

# **35º Encontro Anual da ANPOCS**

Grupo de Trabalho (GT) 10 - Estudos Legislativos

**“Executivo e Legislativo no Processo Orçamentário Brasileiro: a  
Execução de Emendas de Bancadas Estaduais Durante o Governo Lula  
(2003-2008)”**

*Janaína Santana  
Márcia Miranda Soares*

# EXECUTIVO E LEGISLATIVO NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO: A EXECUÇÃO DE EMENDAS DE BANCADAS ESTADUAIS DURANTE O GOVERNO LULA (2003-2008)

*Janaína Santana*<sup>1</sup>

*Márcia Miranda Soares*<sup>2</sup>

## **Resumo**

O processo orçamentário no Brasil pós-1988 teve como principal inovação a transformação do Legislativo em arena estratégica para as decisões em torno de questões distributivas. Das cinco vias de que o Congresso passou a dispor para interferir no orçamento, as chamadas emendas de bancada estadual destacaram-se por dois motivos: a elas tem sido destinada mais da metade do montante total de recursos gastos com a execução de emendas orçamentárias, o que as torna um instrumento importante na intermediação das relações entre Executivo e Legislativo; e elas são responsáveis pelo acirramento do conflito federativo na medida em que, por seu intermédio, os representantes dos estados no Congresso competem pela captação de recursos controlados pela União. Assim, dada a relevância das emendas de bancada dentro do processo orçamentário e o seu impacto sobre a dinâmica federativa do país, este artigo busca elucidar quais estados são favorecidos e quais são os preteridos pela União no processo de execução de emendas de bancada, e quais são os fatores que ajudam a explicar o desempenho das diferentes unidades federativas na captação de tais recursos.

**Palavras chave:** Federalismo Fiscal, Orçamento Geral da União, Relação Executivo-Legislativo, Emendas Parlamentares.

---

<sup>1</sup> Janaína Santana é mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. Contato: jamysan\_17@yahoo.com.br

<sup>2</sup> Márcia Miranda Soares é doutora em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, e professora adjunta do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. Contato: marciasoares@fafich.ufmg.br

## INTRODUÇÃO

O objetivo do presente trabalho é descrever e explicar a distribuição discricionária de recursos da União aos estados, por via de emendas parlamentares no orçamento nacional, nos seis primeiros anos do governo Lula. Tal debate tem relevância a partir da Constituição de 1988 que, no ápice do processo de redemocratização do país, definiu o Legislativo como ator importante nas decisões relativas aos gastos governamentais.

O atual ciclo orçamentário brasileiro compreende a elaboração pelo Poder Executivo, a tramitação pelo Poder Legislativo e a execução pelo Poder Executivo das leis que definem as receitas e os gastos do governo central. Isso significa que, ao apreciar a proposta orçamentária elaborada pelo Executivo, os parlamentares tornaram-se aptos a apresentar emendas sobre a alocação programática e territorial dos recursos da União. Foram cinco as modalidades de emendas inicialmente criadas: de Relator, Individuais, de Bancadas Estaduais, de Comissões e de Partidos. Após diversas transformações na legislação que regula o processo orçamentário, as emendas partidárias acabaram sendo abolidas, e em seu lugar criou-se as emendas de Bancada Regional, que, também abolidas, foram substituídas pelas emendas das Mesas diretoras da Câmara dos Deputados e do Senado.

Das cinco modalidades de emendas orçamentárias atualmente existentes, as individuais são as que mais têm merecido atenção da literatura, que ora as caracteriza como um artifício clientelista através do qual os parlamentares auferem recursos para suas bases (AMES, 2001), ora como mecanismo de controle por meio do qual o Executivo consegue manter a disciplina dos parlamentares de sua base aliada (PEREIRA e MUELLER, 2002; SANTOS, 2002) ou, ainda, como instrumento que permite ao Legislativo complementar, residualmente, a agenda definida pelo Executivo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2008).

Bem menos “badaladas” na literatura do que as individuais, as emendas de bancadas estaduais são, dentre as cinco, a modalidade de emenda que aprova e executa os maiores percentuais de recursos. Outra característica importante das emendas de bancada

é que, sendo elaboradas pelo conjunto dos representantes de cada unidade federativa, seu conteúdo é delimitado territorialmente, estando diretamente ligado a interesses estaduais. Com isso, mais do que um instrumento de intermediação das relações entre Executivo e Legislativo, elas ilustram também uma dimensão relevante das relações intergovernamentais no federalismo brasileiro, pondo em evidência o modo como o Poder Executivo nacional lida com as diversas demandas territoriais de recursos a ele apresentadas via Congresso Nacional. Todos esses fatores não deixam dúvidas quanto à pertinência de se compreender de maneira mais aprofundada o papel das emendas de bancada na política brasileira, minimizando a pouca atenção que a elas tem sido dedicada.

Neste trabalho, o objetivo é preencher parte da lacuna existente em torno do tema das emendas de bancadas estaduais, analisando como, por intermédio delas e a partir da atuação dos seus representantes no Legislativo nacional, os estados são contemplados por recursos orçamentários distribuídos discricionariamente pelo Executivo central. Nesse sentido, as questões que norteiam a discussão aqui realizada são: os diferentes estados brasileiros, através de suas bancadas no Congresso, apresentam a mesma capacidade para captar recursos via emendas de bancada estadual? Quais unidades federativas são favorecidas e quais são preteridas no processo de execução das emendas? Quais são os critérios utilizados pelo governo central para alocar territorialmente os recursos federais distribuídos por intermédio destas emendas? Enfim, o que explica a distribuição dos recursos de emendas de bancada estadual realizada no governo Lula?

Indo ao encontro de outras análises em torno do tema das relações intergovernamentais no Brasil (RODDEN e ARRETCHE, 2004; SOARES e NEIVA, 2010), as respostas para as questões acima serão buscadas a partir de duas dimensões explicativas: uma de natureza político-institucional e outra de natureza sócio-econômica. No primeiro caso, destacamos os efeitos da competição político-partidária sobre o volume de recursos federais captados pelos estados, debatendo em que medida as unidades federativas cujas elites (governador e representantes no Congresso) pertencem, em sua maioria, a partidos da base aliada do governo central são privilegiadas pelo

governo em relação às demais. Por outro lado, a partir da dimensão sócio-econômica buscaremos avaliar o quão sensível às desigualdades regionais existentes no país é a União, ressaltando os efeitos redistributivos ou concentradores advindos das decisões por ela tomadas. A hipótese principal de trabalho é de que os estados com maior alinhamento político com o governo central ou mais pobres são os maiores beneficiários dos recursos de emendas parlamentares coletivas. Assim, estados podem se beneficiar mais destes recursos quando têm maior número de deputados ou senadores na coalizão de governo; quando o governador apresenta o mesmo partido do presidente ou daqueles de sua base aliada; quando forneceu votação expressiva ao presidente por ocasião de sua eleição; quando são sobre-representados no Congresso Nacional; quando têm maior representação na comissão orçamentária legislativa ou quando controlam ministérios com maior volume de recursos. Estados mais pobres, com renda *per capita* menor ou localizados em regiões mais pobres, também seriam contemplados com maior volume de recursos.

