1,99)**	(2,12)**
presidente	-10,58	-1,99	-6,54	-4,17
	(-2,13)**	(-0,49)	(-0,83)	(-0,62)
vice1	1,80		7,84	
	(0,37)		(1,05)	
vice2	-16,77		-9,87	
	(-1,97)**		(-1,49)	
vice3	0,56		-0,87	
	(0,10)		(-0,15)	
relldo	6,78	1,38	8,46	5,01
	(1,62)	(0,30)	(1,00)	(0,64)
relor	-0,92	3,10	-11,87	-7,11
	(-0,12)	(0,54)	(-1,21)	(-1,05)
educ	2,33		10,14	
	(0,37)		(1,13)	
saude	-11,56		1,79	
	(-1,51)		(0,22)	
infra	3,26		2,13	
	(0,79)		(0,40)	
planej	-20,75		8,05	
	(-0,87)		(0,59)	
intrnacma	-22,89		-16,03	
	(-2,29)**		(-1,26)	
agric	-4,18		0,52	
	(-0,83)		(0,07)	
população	-4,86E-06	-2,46E-06	1,36E-05	1,27E-05
	(-0,86)	(-0,44)	(2,73)***	(2,36)**
jovens (%)	-505,441	-574,01	-190,869	-304,89
	(-2,33)**	(-2,27)**	(-0,94)	(-1,14)
idosos (%)	1273,886	670,50	186,7572	17,93
	(2,4)**	(1,58)	(0,41)	(0,04)
renda	-0,084	-0,03	0,056	0,062
	(-1,43)	(-0,79)	(0,66)	(1,02)
desemprego (%)	44,253	111,83	252,257	353,02
	(0,38)	(0,74)	(2,77)***	(2,49)**
Senadores PC	5,34E+07	4,55E+07	7,66E+07	8,02E+07
	(1,27)	(1,12)	(1,59)	(1,66)*
Num. Obs.	81	81	81	81
Wald	371,84	119,44	401,04	176,62
Sargan	55,24	58,27	58,35	63,60
Prob > Chi2	1,0000	0,9982	1,0000	0,9915
Ar (1)	-2,73	-1,89	-1,93	-1,90
Prob > Z	0,0064	0,0591	0,0537	0,0580
Ar (2)	-0,29	0,75	-1,04	-1,10
Prob > Z	0,7708	0,4531	0,2968	0,2707

Quanto às variáveis utilizadas para aferir a influência das comissões, embora algumas variáveis se mostraram significantes, elas apareceram com sinais contrários aos esperados pelas teorias congressistas. Ademais, ao utilizar apenas as dummies de presidente e relatores

da comissão, elementos chaves no processo de emendas ao orçamento, os resultados mostram coeficientes estatisticamente insignificantes.

6.3. Competição Eleitoral e Favorecimento Ideológico

A Tabela 3 confronta as hipóteses de competição eleitoral e favorecimento ideológico. Para cada variável dependente, foram testadas cada uma das duas hipóteses separadamente e ambas conjuntamente. Os resultados sugerem que, tanto para as transferências voluntárias quanto para as despesas com investimentos, as variáveis que tentam captar favorecimento ideológico não são relevantes. Como constatado na matriz de correlações, “pres_share” e “win_pres” são positivamente correlacionadas. Entretanto, regressões considerando cada uma destas variáveis isoladamente não apresentam resultados significativos.

TABELA 3. Competição Eleitoral e Favorecimento Ideológico

	ESTIMAÇÕES POR ARELANO E BOND					
	(1.1) TV	(1.2) TV	(1.3) TV	(2.1) INV	(2.2) INV	(2.3) INV
Y_{t-1}	0,161 (2,92)***	0,141 (2,91)***	0,170 (3,45)***	0,241 (2,53)**	0,212 (2,24)**	0,218 (2,36)**
pres_share	-15,1698 (-0,54)		41,544 (0,80)	-27,40576 (-0,75)		52,549 (0,59)
var4mais		-0,095 (0,00)	-108,939 (-0,96)		44,91688 (0,61)	-125,6563 (-0,67)
win_pres	3,057167 (0,57)		4,230 (0,85)	9,181 (1,34)		9,948 (1,24)
trpres_ult		6,690 (1,93)*	5,874 (1,75)*		14,310 (2,68)***	12,697 (2,46)**
população	-1,54E-06 (-0,27)	-2,88E-06 (-0,49)	-1,05E-06 (-0,20)	1,52E-05 (2,38)**	1,23E-05 (1,85)*	1,55E-05 (2,14)**
jovens (%)	-577,730 (-2,21)**	-589,859 (-2,24)**	-612,554 (-2,31)**	-361,008 (-1,35)	-388,786 (-1,40)	-410,276 (-1,54)
idosos (%)	666,8239 (1,04)	755,4135 (1,45)	537,7249 (0,93)	-457,4722 (-0,72)	-447,8654 (-0,77)	-695,403 (-1,12)
renda	-0,029 (-0,72)	-0,041 (-0,95)	-0,024 (-0,54)	0,053 (0,94)	0,053 (0,93)	0,059 (1,02)
desemprego (%)	132,987 (0,70)	125,277 (0,76)	168,461 (0,95)	380,111 (2,35)**	390,010 (2,56)**	412,763 (2,63)***
Senadores PC	4,53E+07 (1,13)	4,87E+07 (1,21)	4,79E+07 (1,24)	8,36E+07 (1,71)*	8,98E+07 (1,82)*	9,07E+07 (1,90)*
Num. Obs.	135	135	135	135	135	135
Wald	52,32	52,66	51,9	59,34	61,83	59,78
Sargan	0,9980	0,9977	1,0000	0,9845	0,9724	0,9996
Prob > Chi2	97,08	116,14	130,49	160,32	230,45	149,72
Ar (1)	-1,95	-1,86	-1,84	-1,91	-1,91	-1,95
Prob > Z	0,0508	0,0631	0,0660	0,0565	0,0560	0,0513
Ar (2)	0,77	0,45	0,55	-1,02	-0,99	-0,89
Prob > Z	0,4435	0,6524	0,5807	0,3082	0,3206	0,3724

Por outro lado, ao testar o modelo de competição eleitoral isoladamente e conjuntamente com as variáveis de favorecimento ideológico, o coeficiente associado à variável “trpres_ult” se mostrou significativamente positivo, tanto para as transferências voluntárias quanto para as despesas com investimentos. Este resultado indica que Estados que trocaram suas preferências na última eleição presidencial receberam mais recursos. Novamente podemos observar aqui a correlação existente entre as variáveis “var4mais” e “trpres_ult”. Embora haja correlação negativa entre ambas, regressões utilizando cada uma delas não alteram os resultados.

Cabe aqui fazer algumas ressalvas aos resultados obtidos para este conjunto de regressões. Embora a hipótese de competição eleitoral tenha prevalecido sobre a hipótese de

favorecimento ideológico, a amostra em questão é constituída pelos resultados de apenas duas eleições. Com uma amostra relativamente curta é difícil construir variáveis que mostram o posicionamento ideológico-partidário dos Estados. Seriam necessários mais alguns anos de eleições presidenciais para que pudéssemos diferenciar com melhor precisão Estados com posicionamento ideológicos bem definidos de Estados que alternam suas preferências eleitorais.

6.4. Alinhamento Partidário

A Tabela 4 reporta os resultados obtidos nas estimações que usam como explicativas os diversos alinhamentos partidários dos governadores, presidente e dos parlamentares nas duas casas do Congresso. Foram testados quatro grupos de alinhamentos possíveis. Nos primeiros dois grupos, foram utilizados variáveis que representam os alinhamentos possíveis dos governadores dos Estados e do Distrito Federal. Primeiramente, foram utilizados os alinhamentos partidários do governador com o presidente, com a Câmara de Deputados e com o Senado Federal. E em segundo lugar, o alinhamento partidário do governador com o presidente e os alinhamentos do partido do governador com as bancadas estaduais nas duas casas do Congresso. O terceiro grupo de regressões utilizou como explicativas as variáveis de alinhamento partidário do presidente com os governadores e o alinhamento da coligação que sustenta o governo com as bancadas estaduais na Câmara e no Senado. O quarto e último grupo de regressões utilizou todas as formas de alinhamentos conjuntamente.

Os resultados, em linhas gerais, corroboram os resultados previstos pelas teorias partidárias. Possuir governadores alinhados partidariamente com o presidente e senadores pertencentes aos partidos da base governista favorecem os Estados na obtenção de recursos federais, seja via transferências voluntárias, seja através de despesas de investimento. Os alinhamentos do governador com a Câmara e com o Senado como um todo não se mostram significativos. Mas o alinhamento do governador com os senadores da bancada estadual respectiva favorecerem a obtenção de recursos federais via transferências voluntárias, embora este resultado não se confirma quando analisados os recursos de investimentos.

TABELA 4. Alinhamentos Partidários

ESTIMAÇÕES POR ARELANO E BOND								
	(1.1)	(1.2)	(1.3)	(1.4)	(2.1)	(2.2)	(2.3)	(2.4)
	TV	TV	TV	TV	INV	INV	INV	INV
Y _{t-1}	0,11 (2,24)**	0,07 (0,93)	0,15 (3,70)***	0,14 (3,17)***	0,25 (2,44)**	0,24 (2,48)**	0,21 (2,24)**	0,23 (2,57)***
g_p	10,80 (2,41)**	7,48 (1,63)	8,31 (2,23)**	11,48 (2,53)**	13,26 (2,29)**	7,46 (1,33)	10,55 (1,27)**	14,40 (2,48)**
g_s	0,29 (0,89)			0,185 (0,58)	0,307 (0,80)			0,336 (0,79)
g_c_aa	-0,03 (-0,20)			-0,211 (-1,38)	-0,150 (-0,87)			-0,270 (-1,49)
g_s_uf		4,058 (1,71)*		3,576 (1,78)*		-0,969 (-0,33)		-2,438 (-0,99)
g_c_uf		35,66 (1,27)		31,95 (1,42)		20,95 (0,65)		29,40 (1,01)
colp_s_uf			2,693 (2,05)**	2,275 (1,80)*			5,084 (2,12)**	5,046 (2,00)**
colp_c_uf			7,089 (0,51)	3,220 (0,24)			-13,26 (-0,66)	-10,15 (-0,55)
população	2,17E-07 0,38	-2,32E-06 (-0,30)	2,83E-06 (0,46)	-2,88E-07 (-0,04)	1,96E-05 (2,91)***	1,61E-05 (2,13)**	2,1E-05 (2,88)***	1,86E-05 (2,23)**
jovens (%)	-615,87 (-2,60)***	-607,43 (-2,65)***	-595,12 (-2,47)**	-618,91 (-2,77)***	-319,48 (-1,27)	-333,31 (-1,37)	-368,78 (-1,45)	-317,79 (-1,32)
idosos (%)	564,06 (1,26)	774,77 (1,67)*	516,69 (0,97)	563,36 (1,29)	-245,35 (-0,49)	-243,85 (-0,55)	-517,45 (-0,80)	-214,56 (-0,43)
renda	-0,05 (-1,37)	-0,040 (-1,82)*	-0,007 (-0,15)	-0,445 (-0,91)	0,058 (0,85)	0,054 (0,89)	0,075 (1,37)	0,081 (1,27)
desemp (%)	148,09 (0,96)	147,36 (0,98)	138,72 (1,05)	153,09 (1,10)	312,96 (1,86)*	334,65 (2,05)**	347,09 (2,41)**	316,10 (1,95)*
Sen PC	5,31E+07 (1,23)	5,57E+07 (1,46)	5,09E+07 (1,38)	5,51E+07 (1,53)	8,31E+07 (1,61)	8,46E+07 (1,84)*	4,51E+07 (2,05)**	9,12E+07 (2,03)**
Num. Obs.	81	81	81	81	81	81	81	81
Wald	182,52	168,38	167,54	206,62	207,21	188,54	437,69	615,16
Sargan	57,00	54,44	54,34	54,21	64,77	64,07	63,48	62,67
Prob > Chi2	0,9988	0,9995	0,9995	1,0000	0,9886	0,9904	0,9917	1,0000
Ar (1)	-1,88	-1,87	-1,80	-1,79	-1,88	-1,90	-2,11	-2,13
Prob > Z	0,0601	0,0611	0,0714	0,0733	0,0596	0,0574	0,0348	0,0333
Ar (2)	0,17	-0,02	0,44	0,27	-1,21	-1,25	-1,13	-1,00
Prob > Z	0,8626	0,9841	0,6625	0,7834	0,2280	0,2111	0,2572	0,3166

6.5. Todas as Hipóteses Conjuntamente

Ao testar as hipóteses separadamente, correlações importantes entre as variáveis podem estar sendo omitidas, o que acarretaria em estimadores inconsistentes. Para saber se os resultados encontrados anteriormente são robustos a especificações mais completas, a Tabela 5 reúne todas as variáveis explicativas numa mesma regressão. Dois conjunto de regressões foram

estimados, um desconsiderando todas as variáveis que captam influência da CMPOF, que não se mostraram relevantes nos testes anteriores e o outro com as dummies para presidente da comissão e para relator geral do orçamento.