Para explicar a participação dos estados nos recursos distribuídos pelo governo federal via emendas de bancada, utilizaremos análise de regressão estatística, tendo como variável dependente o valor anual *per capita* de emenda de bancada estadual recebido por cada estado no período 2003 a 2008. As variáveis explicativas contemplam indicadores de alinhamento político do governo estadual e de sua bancada legislativa nacional com o Executivo nacional e indicadores socioeconômicos estaduais.

O artigo está organizado em três seções. Na primeira, delineamos o debate em torno de duas características centrais do sistema político brasileiro: 1) o federalismo, mais especificamente o federalismo fiscal e a competição entre as unidades subnacionais por recursos orçamentários da União 2) o presidencialismo de coalizão, em que a governabilidade é garantida pela formação de bases partidárias de apoio ao Executivo no Legislativo Nacional e que tem o orçamento como importante mecanismo de barganha política sob controle do Poder Executivo. O objetivo é mostrar como essas duas características se integram para formar um quadro que permite entender o modo como recursos federais são territorialmente distribuídos no Brasil.

Na seção 2 apresentamos o ciclo orçamentário da União no Brasil pós-1988, descrevendo as regras e etapas que o integram, bem como os instrumentos que promovem a intermediação de interesses entre o governo federal e as unidades federativas. Será dado destaque à atuação do Poder Legislativo na política orçamentária e especialmente à atuação das bancadas estaduais na disputa por recursos para seus territórios. Fechamos a seção com os dados de distribuição dos recursos de emendas de bancada estadual entre os estados, no período considerado, mostrando quem obteve melhor desempenho e quem foi preterido neste processo.

A seção seguinte apresenta os critérios considerados para explicar a alocação dos recursos de emendas de bancada estadual, as hipóteses de trabalho, os modelos estatísticos adotados e os resultados encontrados. De um modo geral, verificamos que: mesmo não tendo participação direta na etapa de execução do orçamento, a Comissão Mista do Orçamento é um ator político estratégico no processo orçamentário; embora as bancadas estaduais no Congresso sejam (para fins e apresentação de emendas) compostas por integrantes da Câmara e do Senado, ao executar emendas, o governo tende a diferenciar o apoio recebido em cada uma das casas, beneficiando principalmente as bancadas fortemente governistas no Senado; o partido do governador só interfere no desempenho do estado se a legenda em questão controlar um grande volume de recursos via ministério; a execução de emendas de bancada tem efeitos redistributivos, os quais favorecem os estados que produzem menos riquezas e também os que, mesmo não sendo pobres, estão localizados nas regiões menos desenvolvidas do país.

Nas considerações finais, discutimos algumas implicações dos principais achados e apontamos possíveis desdobramentos deste trabalho.

## **1. FEDERALISMO, PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO DA UNIÃO**

O sistema federal é a forma de organização territorial do poder político no Estado nacional por meio do qual diferentes unidades territoriais encontram-se reunidas sob um mesmo governo, a União. Esta tem poderes amplos para garantir a proteção dos

interesses comuns dos seus entes constitutivos sem, contudo, tolher-lhes a autonomia necessária para a realização de seus interesses específicos. Nesse sentido, tendo como resultado final a formação de um Estado Nacional único e soberano, espera-se que os arranjos federativos sejam capazes de promover um mínimo de solidariedade entre os entes que o compõem e, na medida do possível, consigam suplantar as divergências inter-regionais, garantindo a estabilidade política. Por outro lado, sendo igualmente resultado da união entre subunidades que possuem interesses distintos, é natural que as federações sejam palco de conflitos e disputas envolvendo os diferentes entes constitutivos. Dada a natureza estratégica dos recursos com que lida, a esfera fiscal é um dos campos potencialmente mais favoráveis à emergência de conflitos no âmbito de uma federação: nele, as subunidades de governo competem tanto pela atração de capitais privados - podendo fazer emergir problemas como a guerra fiscal - como pela distribuição de recursos públicos, sejam eles provenientes de transferências intergovernamentais ou do modo como as competências fiscais são constitucionalmente repartidas entre os entes federativos.

No Brasil dos primeiros anos pós-redemocratização, a maneira como as unidades federativas se empenharam para garantir a realização de seus interesses fiscais fez com que a literatura não poupasse adjetivos para ilustrar a dimensão mais conflituosa do federalismo brasileiro, classificando-o como “predatório” (ABRUCIO e COSTA, 1998), “desequilibrado” (CAMARGO, 1999), “estadualista” (ABRUCIO, 1998; KUGELMAS e SOLA, 1999) e “robusto” (MAINWARING, 1997). Com efeito, entre o final dos anos 80 e meados da década de 1990, a descentralização desordenada de recursos, os resultados negativos advindos de um intenso conflito fiscal entre as subunidades nacionais, o endividamento desenfreado dos estados, assim como a falta de comprometimento destes em relação aos acordos financeiros firmados com o governo federal justificavam o pessimismo expresso nas terminologias acima mencionadas. A partir de 1994, no entanto, uma série de medidas tomadas no governo de Fernando Henrique Cardoso contribuiu para a reversão desse quadro de descentralização de recursos e de crise fiscal, produzindo resultados que impactaram o federalismo brasileiro em três frentes:

a) Ampliação da participação do governo federal na receita pública, principalmente através das Contribuições Sociais, com a criação de novas contribuições (IPMF/CPMF, CIDE, CPSS) e do reajuste nas alíquotas das contribuições previamente existentes (PIS/PASEP, COFINS e CSLL). Tais tributos são desvinculados de repasse constitucional a estados e municípios.

b) Diminuição na liberdade de gasto e endividamento dos governos estaduais, destacando-se: a vinculação obrigatória de parte das receitas estaduais a gastos específicos na área da saúde (Emenda Constitucional nº29/2000) e da educação (Fundef); a definição de limites para o gasto com a folha de pagamento (Lei Camata/Lei Complementar nº82/1995); e a privatização dos bancos estaduais por meio do Programa de Redução do Setor Público no Setor Financeiro (Proes), em vigor a partir de 1997.

c) Amplo processo de responsabilização fiscal, que teve como principal artifício a Lei Complementar nº101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal/LRF), que estabeleceu limites para gastos com pessoal e em último ano de mandato de governo, além de normas rígidas para controle do endividamento.

Com a ampliação das receitas da União e menor liberdade de gasto dos estados, os recursos discricionários da União ganharam em atratividade, tornando-se elemento de disputa das unidades federativas na busca por recursos adicionais para realização de políticas públicas, principalmente de investimento. Desta forma, o processo orçamentário da União passou a constituir-se em arena privilegiada de captação de recursos federais pelos atores políticos estaduais.

Outro fator contribuiu ainda mais para motivar o interesse das unidades federativas na captação de recursos federais. A partir de 1995 uma série de mudanças nas regras que organizam a elaboração do orçamento da União facilitaram e estimularam a participação dos estados no processo orçamentário: com a aprovação da Resolução nº2/95 do Congresso Nacional, valorizou-se as emendas orçamentárias apresentadas coletivamente, com destaque para as emendas de bancadas estaduais, isto é, elaboradas pelo conjunto dos parlamentares de cada unidade da federação. O resultado disso foi o fortalecimento das clivagens estaduais no âmbito do processo orçamentário, convertido



em efetiva arena de disputa federativa em torno de recursos sob responsabilidade do governo central (SOUZA, 2003).

Paralelamente a essas transformações no campo do federalismo fiscal, temos como questão central do arranjo político brasileiro, o presidencialismo de coalizão. A partir dos anos 1990 o tema da governabilidade no Brasil pós-1988 foi se tornando objeto de atenção de muitos estudiosos do sistema político brasileiro. Em um primeiro grupo de trabalhos, tiveram destaque as interpretações de cientistas políticos norte-americanos (AMES, 1995; MAINWARING, 1993, SAMUELS, 2000) que, em comum, apresentavam uma visão pessimista em relação à emergência de padrões de governabilidade na recém-instituída democracia. O motivo da desconfiança tinha como base as características das instituições políticas brasileiras: presidencialismo, sistema eleitoral proporcional de lista aberta, sistema partidário fragmentado e com partidos indisciplinados, bicameralismo assimétrico e federalismo robusto. Destacavam, ainda, a combinação destas características (bicameralismo *mais* presidencialismo *mais* multipartidarismo *mais* federalismo *mais* representação proporcional) que geraria um sistema político excessivamente fragmentado e com muitos pontos de veto.

No que se refere especificamente ao papel do Poder Legislativo na política brasileira e suas relações com o Executivo, essas interpretações, de um modo geral, sustentavam que, guiados pelos incentivos particularistas provenientes das instituições políticas vigentes (especificamente a representação proporcional de lista aberta), os parlamentares agiriam, no âmbito do Congresso Nacional, visando unicamente os seus interesses pessoais e eleitorais, isto é, buscariam recursos e benefícios para as suas bases eleitorais, dando pouca atenção às políticas mais amplas e de interesse nacional. Além disso, por ser pautada na esfera estadual, a estrutura de carreira dos parlamentares brasileiros seria responsável por deixá-los fortemente expostos à influência dos chefes dos executivos estaduais, comprometendo ainda mais o seu envolvimento e apoio às políticas de âmbito nacional (SAMUELS, 2000). Nesse cenário, o presidente da República não poderia confiar no apoio nem dos parlamentares do seu próprio partido e, com isso, encontraria sérios obstáculos para formar uma base de sustentação governamental confiável no Congresso Nacional.

Na contramão dessa abordagem, e tendo como foco de estudo a dinâmica interna das instâncias decisórias legislativas, Figueiredo e Limongi (1999) constataram que as relações entre Executivo e Legislativo no Brasil pós-1988 têm sido marcadas pela existência de coalizões governistas estáveis, compostas por partidos disciplinados e capazes de fornecer a sustentação necessária para a aprovação da agenda do Executivo. Além disso, em contraposição à ideia de que o presidente é refém dos interesses particularistas e localistas dos parlamentares, os autores evidenciaram que, de um modo geral, o Executivo domina o processo legislativo e consegue obter altas taxas de sucesso na aprovação de seus projetos.

Por trás dessas constatações, segundo os autores, se destacam três elementos institucionais do período pós-1988: o aumento das prerrogativas legislativas do presidente da República, a força das lideranças dos partidos majoritários nos processos internos do Legislativo, e a concentração de recursos políticos e financeiros no Executivo. Com a Constituição de 1988, determinados poderes do presidente – muitos dos quais remanescentes do período autoritário – como a possibilidade de editar medidas provisórias, de propor emendas constitucionais, de pedir urgência na votação dos projetos de sua iniciativa e de iniciar projetos nas áreas administrativa, tributária e orçamentária colocaram o Executivo em uma posição privilegiada no que se refere à agenda legislativa. No interior do Congresso Nacional, a força do Executivo é respaldada pela atuação dos líderes partidários, que, mediante o uso dos vários poderes que concentram, conseguem inibir o comportamento particularista dos parlamentares e reduzir o seu poder de barganha individual. Dentre outras coisas, os líderes controlam as indicações de deputados para as Comissões, o tempo de tribuna que usam e representam a sua bancada na escolha da pauta e do cronograma legislativo. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999). A consequência disso seria uma maior disciplina partidária que viabilizaria a construção de coalizões estáveis e favoráveis à governabilidade.

Em diálogo com a abordagem de Figueiredo e Limongi, muitos trabalhos posteriores a respeito do comportamento parlamentar e das relações entre Executivo e Legislativo no Brasil têm acrescentado e debatido aspectos importantes em torno dos argumentos defendidos por esses autores (SANTOS, 1997, 2002; AMORIM NETO e

SANTOS, 2002, 2003; PEREIRA e MUELLER, 2002). No que se refere especificamente ao papel das emendas orçamentárias, prevalece entre esses trabalhos o entendimento geral de que a recriação das emendas orçamentárias – retomadas a partir da Constituição de 1988, após terem sido extintas durante o período autoritário – deu ao Executivo uma posição ainda mais estratégica para negociar o apoio dos parlamentares. Em outras palavras, se, por um lado, a criação das emendas fortaleceu o Legislativo, dando a ele a possibilidade de interferir na alocação dos recursos da União; por outro, a discricionariedade que o presidente tem sobre a execução das despesas orçamentárias dá a ele a prerrogativa de decidir quais emendas serão ou não executadas. Consequentemente, permite que, como contrapartida à realização das demandas parlamentares apresentadas via emendas, o Executivo possa negociar a adesão de deputados e senadores – especialmente os da sua base aliada – à sua agenda.

Nessa perspectiva, o panorama apresentado nesta seção evidencia que, tendo se convertido em um importante palco para o desenrolar de disputas tanto no âmbito das relações intergovernamentais quanto no das relações entre Executivo e Legislativo, o orçamento da União tornou-se uma peça chave e imprescindível para a compreensão de duas das principais dimensões do sistema político brasileiro: o federalismo e o presidencialismo de coalizão vigentes no país. Estas duas dimensões se justapõem e se complementam para dar sentido ao modo como os recursos federais derivados de emendas orçamentárias são territorialmente alocados no Brasil. Em outras palavras, temos um federalismo fiscal que estimula a competição das unidades federativas na arena orçamentária nacional e um Poder Executivo forte e com ampla autonomia para decidir sobre a alocação dos recursos demandados pelos estados através do processo de emendamento parlamentar.