TABELA 5. Todas as Hipóteses Conjuntamente

	ESTIMAÇÕES POR ARELANO E BOND			
	(1.1)	(1.2)	(2.1)	(2.2)
	TV	TV	INV	INV
Y_{t-1}	0,137 (3,73)***	0,148 (4,29)***	0,236 (2,55)**	0,237 (2,54)**
g_p	10,68 (1,88)*	9,59 (1,65)*	13,63 (2,01)**	13,43 (1,94)*
g_s	0,103 (0,26)	-0,093 (-0,25)	0,097 (0,18)	0,060 (0,11)
g_c_aa	-0,176 (-1,23)	-0,123 (-0,85)	-0,196 (-1,08)	-0,186 (-1,01)
g_s_uf	3,546 (1,93)*	2,863 (1,33)	-4,240 (-1,60)	-4,369 (-1,48)
g_c_uf	35,97 (1,76)*	39,56 (1,89)*	39,10 (1,53)	39,85 (1,50)
$colp_s_uf$	1,594 (1,21)	2,100 (1,56)	4,022 (1,46)	4,123 (1,45)
$colp_c_uf$	7,286 (0,49)	10,32 (0,71)	-7,996 (-0,40)	-7,527 (-0,37)
$pres_share$	-30,79 (-0,48)	-0,829 (-0,01)	70,97 (1,15)	75,52 (1,14)
$var4mais$	-19,41 (-0,16)	-79,66 (-0,64)	-236,62 (-1,77)*	-247,38 (-1,63)
win_pres	7,08 (1,36)	5,995 (1,15)	8,51 (1,20)	8,455 (1,03)
$trpres_ult$	2,306 (0,46)	6,675 (1,17)	2,972 (0,53)	3,605 (0,56)
$presidente$		-1,281 (-0,27)		0,259 (0,03)
$relor$		13,56 (1,79)*		2,333 (0,50)
$população$	3,36E-07 (0,46)	6,06E-08 (0,01)	2,08E-05 (2,15)**	2,09E-05 (1,85)*
$jovens (%)$	-611,68 (-2,73)***	-607,74 (-2,59)***	-320,03 (-1,33)	-320,76 (-1,29)
$idosos (%)$	615,52 (1,29)	525,78 (1,21)	-257,55 (-0,46)	-278,07 (-0,44)
$renda$	-0,045 (-0,95)	-0,181 (-0,41)	0,089 (1,38)	0,093 (1,42)
$desemprego (%)$	167,74 (1,13)	165,34 (1,12)	342,00 (2,17)**	341,98 (2,17)**
$Senadores PC$	5,55E+07 (1,54)*	5,51E+07 (1,61)	9,13E+07 (2,08)**	9,12E+07 (2,08)**
Num. Obs.	81	81	81	81
Wald	363,55	437,84	1892,39	3849,90
Sargan	51,62	50,26	58,06	56,30
Prob > Chi2	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000
Ar (1)	-1,74	-1,68	-2,13	-2,13
Prob > Z	0,0817	0,0934	0,0328	0,0330
Ar (2)	-0,08	-0,11	-1,05	-1,06
Prob > Z	0,9394	0,9098	0,2943	0,2877

Os resultados sugerem que muitas das variáveis apresentadas como relevantes ao testar isoladamente as hipóteses permanecem relevantes ao testar todas as hipóteses conjuntamente. Em torno de 14 % das transferências voluntárias e 23% dos gastos com investimentos se explicam pelo volume de gastos realizados no ano anterior. População, desemprego e

proporção de jovens mostram-se novamente relevantes para a distribuição dos recursos federais.

Quanto às hipóteses das teorias positivas, os alinhamentos partidários entre o presidente e os governadores continuaram afetando positivamente o recebimento de recursos federais dos Estados, tanto via transferências voluntárias quanto via investimentos. Alinhamentos do governador com as respectivas bancadas na Câmara e no Senado favorecem o recebimento de transferências voluntárias. Entretanto, quando consideramos as dummies de presidente e de relator geral na CMPOF, apenas o coeficiente do alinhamento partidário entre o governador e a bancada estadual de deputados continua significativamente positivo.

No que diz respeito as variáveis que testam as hipóteses de competição eleitoral, notamos que a variável “var4mais” se mostrou-se significativa para as despesas com investimentos, embora não apresentou relevância para as transferências voluntárias. Variáveis que testam favorecimento ideológico não se mostraram relevantes para nenhuma das variáveis dependentes consideradas. Este resultado reafirma os resultados encontrados ao analisar estas hipóteses separadamente. Entretanto, deve-se retomar aqui as considerações feitas anteriormente. A amostra disponível fornece poucos anos eleitorais para construir variáveis que diferenciem, com precisão adequada, Estados ideologicamente definidos de indefinidos. E, portanto, os coeficientes associados a estas variáveis podem estar captando efeitos diferentes dos quais pretendemos avaliar.

No que se refere à influência das comissões, o coeficiente associado à dummie para relator geral do orçamento mostrou-se significativamente positivo para as transferências voluntárias, o que corrobora as hipóteses das teorias congressistas. Entretanto, este resultado não se verifica quando analisados os gastos com investimentos.

6.6. Conclusões

Os resultados apresentados sugerem que algumas variáveis econômicas e demográficas mostram-se significativas para influenciar o recebimento de recursos discricionários do governo federal. Mais especificamente, população e desemprego mostram sinais alinhados com os previstos pelas teorias normativas de federalismo fiscal. Estados com populações

maiores e onde o nível de desemprego é mais alto recebem mais recursos per capita de investimentos federais. E, mesmo considerando as hipóteses das teorias congressistas nos testes empíricos, estas variáveis continuam mostrando sinais positivos e estatisticamente significantes.

As hipóteses congressistas não foram suficientemente corroboradas pelos testes apresentados. Pertencer a cargos importantes na CMPOF não se mostrou eficaz para que parlamentares favoreçam a distribuição de recursos para seus Estados. A ampla representatividade dos interesses do Congresso como um todo na comissão, assim como a possibilidade de futuras emendas ao orçamento parecem limitar as influências que parlamentares possam obter por participar de cargos importantes na comissão. Entretanto, uma ressalva importante se faz necessária nesta conclusão. As transferências voluntárias e os gastos com investimentos transferidos aos cofres municipais estão fora do objeto de análise dos testes apresentados aqui. Parlamentares podem ter interesses, e os deputados federais particularmente os têm, em círculos mais restritos que a abrangência de um Estado. Os efeitos da influência na comissão podem estar sendo minorados por não considerar essas transferências aos municípios na amostra.