## **2. EMENDAS PARLAMENTARES NO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO**

A Lei Orçamentária Anual é um instrumento de planejamento anual por meio do qual o governo estabelece a previsão das receitas a serem arrecadadas e dos gastos a serem efetuados com custeio, investimentos, obrigações financeiras e outras despesas de

sua competência. A realização de tais gastos deve ocorrer em conformidade com as prioridades que norteiam o planejamento governamental e se dão de modo a compatibilizar metas de médio e curto prazo.

O ciclo orçamentário se desenrola ao longo de três etapas: elaboração, tramitação legislativa e execução. Na primeira dessas fases, o Poder Executivo prepara as propostas das três leis que regulamentam o processo orçamentário: a) o Plano Plurianual (PPA), que contém o planejamento de médio prazo e estabelece programas e metas a serem contemplados no decorrer de quatro anos; b) a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), onde estão previstas as metas de curto prazo que orientarão a elaboração da Lei Orçamentária Anual, e c) Lei Orçamentária Anual (LOA), que apresenta a estimativa de arrecadação anual, bem como os gastos pretendidos pelo governo federal.

Na segunda etapa do ciclo orçamentário – tramitação – as propostas de lei apresentadas pelo Executivo são apreciadas pelo Legislativo, que, através das emendas orçamentárias, pode interferir na alocação territorial e programática dos recursos da União. No âmbito do Congresso Nacional, a condução da etapa de tramitação do orçamento é realizada pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), que é composta por membros de ambas as Casas legislativas e desempenha um papel bastante estratégico dentro do processo orçamentário. Dentre outras atribuições, a CMO é responsável por definir quais emendas comporão a proposta orçamentária a ser votada em seção única pelo Congresso Nacional. No interior da CMO, têm destaque o relator-geral e os relatores setoriais, que, além de emitir parecer sobre todas as emendas apresentadas, têm à sua disposição parcelas consideráveis de recursos para serem alocados entre diferentes modalidades de emendas. Após emendamento e aprovação do Congresso Nacional, as propostas de leis orçamentárias retornam ao Executivo, podendo este sancionar (aprovar) ou vetar parcial ou integralmente as modificações realizadas. Os vetos serão apreciados pelo Congresso e podem ser aceitos ou rejeitados.

Por fim, a fase de Execução do orçamento é aquela em que o governo arrecada (execução da receita) e desembolsa (execução da despesa) os recursos previstos na Lei Orçamentária Anual. Assim como ocorre na fase de elaboração da proposta

orçamentária, a execução do orçamento é controlada pelo poder Executivo, que, por meio da LOA tem um panorama dos gastos que pode realizar ao longo do exercício financeiro. Contudo, a LOA é autorizativa e não impositiva, isto significa que a despeito de não poder realizar gastos que não sejam autorizados pela Lei, o Executivo não é obrigado a cumprir os itens nela contidos, tendo autonomia para decidir quais gastos serão executados e quando isso ocorrerá, inclusive os relativos às emendas parlamentares.

No decorrer da segunda etapa do ciclo orçamentário, as barganhas e a mobilização dos atores políticos interessados em captar recursos do governo concentram-se, sobretudo, em torno das emendas orçamentárias, que podem ser de cinco tipos diferentes: de Relator, das mesas diretoras da Câmara e do Senado, de Comissão, Individuais e de Bancadas Estaduais. No caso específico deste trabalho, interessa analisar de maneira mais profunda as emendas de bancadas estaduais, que ao serem apresentadas pelo conjunto dos parlamentares de cada unidade federativa devem observar os seguintes critérios (Resolução 1º/2066 do Congresso Nacional):

- I – apresentação da ata da reunião na qual se decidiu sobre as emendas devidamente aprovada por 3/4 dos deputados e 2/3 dos senadores que representam a unidade da federação;
- II – identificação precisa do seu objeto.
- III – destinar-se a projeto de grande vulto ou a projeto estruturante, especificando-se o seu objeto e a sua localização;
- IV – apresentar justificativa contendo: a) os elementos necessários para avaliar a relação custo/benefício da ação pretendida e seus aspectos econômico-sociais; b) o valor total estimado, a execução orçamentária e física acumulada e o cronograma da execução a realizar, em caso de projeto; c) as demais fontes de financiamento da ação e as eventuais contrapartidas.

Como é possível perceber por meio dos itens acima, as emendas de bancada têm que observar um grande número de requisitos. Isso ocorre para dotar e as emendas de um caráter coletivo, inibindo práticas como as chamadas emendas “rachadinhas”, isto é, emendas coletivas que são rateadas pelos componentes de uma bancada e que passam a funcionar como se fossem individuais. É importante ressaltar que por mais que o conjunto dessas medidas (muitas das quais aprovadas por meio da Resolução nº1/2006 do Congresso Nacional) tenha contribuído para um controle mais eficaz sobre as rachadinhas, o que a literatura (PRAÇA, 2009) e a imprensa (Folha de São Paulo, 2008)

apontam é a permanência de mecanismos informais que driblam as determinações normativas criadas para impedir esse tipo de prática.

Ao longo dos anos pesquisados (2003-2008) foram aprovadas 2672 emendas de bancada estadual, que totalizaram cerca de 43,5 bilhões de reais, uma média de 344 emendas anuais com valor médio de 16,3 milhões. Dentre essas emendas, 1948, 73% delas, foram integral ou parcialmente executadas, representando 55% (cerca de 24 bilhões de reais) do valor total. Nesse período, as áreas mais beneficiadas com recursos provenientes de emendas de bancada foram transporte – destino de 27,3% dos recursos de executados – saúde – que captou 24,4% dos recursos – e urbanismo, onde foi investido 10,1% do que se gastou com a execução de emendas de bancada. Dentre os órgãos do governo mais ativos na execução de emendas, tiveram destaque: o Ministério dos Transportes (executor de 27,3% dos recursos), o Ministério da Saúde (responsável pela Distribuição de 24,4% dos recursos), o Ministério das Cidades (10,6%) e o Ministério da Integração Nacional (9,2%), o que faz desses quatro ministérios arenas importantes de disputa dos atores políticos estaduais por recursos de emendas de bancada.

Quando se analisa o modo como os recursos de emendas de bancada foram distribuídos entre os estados, chama a atenção a grande desigualdade no desempenho das unidades, conforme os dados das tabelas abaixo. Conforme Tabela 1, o Distrito Federal foi o destino de 15,6% dos recursos orçamentários executados via emendas de bancada no período em questão, ao passo que os estados do Amapá, Amazonas, Espírito Santo e Sergipe receberam menos de 2% cada.

TABELA 1

## Recursos de emendas de bancada executados, por estado

(2003-2008)

UF	Recursos recebidos em Mil R\$	Percentual
DF	3.729.078	15,6%
MG	2.254.970	9,4%
PR	1.624.375	6,8%
TO	1.077.933	4,5%
SP	1.029.747	4,3%
RS	963.227	4,0%
AC	963.211	4,0%
BA	947.137	4,0%
GO	800.252	3,3%
CE	785.317	3,3%
PB	785.074	3,3%
PE	779.890	3,3%
PI	720.296	3,0%
RR	706.418	3,0%
MT	706.397	3,0%
PA	625.629	2,6%
RN	616.302	2,6%
SC	614.286	2,6%
MS	611.271	2,6%
AL	531.893	2,2%
RJ	525.359	2,2%
MA	492.758	2,1%
AP	431.954	1,8%
AM	369.893	1,5%
ES	353.008	1,5%
SE	320.965	1,3%
<b>Nacional</b>	<b>23.919.879</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Senado Federal, 2010.

Um melhor indicador, quando se poderá o valor recebido pela população, é apresentado na Tabela 2, na qual é possível perceber forte variação no desempenho dos estados. Os novos estados do Norte (RR, AC, TO, AP e RO) e o Distrito Federal encabeçam a lista dos mais beneficiados, enquanto na base temos Rio de Janeiro e São Paulo. Como explicar tais desempenhos? Esta é a questão principal da próxima seção, que apresenta as hipóteses de trabalho e o modelo analítico para explicar tais variações, assim como os resultados encontrados.

TABELA 2

Distribuição per capita dos recursos médios recebidos pelos estados via emendas de bancada (2003-2008)

UF	Média de recursos executados, em Mil R\$ (A)	População (B)	Média anual de recursos executados <i>per capita</i> , em R\$ (A/B)
RR	117.736	326.738	360,3
DF	621.513	2.053.897	302,6
AC	160.535	560.611	286,4
TO	179.655	1.161.641	154,7
AP	71.992	480.367	149,9
RO	92.204	1.383.740	66,6
MS	101.878	2.082.024	48,9
MT	117.732	2.513.787	46,8
PI	120.049	2.847.489	42,2
PB	130.845	3.445.125	38,0
RN	102.717	2.780.176	36,9
AL	88.648	2.826.575	31,4
SE	53.494	1.788.747	29,9
PR	270.729	9.585.383	28,2
GO	133.375	5.020.160	26,6
AM	61.648	2.830.310	21,8
MG	375.828	17.917.925	21,0
SC	102.381	5.369.177	19,1
ES	58.834	3.106.372	18,9
CE	130.886	7.444.000	17,6
PA	104.271	6.219.628	16,8
PE	129.981	7.930.964	16,4
RS	160.537	10.207.061	15,7
MA	82.126	5.660.255	14,5
BA	157.856	13.096.003	12,1
RJ	87.559	14.404.923	6,1
SP	171.624	37.100.043	4,6
Nacional	3.986.646	170.143.121	23,4

Fonte: Siga Brasil/ Senado Federal e IBGE (Censo 2000).

### 3. COMO A UNIÃO EXECUTA AS EMENDAS DE BANCADA ESTADUAL: A EXPERIÊNCIA DO GOVERNO LULA (2003-2008)

Para analisar os critérios utilizados ao longo do governo Lula (2003-2008) para alocar os recursos discricionários distribuídos através de emendas de bancada estadual, será utilizado neste trabalho o Modelo de Análise de Regressão Linear Múltipla, que mensura a relação estatística entre uma variável dependente contínua e um conjunto de variáveis independentes, as quais têm a função de explicar os padrões de variação apresentados pela variável dependente. Visando controlar os efeitos da dinâmica intertemporal, utilizamos o método dos Mínimos Quadrados Generalizados (GLS), com dados em painel, o que resultou em um total de 156 observações: 26 (referentes a cada) em cada um dos seis anos considerados. A variável dependente será expressa pelo valor



*per capita* de emenda de bancada executado para cada estado em cada um dos anos do período 2003 a 2008, expresso em logaritmo natural.

É importante ressaltar que embora a execução das despesas orçamentárias envolva três fases – empenho, liquidação e pagamento – e que a efetiva liberação dos recursos só ocorre na última fase, para os fins desse trabalho, consideramos como executados os valores empenhados. Optamos por este caminho, porque o empenhar uma despesa, o Executivo, demonstra conivência com a demanda nela contida e inicia sua execução. Com isso, as barganhas envolvendo o governo e os atores políticos interessados em captar recursos se concentram, principalmente, em torno do empenho da despesa, sendo menos intensas nas etapas seguintes, as quais dependem muito mais da competência dos beneficiados no cumprimento de requisitos e na prestação do serviço, do que do arbítrio do governo propriamente dito.

Quanto à origem dos dados relativos à execução de emendas de bancada, utilizamos a base Siga Brasil do Senado Federal (2010) Embora esta base de dados apresente informações desde o exercício orçamentário de 2000, o acompanhamento passo a passo do processo de execução de emendas orçamentárias só está disponível a partir do orçamento de 2002, o que justifica nossa decisão de focar a análise apenas no governo Lula, iniciado em 2003. Contudo, também não foi possível cobrir a totalidade dos dois mandatos de Lula pelo fato de que as informações relativas à execução de emendas de um exercício fiscal estão sujeitas a alterações até o encerramento do exercício seguinte. Assim, como a coleta dos dados utilizados nesta pesquisa concentrou-se no primeiro semestre de 2010, não foi possível estender a análise para os exercícios de 2009 e 2010.

As variáveis independentes consideradas no modelo analítico emergem de duas dimensões explicativas, a político-institucional e a socioeconômica.

## **I - A dimensão político-institucional na distribuição de recursos da União**

### *A) O apoio eleitoral e político-partidário ao Executivo*

A abordagem atualmente predominante sobre as relações entre Executivo e Legislativo no Brasil destaca que a governabilidade do sistema político brasileiro está

fortemente vinculada à vigência de um presidencialismo de coalizão (FIGUEIREDO e LIMONGI, *op. cit.*; SANTOS, *op. cit.*). Para essas análises, as mudanças engendradas pela Constituição de 1988 e pelas regras que balizam a dinâmica decisória no Congresso Nacional, geram incentivos para que os parlamentares votem de acordo com os seus líderes partidários, dando ao presidente a possibilidade de contar com o apoio de coalizões disciplinadas e estáveis, as quais são recompensadas com indicações para cargos governamentais e recursos orçamentários. Dada a dinâmica do presidencialismo de coalizão, no qual o presidente constrói uma base aliada de governo através da distribuição de cargos governamentais a partidos políticos, do ponto de vista federativo fiscal, o principal desdobramento poderia ser o favorecimento dos estados com maior número de parlamentares na base de apoio ao governo, os quais seriam beneficiados com o recebimento de um maior volume de recursos.

Em uma perspectiva distinta, Mainwaring (2001) destacou o papel das relações entre os governadores e o presidente para se compreender a alocação territorial dos investimentos federais. Amplamente respaldado na literatura que enfatiza a centralidade dos governadores dentro do sistema político brasileiro (ABRUCIO, 1998; SAMUELS, 2000; SAMUELS e ABRUCIO, 1997), o autor se baseou em exemplos e dados do contexto pós-redemocratização para ressaltar que as unidades federativas cujos governadores apóiam o Executivo nacional recebem elevado volume de recursos, ao passo que os estados governados por políticos que se opõem ao governo são preteridos na distribuição das verbas federais.