As hipóteses de favorecimento ideológico e competição eleitoral, testadas conjuntamente, mostraram relativa preponderância dos resultados previstos pelos modelos de competição eleitoral. Entretanto, ressalvas importantes devem ser feitas quanto aos resultados sugeridos. A amostra disponível fornece poucos anos eleitorais. Particularmente, apenas duas eleições estão disponíveis na amostra utilizada. Embora os resultados corroborem as hipóteses de competição eleitoral, diferenciar, com precisão adequada, Estados ideologicamente definidos de indefinidos demandaria do nosso país mais alguns anos de vivência democrática.

Os resultados apresentados também sugerem evidências favoráveis às teorias partidárias. Os alinhamentos entre presidente e governador mostram-se significativos em todas as formas funcionais pelos quais foram testados. Alguns alinhamentos partidários entre parlamentares e os Poderes Executivos Federal e Estaduais também mostram-se relevantes. Estes resultados corroboram os argumentos apontados por Cox e McCubbins (1993), que sugerem que a distribuição do orçamento pode ser influenciada pela cooperação entre representantes de um mesmo partido e, para o caso brasileiro, a cooperação entre representantes de uma mesma aliança partidária.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto; MELLO, Luiz de. Brazil: An Evolving Federation. *In: IMF/FAD SEMINAR ON DESCENTRALIZATION*, Washington D.C.: IMF, 2000.

ALVAREZ, R. Michael; SAVING, Jason. *Congressional Committees and the Political Economy of Federal Outlay*. **Public Choice**, vol. 92, p. 55-73, 1997.

ARELLANO, M.; BOND, S. R.. *Some Specification Tests for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equation*. **Review of Economic Studies**, vol. 49, p. 431-434, 1991.

AMES, Barry. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Michigan: Michigan University Press, 2001.

BUCHANAN, James. *The economics and ethics of Constitutional Order*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991.

COX Gary W.; MCCUBBINS, Mathew D. *Electoral Politics as a Redistributive Game*. **Journal of Politics**, vol. 48, p. 370-389, 1986.

_____. *Legislative leviathan: party government in the House*. Berkeley: University of California Press, 1993.

DIXIT, Avinash. *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*. Cambridge: MIT Press, 1996.

DIXIT, Avinash; LONDREGAN, John. *The Determinants of Success of Special Interest in Redistributive Politics*. **Journal of Politics**, vol. 58, p. 1132-1155, 1996.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. O Processo Legislativo e a Produção Legal no Congresso Pós-Constituinte. **Novos Estudos CEBRAP**, vol. 38, , março 1999.

GILLIGAN, Thomas; KREHBIEL, Keith. *Collective decision-making and standing committees: an informational rationale for restrictive amendment procedures*. **Journal of Law, Economics, and Organization**, vol. 3, p. 287-335, 1987.

GORDON, Roger. *An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism*. **Quarterly Journal of Economics**. vol.98, p. 567-586, 1983.

INMAN, Robert; RUBINFELD, Daniel. *The Judicial Pursuit of Local Fiscal Equity*. **Harvard Law Rev.** vol. 92, p. 1662-1750, 1979.

- KINZO, Maria D'Alva Gil. **Radiografia do Quadro Político Brasileiro**. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1993.
- KREHBIEL, Keith. *Information and legislative organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991.
- LARCINESE, Valentino; RIZZO, Leonzio; TESTA, Cecilia. *The power of purse: what do the data say on US federal budget allocation to the states?* In: SEMINÁRIO DE MICROECONOMIA APLICADA FEA-USP, São Paulo, jun. 2004.
- LIMA JR., Olavo Brasil de. A Reforma das Instituições Políticas: A Experiência Brasileira e o Aperfeiçoamento Democrático. **Dados**, vol. 36, n.1, 1993a.
- _____. **Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos Anos 80**. Rio de Janeiro: Edições Loyola, 1993b.
- LAMOUNIER, Bolivar; MENEGUELLO, Rachel. **Partidos Políticos e Consolidação Democrática. O Caso Brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- LINDBECK, Assar; WEIBULL, Jorgen. *Balanced-budget redistribution as the outcome of political competition*. **Public choice**, vol. 52, p. 273-297, 1987.
- _____. *A model of political equilibrium in a representative democracy*. **Journal of Public Economics**, vol. 51 p. 195-209, 1993.
- MAINWARNING, Scott. Democracia Presidencialista Multipartidária: O Caso do Brasil. **Lua Nova**, n.28/29, São Paulo: Cedec, 1993.
- _____. *Brazil. Weak Parties, Feckless Democracy*. In: MAINWARNING, Scott; SCULLY, Timothy (eds.) **Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America**. Stanford: Stanford University Press, 1995.
- _____. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization. The Case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1999.
- MAINWARNING, Scott; SCULLY, Timothy. A Institucionalização dos Sistemas Partidários na América Latina. **Dados**, vol. 37, n. 1, 1994.
- MUSGRAVE, Richard. *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill, 1959.
- NICOLAU, Jairo. **Multipartidarismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

NICOLAU, Jairo. *Disciplina Partidária e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados no Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)*. **Dados**, vol. 43, n.4, 2000.

NOVAES, Carlos Alberto. *Dinâmica Institucional de Representação*. **Novos Estudos CEBRAP**, vol. 35, março 1994.

OATES, Wallace E. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace, 1972.

_____. *An Essay on Fiscal Federalism*. **Journal of Economic Literature**, vol. 37, p. 1120-1149, sep. 1999.

OWENS, John; WADE, Larry. *Federal Spending in Congressional Districts*. **The Western Political Quarterly**, vol. 37, p. 404-423, 1984.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. *Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro*. **Dados**, vol. 45, no. 2, p.265-301, 2002.

SANTOS, Maria Helena de C.; MACHADO, Érika M.; Rocha, Eduardo N. De M. *O jogo orçamentário da União: Relações Executivo-Legislativo na Terra do Pork-Barrel*. In: Diniz, E.; Azevedo, S. (orgs) **Reforma do Estado e Democracia no Brasil**. Brasília: Editora da UNB/ENAP, 1997.

RODRIGUES, Leôncio Martins. **Partidos, Ideologia e Composição Social: Um Estudo das Bancadas Partidárias na Câmara dos Deputados**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

SHEPSLE, Kenneth; WEINGAST, Barry. *When Do Rules of Procedure Matter?* **The Journal of Politics**, vol. 43, p. 206-221, 1984.

SHEPSLE, Kenneth; BONCHEK, Mark. *Analysing Politics: rationality, behavior and institutions*. New York: W.W. Norton, 1997.

SCHMITT, Rogério. **Coligações Eleitorais e Sistema Partidário no Brasil**. Rio de Janeiro, 1998. Tese de Doutorado – IUPERJ.

_____. *Migração Partidária e Reeleição na Câmara dos Deputados*. **Novos Estudos CEBRAP**, vol. 54, julho 1999.

WEINGAST, Barry; MARSHALL, William. *The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets*. **Journal of Political Economy** vol. 96, no.1, p. 642-664, 1988.

APÊNDICES

APÊNDICE 1 – LISTA DE VARIÁVEIS

APÊNDICE 2 – TABELAS

APÊNDICE 1: LISTA DE VARIÁVEIS

Variáveis Dependentes:

Todas per capita e com valores reais, usando como base o ano de 2003.

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

- TV: transferências voluntárias do governo federal aos governos estaduais e ao Distrito Federal;

Fonte: Consultoria de Orçamento e Fiscalização da Câmara dos Deputados.

- INV: recursos de despesas de investimentos empenhados pelo governo federal nos Estados e no Distrito Federal subtraído dos recursos transferidos aos municípios dos respectivos Estados;

Variáveis Econômicas e Demográficas:

Fonte: Dados censitários, projeções da população e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) – IBGE

- pop_UF: população estadual;
- jovens: proporção da população com menos de 15 anos;
- idosos: proporção da população com mais de 64 anos;
- renda: renda per capita estadual;
- desemprego: taxa de desemprego estadual;
- SenadoresPC: os três senadores divididos pela população estadual;
- D99, ..., D02: dummies para os anos de 1999 a 2002;

Variáveis da CMPOF:

Fonte: Câmara dos Deputados.

- presidente: dummie igual a 1 caso presidente da CMPOF pertencer ao Estado;
- vice1: dummie igual a 1 caso o 1º vice-presidente da CMPOF pertencer ao Estado;
- vice2: dummie igual a 1 caso o 2º vice-presidente da CMPOF pertencer ao Estado;
- vice3: dummie igual a 1 caso o 3º vice-presidente da CMPOF pertencer ao Estado;
- relldo: dummie igual a 1 caso o relator da LDO na CMPOF pertencer ao Estado;
- relor: dummie igual a 1 caso o relator geral do orçamento pertencer ao Estado;
- educ: dummie igual a 1 caso o sub-relator de Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia, Esporte e Turismo pertencer ao Estado;

- saude: dummie igual a 1 caso o sub-relator de Saúde pertencer ao Estado;
- infra: dummie igual a 1 caso o sub-relator de Infra-Estrutura pertencer ao Estado;
- planej: dummie igual a 1 caso o sub-relator de Planejamento e Desenvolvimento Urbano pertencer ao Estado;
- intrnacma: dummie igual a 1 caso o sub-relator de Integração Nacional e Meio Ambiente pertencer ao Estado;
- agric: dummie igual a 1 caso o sub-relator de Agricultura e Desenvolvimento Agrário pertencer ao Estado;

Variáveis Eleitorais:

Fonte: Dados Eleitorais do Brasil (1982 – 2002) Jairo Nicolau IUPERJ.

- pres_share: porcentagem de votos que o presidente em exercício recebeu nos Estados no primeiro turno de sua eleição;
- var4mais: variância dos quatro primeiros colocados no primeiro turno da eleição anterior;
- win_pres: dummie igual a 1 se o presidente venceu as últimas eleições no Estado no turno decisivo (1º turno nas eleições de 1998 e 2º turno nas eleições de 2002);
- trpres_ult: dummie igual a 1 se o Estado trocou a preferência pelo presidente na última eleição em relação à eleição anterior;

Variáveis de Alinhamento Partidário:

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados eleitorais disponibilizados pelo IUPERJ e de dados de filiação partidária dos parlamentares disponibilizados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal.

- g_p: dummie igual a 1 se governador pertence ao partido do presidente;
- g_s: número de senadores pertencentes ao partido do governador;
- g_c: número de deputados pertencentes ao partido do governador;
- g_s_uf: número de senadores da bancada estadual pertencentes ao partido do governador;
- g_c_uf: proporção de deputados na bancada estadual pertencentes ao partido do governador;
- colp_s_uf: número de senadores da bancada estadual pertencentes aos partidos da base governista;

- `colp_c_uf`: proporção de deputados da bancada estadual pertencentes aos partidos da base governista;

APÊNDICE 2: TABELAS

Tabela A1. Transferências Voluntárias por Unidade da Federação

Valores Nominais (R\$ mil)					
UF	1999	2000	2001	2002	2003
DF	95.238	83.205	51.280	25.346	47.085
GO	65.397	99.978	104.397	48.036	69.930
MS	32.767	47.537	50.790	32.199	124.138
MT	54.071	57.393	94.602	34.763	48.964
CO	247.475	288.115	301.071	140.346	290.118
AL	27.949	101.157	116.503	92.914	57.389
BA	173.846	191.603	266.100	158.761	110.183
CE	192.063	181.444	193.944	123.100	89.701
MA	50.566	73.393	113.211	56.300	64.266
PB	149.537	110.708	134.094	66.428	77.989
PE	228.327	196.682	227.251	205.149	124.210
PI	64.578	47.619	94.934	66.451	99.893
RN	178.901	106.341	127.190	53.174	50.811
SE	63.608	51.565	79.932	53.709	39.556
NE	1.129.374	1.060.511	1.353.159	875.986	713.998
AC	36.937	36.986	84.983	79.890	83.636
AM	42.293	42.644	52.219	57.205	68.169
AP	10.011	11.337	33.976	8.517	20.945
PA	40.827	75.609	144.519	135.143	55.819
RO	20.223	22.059	71.717	20.346	46.371
RR	39.935	34.485	48.734	14.448	13.817
TO	34.452	81.912	206.753	142.087	168.718
NO	224.679	305.033	642.900	457.636	457.474
ES	23.216	50.062	38.860	11.060	18.241
MG	264.784	185.371	275.723	234.027	265.691
RJ	66.453	101.718	114.038	66.110	96.404
SP	329.133	444.172	574.042	502.280	358.464
SD	683.587	781.323	1.002.663	813.476	738.799
PR	66.545	98.618	107.146	76.888	74.529
RS	46.963	73.007	77.606	45.626	70.924
SC	56.601	97.583	102.581	65.983	60.533
SL	170.109	269.209	287.333	188.497	205.986
TOTAL	2.455.224	2.704.190	3.587.125	2.475.942	2.406.376