Em uma terceira perspectiva, a distribuição de recursos pelo Executivo é associada a estratégias pela conquista de votos: o presidente tenderia a investir mais nas localidades onde recebeu maior número de votos na última eleição, buscando, com isso, consolidar sua base eleitoral (COX e McCUBBINS, 1986). Por outro lado, visando conquistar novos eleitores, o Executivo poderia distribuir maior quantidade de recursos para as regiões onde recebeu poucos votos, o que seria mais provável se essas regiões concentrassem um grande número de eleitores (RODDEN e ARRETICHE, 2004).

Assim, a partir destas análises, a influência do presidencialismo de coalizão, o posicionamento do governador em relação ao Executivo, e os interesses eleitorais do presidente serão medidos através das seguintes variáveis independentes:

1) Índice de governismo dos estados em cada uma das casas legislativas, medido pelo percentual de deputados federais (Governismo Câmara) e de senadores (Governismo Senado) do estado que pertence aos partidos de coalizão do governo:

$$\text{- Governismo Câmara} = \frac{\text{Nº de deputados federais do estado que pertencem a partidos da coalizão}}{\text{Nº total de representantes do estado na Câmara dos Deputados}} * 100$$

$$\text{- Governismo Senado} = \frac{\text{Nº de senadores do estado que pertencem a partidos da coalizão}}{\text{Nº total de representantes do estado no Senado}} * 100$$

Estas variáveis têm como base informações disponibilizadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado relativas à origem partidária e estadual dos parlamentares na data da posse. As informações sobre as coalizões baseiam-se nos critérios definidos por Amorim Neto (2000, 2007).

2) Congruência partidária entre o governador do estado e o presidente, medida através de duas variáveis dicotômicas: uma variável para verificar se o partido do governador é o mesmo do presidente, atribuindo valor “um” para esta condição e “zero” em caso contrário; outra variável para verificar se o governador pertence a um dos partidos da coalizão do governo federal, codificado como “um” para “sim” e “zero” para “não”.

3) Interesses eleitorais do Executivo, medido pelo percentual de votos recebido pelo presidente no estado, no primeiro turno da eleição imediatamente anterior ao seu mandato, segundo informações do Tribunal Superior Eleitoral/TSE (2010).

#### *B) A Representação dos estados no Legislativo nacional e no governo*

A desproporcionalidade na representação dos estados na Câmara dos Deputados é fato antigo na história republicana brasileira e que persiste na atualidade, principalmente em função da definição de um máximo de 70 e mínimo de 08 deputados por estado. Para alguns estudiosos do sistema político brasileiro (FURTADO, 1965; SOARES, 2001;

KINZO, 1990; MAINWARING, 2001; STEPAN, 1999) a principal consequência da desproporcionalidade na representação dos estados na Câmara, seria o favorecimento dos interesses dos estados menores e menos desenvolvidos economicamente em detrimento dos estados maiores e mais desenvolvidos. Mais recentemente, alguns trabalhos (SAMUELS, 2002; MELO, 2004) destacaram a influência dessa desproporcionalidade sobre a composição da Comissão Mista de Orçamento, onde a sobre-representação dos estados menores seria ainda mais acentuada e a prevalência dos interesses conservadores a eles associados ainda mais forte. Assim, embora a sustentação empírica dessas interpretações seja questionável (SANTOS, 1987; SOARES e LOURENÇO, 2002), a recorrência com que elas aparecem no debate político brasileiro faz com que a representação dos estados no Legislativo e sua eventual sub/sobre-representação não possam ser desconsiderados, sobretudo quando se trata de questões federativas.

Outro aspecto da representação dos estados que merece atenção é a participação de cada um deles no governo, isto é, ao modo como as pastas ministeriais são distribuídas entre políticos das diferentes unidades federativas. Ao discutir o tema, Abranches (1988) ressaltou que durante a Segunda República (1946-64) as vagas no primeiro escalão do governo federal eram preenchidas levando-se em conta não apenas critérios partidários, mas também estaduais, de modo que determinados ministérios acabaram se convertendo em postos “cativos” de estados específicos. Além disso, Abranches identificou uma forte predominância dos estados mais ricos à frente da maior parte dos ministérios, o que também foi constatado por Amorim Neto (2007) na análise do período pós-1988. Para esse autor, a sobre-representação ministerial dos grandes estados – especificamente durante o primeiro governo Lula (2003-2006) – seria uma forma de o Executivo recompensá-los pela sub-representação parlamentar.

No que se refere ao processo orçamentário, os ministérios são arenas importantes nas decisões sobre a alocação e execução do orçamento e, com isso, a origem estadual dos ministros pode ter uma influência decisiva na escolha de quais emendas de bancada serão ou não executadas e quando isso ocorrerá.

Nesse sentido, as variáveis independentes utilizadas neste trabalho para mensurar os possíveis impactos da representação dos estados no Congresso Nacional, na Comissão Mista de Orçamento e no alto escalão do governo serão:

1) Representação dos estados no Congresso Nacional: variável dicotômica com valor “um” para estado sobre-representado e “zero” em caso contrário. Foram considerados sobre-representados os estados que, apresentam um percentual de cadeiras legislativas, somada representação na Câmara dos Deputados e no Senado, superior à participação percentual na população brasileira (IBGE, 2010) para o Censo de 2000.

2) Representatividade das bancadas na Comissão Mista de Orçamento: variável construída a partir de informações disponibilizadas pela própria Comissão Mista de Orçamento a respeito de sua composição ano a ano (CMO, 2010). Na construção desta variável foi necessário ponderar a representatividade das bancadas na CMO pelo total de membros na Comissão, sendo que até 2006 a CMO era composta por 168 membros e, após a Resolução nº1/2006, que entrou em vigor em 2007, a Comissão de Orçamento passou a ter 80 membros (40 titulares e 40 suplentes).

3) Influência dos estados no gabinete ministerial, medida a partir de duas variáveis. A primeira nos aponta qual a participação no total de recursos de emendas de bancada estadual dos ministérios controlados por cada estado. A segunda variável corresponde à participação no total de recursos de emendas de bancada estadual dos ministérios controlados por partidários do governador de cada estado.

As variáveis foram construídas a partir de informações gentilmente cedidas por Octávio Amorim Neto a respeito da origem estadual e partidária dos ministros brasileiros ao longo do período em questão, incluindo outros órgãos (secretarias) que possuem status de ministérios. Na primeira variável foi considerado não o lugar de nascimento, mas o estado onde se desenvolveu a carreira política do ministro ou secretário, sendo que, nos casos das nomeações técnicas, a origem estadual do ministro foi classificada como politicamente irrelevante. O cálculo da participação no total de recursos de emendas de

bancada estadual foi feito considerando-se os meses e recursos controlados pelos estados ou partidos em cada ano.