Tabela A2. Transferências Voluntárias por Unidade da Federação

Valores Reais - Ano Base 2003 (R\$ mil)					
UF	1999	2000	2001	2002	2003
DF	133.663	110.192	63.072	27.703	47.085
GO	91.781	132.404	128.403	52.504	69.930
MS	45.987	62.955	62.469	35.194	124.138
MT	75.886	76.008	116.357	37.996	48.964
CO	347.320	381.561	370.304	153.399	290.118
AL	39.225	133.965	143.294	101.555	57.389
BA	243.985	253.746	327.291	173.526	110.183
CE	269.551	240.292	238.543	134.548	89.701
MA	70.967	97.196	139.244	61.536	64.266
PB	209.869	146.615	164.929	72.606	77.989
PE	320.446	260.473	279.509	224.228	124.210
PI	90.633	63.063	116.764	72.631	99.893
RN	251.079	140.830	156.438	58.119	50.811
SE	89.271	68.290	98.313	58.704	39.556
NE	1.585.025	1.404.471	1.664.326	957.452	713.998
AC	51.839	48.982	104.525	87.320	83.636
AM	59.357	56.475	64.227	62.525	68.169
AP	14.050	15.014	41.788	9.309	20.945
PA	57.299	100.131	177.752	147.711	55.819
RO	28.382	29.214	88.209	22.238	46.371
RR	56.047	45.670	59.940	15.792	13.817
TO	48.352	108.479	254.297	155.301	168.718
NO	315.327	403.965	790.739	500.196	457.474
ES	32.583	66.299	47.796	12.089	18.241
MG	371.612	245.493	339.127	255.791	265.691
RJ	93.264	134.709	140.262	72.258	96.404
SP	461.923	588.232	706.046	548.992	358.464
SD	959.382	1.034.732	1.233.231	889.129	738.799
PR	93.393	130.603	131.784	84.039	74.529
RS	65.910	96.686	95.452	49.869	70.924
SC	79.437	129.233	126.171	72.119	60.533
SL	238.740	356.522	353.407	206.027	205.986
TOTAL	3.445.794	3.581.251	4.412.007	2.706.203	2.406.376

Tabela A3. Transferências Voluntárias por Unidade da Federação

Valores Per Capita Reais - Ano Base 2003 (R\$)					
UF	1999	2000	2001	2002	2003
DF	65,82	52,97	29,61	12,71	21,10
GO	18,51	26,13	24,81	9,93	12,96
MS	22,28	30,02	29,33	16,27	56,50
MT	30,57	29,98	44,96	14,39	18,17
CO	30,11	32,39	30,80	12,50	23,17
AL	13,97	47,13	49,81	34,88	19,48
BA	18,75	19,30	24,64	12,93	8,13
CE	36,51	32,04	31,32	17,39	11,42
MA	12,63	17,06	24,10	10,50	10,82
PB	61,14	42,38	47,31	20,66	22,03
PE	40,65	32,68	34,69	27,53	15,08
PI	32,01	22,05	40,42	24,89	33,89
RN	90,96	50,30	55,08	20,18	17,39
SE	50,40	37,87	53,56	31,42	20,80
NE	33,37	29,21	34,20	19,44	14,33
AC	95,39	87,68	182,12	148,15	138,24
AM	21,55	19,94	22,07	20,92	22,21
AP	31,42	32,15	85,85	18,37	39,74
PA	9,31	15,92	27,65	22,49	8,32
RO	20,01	20,19	59,79	14,79	30,25
RR	174,21	136,91	173,49	44,17	37,37
TO	42,73	93,73	214,90	128,39	136,50
NO	24,69	30,87	59,00	36,45	32,56
ES	10,60	21,19	15,01	3,73	5,53
MG	20,88	13,62	18,56	13,82	14,17
RJ	6,51	9,29	9,56	4,87	6,42
SP	12,56	15,74	18,59	14,22	9,14
SD	13,33	14,17	16,64	11,83	9,69
PR	9,82	13,55	13,50	8,50	7,45
RS	6,50	9,43	9,20	4,75	6,69
SC	14,93	23,89	22,94	12,90	10,65
SL	9,56	14,09	13,79	7,94	7,83
TOTAL	20,42	20,91	25,38	15,34	13,44

Tabela A4. Regionalização dos Investimentos

Valores Nominais (R\$ mil)					
UF	1999	2000	2001	2002	2003
DF	284.059	149.999	199.370	142.439	100.427
GO	123.836	200.223	239.796	144.674	67.206
MS	45.319	74.837	108.408	54.322	76.573
MT	91.538	85.433	115.768	89.712	87.456
CO	544.752	510.492	663.342	431.147	331.663
AL	75.074	111.039	179.709	107.246	37.898
BA	164.775	266.814	434.823	215.814	117.005
CE	220.705	336.121	464.825	300.188	88.835
MA	63.920	87.605	189.322	64.560	68.510
PB	72.868	101.281	182.440	61.452	37.326
PE	186.519	284.070	522.029	322.231	122.064
PI	55.178	67.141	121.109	94.509	95.129
RN	34.272	96.304	120.344	55.945	41.989
SE	59.014	65.735	102.315	55.037	7.562
NE	334.983	513.250	865.798	527.722	266.744
AC	32.582	39.570	106.437	85.131	65.233
AM	41.688	56.201	82.804	56.318	40.046
AP	10.888	18.985	32.081	24.562	15.956
PA	48.174	138.805	410.301	255.881	72.556
RO	39.272	63.929	75.527	23.689	41.028
RR	46.359	48.915	56.753	16.476	13.297
TO	53.684	113.367	162.301	93.555	100.690
NO	187.489	365.017	704.882	389.601	227.572
ES	55.410	77.651	83.555	61.185	32.209
MG	266.631	297.536	571.047	452.665	414.826
RJ	147.521	108.808	85.966	98.294	60.427
SP	316.428	318.582	257.730	327.804	117.520
SD	785.991	802.577	998.298	939.947	624.982
PR	130.981	109.591	134.337	75.308	81.577
RS	154.692	182.481	205.243	147.924	105.052
SC	155.899	217.647	158.613	66.018	50.801
SL	441.571	509.720	498.193	289.251	237.431
Regiões	1999	2000	2001	2002	2003
CO	3.571	18.589	21.721	21.909	5.754
NE	29.801	219.932	283.611	59.179	108.219
SD	606	51.615	16.172	15.897	13.839
NO	147.174	56.945	63.095	68.975	33.307
SL	-	17.465	58.987	6.388	6.972
Nacional	1999	2000	2001	2002	2003
NA	2.212.991	4.012.562	4.910.247	3.800.708	2.652.080
TOTAL	4.688.928	7.078.165	9.084.346	6.550.724	4.508.563
Abrangência	1999	2000	2001	2002	2003
UF	2.294.786	2.701.056	3.730.513	2.577.668	1.688.391
Maior que UF	2.394.142	4.377.108	5.353.833	3.973.056	2.820.172

Tabela A5. Regionalização dos Investimentos

Valores Reais - Ano Base 2003 (R\$ mil)					
UF	1999	2000	2001	2002	2003
DF	398.663	198.649	245.216	155.686	100.427
GO	173.799	265.162	294.938	158.129	67.206
MS	63.602	99.109	133.337	59.374	76.573
MT	128.470	113.142	142.390	98.055	87.456
CO	764.534	676.062	815.881	471.244	331.663
AL	105.363	147.053	221.035	117.220	37.898
BA	231.254	353.351	534.814	235.885	117.005
CE	309.750	445.136	571.714	328.105	88.835
MA	89.708	116.018	232.857	70.564	68.510
PB	102.267	134.130	224.393	67.167	37.326
PE	261.771	376.203	642.073	352.198	122.064
PI	77.440	88.916	148.959	103.298	95.129
RN	48.099	127.539	148.018	61.148	41.989
SE	82.823	87.056	125.843	60.155	7.562
NE	470.134	679.714	1.064.893	576.800	266.744
AC	45.728	52.404	130.913	93.048	65.233
AM	58.507	74.428	101.845	61.556	40.046
AP	15.281	25.143	39.458	26.846	15.956
PA	67.609	183.825	504.652	279.678	72.556
RO	55.116	84.664	92.895	25.892	41.028
RR	65.063	64.780	69.803	18.008	13.297
TO	75.343	150.135	199.624	102.255	100.690
NO	263.132	483.405	866.974	425.834	227.572
ES	77.766	102.835	102.768	66.875	32.209
MG	374.205	394.037	702.363	494.762	414.826
RJ	207.039	144.098	105.735	107.435	60.427
SP	444.092	421.909	316.996	358.289	117.520
SD	1.103.102	1.062.880	1.227.863	1.027.362	624.982
PR	183.825	145.135	165.228	82.312	81.577
RS	217.103	241.666	252.440	161.681	105.052
SC	218.797	288.238	195.087	72.158	50.801
SL	619.725	675.039	612.756	316.151	237.431
Regiões	1999	2000	2001	2002	2003
CO	5.012	24.617	26.715	23.946	5.754
NE	41.825	291.263	348.829	64.682	108.219
SD	850	68.356	19.891	17.375	13.839
NO	206.551	75.414	77.605	75.390	33.307
SL	-	23.130	72.552	6.982	6.972
Nacional	1999	2000	2001	2002	2003
NA	3.105.831	5.313.971	6.039.388	4.154.172	2.652.080
TOTAL	6.580.695	9.373.852	11.173.346	7.159.938	4.508.563
Abrangência	1999	2000	2001	2002	2003
UF	3.220.626	3.577.100	4.588.367	2.817.390	1.688.391
Maior que UF	3.360.068	5.796.752	6.584.979	4.342.548	2.820.172

Tabela A6. Regionalização dos Investimentos

Valores Per Capita Reais - Ano Base 2003 (R\$)					
UF	1999	2000	2001	2002	2003
DF	196,32	95,50	115,13	71,41	45,01
GO	35,05	52,33	56,99	29,92	12,45
MS	30,81	47,26	62,60	27,44	34,85
MT	51,75	44,63	55,02	37,12	32,45
CO	66,27	57,40	67,86	38,40	26,49
AL	37,51	51,73	76,84	40,27	12,86
BA	17,77	26,88	40,27	17,58	8,63
CE	41,96	59,36	75,06	42,41	11,31
MA	15,97	20,36	40,30	12,04	11,53
PB	29,79	38,77	64,36	19,12	10,54
PE	33,21	47,21	79,69	43,24	14,82
PI	27,35	31,09	51,56	35,40	32,27
RN	17,43	45,55	52,12	21,23	14,37
SE	46,76	48,27	68,55	32,20	3,98
NE	9,90	14,14	21,88	11,71	5,35
AC	84,14	93,80	228,09	157,87	107,82
AM	21,24	26,28	34,99	20,59	13,05
AP	34,17	53,85	81,06	52,97	30,27
PA	10,99	29,23	78,51	42,58	10,82
RO	38,85	58,52	62,97	17,22	26,76
RR	202,23	194,20	202,04	50,37	35,97
TO	66,59	129,73	168,70	84,54	81,46
NO	20,61	36,94	64,68	31,03	16,20
ES	25,29	32,86	32,27	20,64	9,77
MG	21,03	21,85	38,45	26,73	22,12
RJ	14,46	9,94	7,21	7,24	4,02
SP	12,07	11,29	8,35	9,28	3,00
SD	15,33	14,55	16,57	13,66	8,19
PR	19,32	15,06	16,93	8,33	8,15
RS	21,41	23,56	24,34	15,41	9,90
SC	41,13	53,29	35,48	12,91	8,94
SL	24,82	26,68	23,91	12,18	9,03
TOTAL	39,00	54,73	64,28	40,59	25,19

Tabela A7. ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS

Variável	Obs.	Média	Desv. Pad.	Mín.	Máx.
TV	135	35,118	38,710	3,731	214,904
INV	135	44,356	42,836	2,997	228,093
pop_UF	135	6,44E+06	7,70E+06	3,22E+05	3,92E+07
jovens	135	0,310	0,038	0,223	0,394
idosos	135	0,054	0,015	0,020	0,090
rtprinc	135	627,021	205,434	297,015	1285,781
desemp	135	0,071	0,029	0,023	0,204
SenadoresPC	135	1,50E-06	2,00E-06	7,65E-08	9,32E-06
D99	135	0,2	0,401	0	1
D00	135	0,2	0,401	0	1
D01	135	0,2	0,401	0	1
D02	135	0,2	0,401	0	1
D03	135	0,2	0,401	0	1
presidente	135	0,037	0,190	0	1
vice1	135	0,037	0,190	0	1
vice2	135	0,037	0,190	0	1
vice3	135	0,037	0,190	0	1
relldo	135	0,037	0,190	0	1
relor	135	0,037	0,190	0	1
educ	135	0,037	0,190	0	1
saude	135	0,037	0,190	0	1
infra	135	0,037	0,190	0	1
planej	135	0,037	0,190	0	1
intnacma	135	0,037	0,190	0	1
agric	135	0,037	0,190	0	1
g_p	135	0,230	0,422	0	1
g_s	135	14,719	7,660	0	26
g_c	135	75,970	29,437	0	106
g_s_uf	135	0,867	0,937	0	3
g_c_uf	135	0,254	0,132	0	0,545
colp_s_uf	135	1,459	0,929	0	3
colp_c_uf	135	0,525	0,159	0,125	0,875
pres_share	135	0,518	0,097	0,286	0,731
var4mais	135	0,218	0,050	0,063	0,329
win_pres	135	0,667	0,473	0	1
trpres_ult	135	0,267	0,444	0	1

Tabela A8. CORRELOGRAMA

	pop	jov	id	renda	des	SenP	D99	D00	D01	D02	D03	pres
pop_UF	1,00											
jovens	-0,55	1,00										
idosos	0,48	-0,66	1,00									
rtprinc	0,26	-0,40	-0,22	1,00								
desemp	0,17	-0,14	-0,05	0,23	1,00							
SenadoresPC	-0,43	0,55	-0,61	0,12	0,01	1,00						
D99	-0,01	0,10	-0,08	0,05	-0,22	0,02	1,00					
D00	-0,01	0,18	-0,11	0,05	-0,25	0,01	-0,25	1,00				
D01	0,00	-0,04	0,03	0,02	-0,28	0,00	-0,25	-0,25	1,00			
D02	0,01	-0,07	0,05	-0,06	0,33	-0,01	-0,25	-0,25	-0,25	1,00		
D03	0,01	-0,16	0,11	-0,07	0,42	-0,02	-0,25	-0,25	-0,25	-0,25	1,00	
presidente	0,22	-0,01	-0,02	0,06	0,06	-0,09	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00
vice1	-0,05	-0,04	-0,04	-0,03	-0,05	-0,07	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,04
vice2	-0,05	0,12	-0,17	0,01	-0,05	0,22	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,04
vice3	0,00	0,01	0,08	-0,07	-0,04	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,04
relldo	-0,04	-0,02	0,03	0,04	-0,04	-0,07	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,04
relor	0,18	-0,07	0,06	0,03	0,04	-0,07	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,04
educ	0,15	-0,17	0,14	0,06	-0,02	-0,09	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,04
saude	0,13	-0,18	0,19	0,04	0,06	-0,10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,04
infra	0,01	0,07	0,05	-0,10	-0,03	-0,10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,04
planej	-0,13	0,13	-0,15	-0,08	-0,11	0,20	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,04
intrnagma	0,07	0,11	-0,01	-0,14	-0,04	0,04	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,04
agric	0,16	-0,16	0,16	0,01	0,00	-0,10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,17
g_p	0,15	-0,05	-0,04	-0,02	-0,08	-0,16	0,04	0,04	0,04	0,04	-0,14	0,08
g_s	0,09	-0,03	0,10	-0,13	-0,17	-0,41	0,05	0,05	0,05	0,04	-0,20	0,12
g_c_aa	0,12	0,03	-0,01	-0,11	-0,33	-0,37	0,13	0,13	0,05	0,03	-0,35	0,11
g_s_uf	0,01	0,28	-0,01	-0,21	-0,18	0,01	0,03	0,05	0,01	0,03	-0,13	0,11
g_c_uf_aa	-0,06	0,20	-0,07	-0,14	-0,14	-0,22	0,14	0,15	-0,05	-0,07	-0,17	0,17
colp_s	0,11	-0,02	0,11	-0,15	-0,21	-0,10	0,03	0,05	0,05	-0,29	0,15	-0,06
colp_c_aa_	-0,17	0,30	-0,22	-0,08	-0,17	0,17	0,14	0,14	0,15	-0,51	0,08	0,05
pres_share	0,00	0,05	-0,28	0,02	-0,25	0,05	0,08	0,08	0,08	0,08	-0,34	0,16
var4mais	0,08	-0,05	-0,13	0,09	-0,33	-0,03	0,15	0,15	0,15	0,15	-0,61	0,13
win_pres	0,14	-0,07	-0,12	-0,08	0,17	-0,06	-0,08	-0,08	-0,08	-0,08	0,31	0,14
trpres_ult	0,05	-0,25	0,11	0,18	0,43	-0,08	-0,18	-0,18	-0,18	-0,18	0,70	-0,03

	vice1	vice2	vice3	relldo	relor	educ	saude	infra	planej	intn	agric	g_p
vice1	1,00											
vice2	-0,04	1,00										
vice3	-0,04	-0,04	1,00									
relldo	-0,04	-0,04	-0,04	1,00								
relor	-0,04	-0,04	-0,04	-0,04	1,00							
educ	-0,04	-0,04	0,17	-0,04	0,38	1,00						
saude	-0,04	-0,04	-0,04	-0,04	-0,04	-0,04	1,00					
infra	-0,04	-0,04	0,17	-0,04	-0,04	0,17	-0,04	1,00				
planej	-0,04	-0,04	-0,04	-0,04	-0,04	-0,04	-0,04	-0,04	1,00			
intnacma	-0,04	0,17	-0,04	0,17	-0,04	-0,04	-0,04	-0,04	-0,04	1,00		
agric	0,17	-0,04	-0,04	-0,04	-0,04	-0,04	-0,04	-0,04	-0,04	-0,04	1,00	
g_s	0,17	-0,01	0,27	-0,01	-0,01	-0,11	0,08	0,08	-0,11	-0,11	-0,01	1,00
g_c	0,04	-0,09	0,06	0,19	0,03	0,10	-0,05	0,15	-0,05	0,05	0,00	0,09
g_s_uf	0,16	-0,01	0,14	0,08	0,04	-0,01	-0,06	0,11	-0,01	0,06	0,01	0,44
g_c_uf	-0,10	-0,10	0,15	0,03	0,03	-0,06	0,03	-0,01	0,11	0,32	-0,10	0,08
colp_s	0,09	-0,03	0,17	-0,02	-0,06	-0,13	0,07	0,02	-0,12	0,17	-0,08	0,29
colp_s	-0,01	0,03	0,11	-0,10	-0,01	0,07	0,16	0,11	0,11	0,20	0,03	0,07
colp_c	0,14	-0,04	0,08	-0,12	-0,14	-0,05	0,06	0,03	-0,03	-0,02	0,01	0,14
pres_share	0,17	0,13	-0,06	-0,04	0,10	0,05	-0,07	-0,07	0,18	-0,01	-0,01	0,22
var4mais	0,13	0,08	-0,05	-0,06	0,13	0,05	0,02	-0,04	0,13	-0,02	0,01	0,28
win_pres	0,14	0,14	-0,03	-0,03	0,14	0,06	-0,03	-0,03	0,14	0,14	-0,03	0,09
trpres_ult	-0,03	-0,03	0,06	0,06	-0,12	0,06	0,15	0,06	-0,03	-0,03	0,06	-0,05
	g_s	g_c	g_s_uf	g_c_uf	colp_s	colp_c	pshare	v4m	winp	trp		
g_s	1,00											
g_c	0,82	1,00										
g_s_uf	0,36	0,44	1,00									
g_c_uf	0,34	0,52	0,58	1,00								
colp_s	0,21	0,24	0,29	0,07	1,00							
colp_c	0,05	0,11	0,14	0,23	0,45	1,00						
pres_share	0,19	0,36	-0,06	-0,03	0,08	0,08	1,00					
var4mais	0,16	0,39	-0,03	0,06	0,01	-0,01	0,88	1,00				
win_pres	0,11	0,14	-0,08	-0,04	0,27	0,10	0,61	0,35	1,00			
trpres_ult	-0,16	-0,31	-0,02	-0,08	0,17	0,00	-0,52	-0,64	0,00	1,00		