## **II - A dimensão socioeconômica na distribuição de recursos da União**

A Constituição Federal (Artigo 165, §7º) destaca que a execução do orçamento deve ocorrer de modo a favorecer a correção das desigualdades regionais vigentes no país. Do mesmo modo, outros documentos que normatizam o processo orçamentário – PPA, LDO, pareceres preliminares e resoluções – reiteram o papel do orçamento da União como instrumento de redistribuição territorial de riquezas no país. Com efeito, quando se analisa os critérios que regulamentam as transferências constitucionais, como o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a tendência redistributiva fica clara, uma vez que a quota de recursos definida para cada ente federativo tende a privilegiar menor nível populacional e/ou de riqueza. A normatização das transferências discricionárias, nas quais se concentram grande parte das emendas parlamentares, também busca favorecer a redistribuição da riqueza ao definir, continuamente, nas Leis de Diretrizes Orçamentária, percentuais de contrapartida menores para os estados das regiões mais pobres: Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Por outro lado, deve-se ressaltar que ainda que os estados mais pobres contem com instrumentos normativos a seu favor, na prática, o poder discricionário que o Executivo possui sobre a realização das despesas não-constitucionais, pode levar ao não cumprimento destas diretrizes redistributivas. O Executivo pode ser mais sensível aos apelos da dinâmica político-institucional, conforme apontados acima.

Neste trabalho, os possíveis efeitos redistributivos ou concentradores provenientes da execução de emendas de bancada serão analisados por meio de duas variáveis independentes:

1) Nível de riqueza dos estados, medido por logaritmo natural do Produto Interno Bruto estadual *per capita* (IBGE, 2010).

2) Região do país a que pertence cada unidade federativa, medida através de variáveis dicotômicas nas quais atribuímos valor “um”, alternadamente, para pertencer às regiões:

Norte, Nordeste, Centro- Oeste e Sul, e valor “zero para a situação oposta, utilizando como referência a região Sudeste, omitida.

### **III - Hipóteses de trabalho**

A partir das dimensões explicativas apresentadas, as hipóteses deste trabalho são: “Os estados mais favorecidos pelo governo federal na execução orçamentária de emendas de bancada estadual são”:

H1: Aqueles com maior índice de governismo na Câmara dos Deputados e/ou no Senado.

H2: Aqueles cujos governadores pertencem ao partido do presidente ou a outros da base aliada ao governo.

H3: Aqueles onde o presidente teve amplo apoio eleitoral quando se elegeu.

H4: Aqueles sobre-representados no Congresso Nacional.

H5: Aqueles que contam com um elevado número de representantes na Comissão Mista de Orçamento.

H6: Aqueles que têm ministros controlando maiores percentuais de recursos de emendas de bancada.

H7: Aqueles que têm governadores pertencentes a partidos que controlam, via ministérios, os maiores percentuais de recursos de emendas de bancada.

H8: Aqueles com menores PIBs *per capita*.

H9: Aqueles localizados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste.

### **IV – Resultados e análise dos dados**

Para avaliarmos a validade das hipóteses, foram feitos quatro modelos estatísticos, nos quais as variáveis relativas à sobre-representação no Congresso Nacional, à localização regional do estado, ao PIB *per capita* estadual e ao controle de recursos via ministérios foram alternadamente testadas. A opção por testá-las separadamente foi feita pelo fato de elas serem fortemente correlacionadas entre si, o que geraria problemas de multicolinearidade, já que os estados localizados nas regiões mais pobres do país são os que, em geral, são sobre-representados no Legislativo Nacional e, ao mesmo tempo, são os que apresentam os menores PIB *per capita* e contam com menor participação no gabinete ministerial. Também para evitar problemas de multicolinearidade, no modelo 4, a variável referente ao volume de recursos controlados pelo partido do governador via ministérios substituiu as variáveis dicotômicas que, nos

demais modelos, indicavam se o chefe do Executivo estadual pertencia ao mesmo partido do presidente ou a outros da coalizão.

É importante ressaltar que, seguindo a tendência de outros trabalhos sobre o tema (RODDEN e ARRETCHE, 2004), o Distrito Federal não foi incluído nos modelos: a qualidade de ente federativo especial, sede do governo federal, confere vantagens à essa unidade federativa em relação aos estados, de modo que as dimensões consideradas nesse trabalho são insuficientes para explicar o seu desempenho na captação de recursos provenientes de emendas de bancada.

TABELA 3

**Determinantes do valor de emendas de bancadas recebido pelos estados (2003-2008)**

Variáveis	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
<b>Governismo na Câmara dos Deputados</b>	0,0092 (1,37)	-0,0046 (-0,67)	-0,0042 (-0,64)	0,0050 (0,79)
<b>Governismo no Senado</b>	0,0094 (3,31)***	0,0109 (3,56)***	0,0071 (2,53)**	0,0093 (3,19)***
<b>Governador é do partido do presidente</b>	0,0089 (0,03)	0,0247 (0,09)	0,0688 (0,25)	-
<b>Governador é de partido da coalizão presidencial</b>	-0,2138 (-1,15)	0,0829 (0,44)	-0,2982 (-1,68)*	-
<b>Votação no presidente na última eleição</b>	0,0063 (0,74)	0,053 (0,62)	0,0040 (0,49)	0,0022 (0,25)
<b>Representatividade da bancada na CMO</b>	0,9315 (4,13)***	0,9147 (3,95)***	1,0920 (4,37)***	0,9006 (3,49)***
<b>Estado é sobre-representado</b>	1,1983 (3,29)***	-	-	-
<b>Região Norte</b>	-	2,1454 (4,36)***	-	-
<b>Região Nordeste</b>	-	1,0067 (2,12)**	-	-
<b>Região Centro-oeste</b>	-	1,3029 (2,15)**	-	-
<b>Região Sul</b>	-	0,5698 (0,96)	-	-
<b>Log. do PIB per capita</b>	-	-	-1,1247 (-4,65)***	-
<b>Percentual de recursos controlados pelo estado, via ministérios</b>	-	-	-	0,0021 (0,24)
<b>Percentual de recursos controlados pelo partido do governador, via ministérios</b>	-	-	-	0,0156 (2,30)**
<b>Constante</b>	1,1399 (1,67)*	1,0234 (1,36)	-7,8910 (-3,59)***	2,2542 (3,43)***
<b>Observações</b>	15 6	15 6	15 6	1 56
<b>R2 Ajustado</b>	0,3056	0,4292	0,1028	0,1017

Variável dependente: Log. Valor per capita de emenda de bancada executado no ano

O primeiro número de cada quadrante refere-se ao coeficiente de correlação entre a variável em questão e o Log. do valor da execução per capita, mantidas constantes todas as demais variáveis independentes. Já o valor entre parênteses refere-se ao valor da estatística de teste (Z). Os asteriscos indicam o nível de significância do teste, conforme o valor p:

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.10



Na dimensão político-institucional, as variáveis que mais se destacaram, apresentando significância elevada em todos os modelos, foram às relacionadas ao governismo no Senado e à representatividade das bancadas na CMO. Nesse último caso, os resultados reforçam o entendimento de que a Comissão Mista de Orçamento é um ator político extremamente estratégico no processo orçamentário (SOUZA, 2003), mesmo não tendo participação direta na etapa de execução. A influência da CMO certamente está no fato de que a comissão realiza uma espécie de “filtragem” do que será incluído na LOA e, conseqüentemente, acaba tendo o poder de definir o rol de demandas territoriais à disposição do Presidente para execução. Nesse processo, os estados cujas bancadas apresentam maior representatividade na Comissão são beneficiados

Quanto aos dados relativos ao governismo no Senado, duas observações podem ser feitas. Em primeiro lugar, o fato de o Executivo favorecer os estados que lhe fornecem maior apoio na câmara alta (conforme ilustrado pelos resultados dos quatro modelos) trás à tona a discussão sobre o efetivo papel do Senado no Brasil. Constitucionalmente, o Senado deveria ser a casa de representação dos interesses das unidades federativas junto ao governo federal, cumprindo o papel definido pelos “Pais Fundadores” da federação norte-americana. Porém, o que a literatura ressalta (NEIVA e SOARES, 2010) é que a representação territorial não tem sido a única nem a mais importante função da segunda câmara no Brasil, que, na maior parte das vezes, demonstra maior preocupação com os interesses nacionais do que com os estaduais. Em diálogo com esse argumento, os dados deste trabalho levam-nos à interpretação de que, se, ao executar emendas de bancadas estaduais, o governo valoriza o apoio recebido no Senado, é provável que esta Casa tenha uma importante participação na intermediação dos interesses das unidades federativas junto à União, desempenhando, em certa medida, o seu papel constitucional. Numa outra perspectiva, é possível argumentar que os dados relativos ao Senado podem estar relacionados ao número e perfil de seus integrantes: em primeiro lugar, sendo apenas três por estado, é provável que os senadores de uma mesma unidade federativa sejam mais coesos entre si do que os deputados, o que facilitaria a sua barganha com o Executivo. Em segundo lugar, o fato de grande parte dos senadores

serem ex-governadores e terem intenções de retornar aos executivos estaduais (NEIVA e SOARES, *op. cit.*) pode explicar um maior empenho em patrocinar demandas regionais.

A comparação dos resultados das variáveis relacionadas ao governismo nas duas Casas Legislativas mostra que, no caso do Senado, parece não haver dúvidas de que pertencer à coalizão tem conseqüências positivas sobre a execução de emendas de bancada; já no caso da Câmara dos Deputados, os resultados variaram em cada um dos quatro modelos, dificultando a formulação de conclusões precisas sobre o papel dessa Casa no processo orçamentário. O que os resultados permitem afirmar é que, no que se refere à execução de emendas de bancada, o Executivo não trata ambas as câmaras de maneira homogênea. Mais do que isso, é possível que a Câmara dos Deputados e o Senado tenham papéis distintos no processo orçamentário: por meio do Senado, o Executivo sedimentaria o apoio recebido por sua base de sustentação parlamentar e, através da Câmara dos Deputados, buscaria ampliar o apoio à sua agenda junto à oposição. Embora a segunda parte dessa interpretação contrarie as abordagens atualmente predominantes sobre o tema dos estudos legislativos no Brasil (FIGUEIREDO e LIMONGI, *op. cit.*; SANTOS, *op. cit.*; AMORIM NETOS e SANTOS, *op. cit.*), ela encontra sustentação em outros trabalhos recentes que analisam conjuntamente as relações entre Executivo/Legislativo e o federalismo fiscal (SOARES e NEIVA, *op. cit.*).

Não encontramos resultados com significância estatística para as variáveis relacionadas à posição do partido do governador frente ao governo central. Tal fato pode ser interpretado como um indício de que, dada a heterogeneidade regional e estadual dos partidos políticos brasileiros (MENEGUELLO, Rachel; MAINWARING, Scott; e POWER, Timoty, 2000) a coalizão partidária que dá sustentação ao governo no Legislativo Nacional talvez não fosse o melhor indicador das relações entre o presidente e cada um dos 27 governadores de estado. No entanto, quando se leva em conta o resultado da variável referente ao percentual de recursos controlado pelos partidos via ministérios (modelo 4), a relação partidária entre o Executivo Nacional e os governos estaduais parece mais clara, levando-nos a uma interpretação distinta: para os estados interessados em captar recursos de emendas parlamentares, mais importante do que

serem governados por partidos da coalizão, é serem governados por legendas da coalizão que controlam elevando volume de recursos via ministérios. Em outras palavras, a relação entre a União e os estados no processo de execução de emendas parlamentares é intermediada pelos ministérios, sendo que os ministros tendem a favorecer os governadores do seu próprio partido. O mesmo não se verificou em relação ao estado de origem política dos ministros.

Quanto à variável utilizada para medir se o presidente tende a favorecer os estados que mais o apoiaram na eleição anterior, os resultados apontam que os votos que ele recebeu na última eleição não ajudam a explicar a quantidade de recursos que foram transferidos. A explicação para tal achado pode ser que tal aspecto não é relevante ou, alternativamente, que o presidente preocupa-se não somente em consolidar o apoio recebido nos estados em que foi bem votado, mas também em melhorar a sua performance eleitoral ou de seu sucessor nos estados em que não foi bem votado.

A última variável da dimensão político-institucional refere-se aos efeitos da sobre-representação parlamentar em relação à captação de recursos provenientes de emenda, que mostrou-se positiva, confirmando nossa hipótese. Esse resultado pode ser interpretado de duas maneiras distintas. Em uma primeira análise, o favorecimento dos estados sobre-representados pode ser visto como reflexo da dimensão sócio-econômica: o Executivo tenderia a alocar os recursos de maneira redistributiva, beneficiando os estados mais pobres, que também são os que contam com a sobre-representação parlamentar. Numa outra perspectiva, esse resultado pode ser interpretado como uma estratégia do governo para conseguir apoio “mais barato” no Legislativo: ao executar as demandas apresentadas pelas bancadas desses estados, o retorno obtido pelo Executivo em termos de votos parlamentares seria maior do que no caso dos estados sub-representados, onde o governo teria de investir muito mais recursos para conquistar uma quantidade similar de votos parlamentares.

Das variáveis utilizadas especificamente para mensurar a dimensão sócio-econômica, os modelos apontam para resultados que reforçam a suspeita de que a alocação territorial de recursos de emendas de bancada é fortemente redistributivista. Essa redistribuição, vala ressaltar, se dá tanto em relação ao nível de riqueza (PIB *per*

*capta*) quanto em relação à localização regional, isto é, os estados da região mais rica do país (Sudeste) recebem menos do que os localizados em todas as demais regiões. Essa relação, conforme esperado, mostrou-se acentuada nos casos das regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste, e não-significativa no caso da região Sul. A conclusão daí decorrente é de que o orçamento tende a atuar em conformidade com as normas constitucionais e legais, buscando atenuar as desigualdades inter-regionais.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este trabalho teve como tema as emendas apresentadas por bancadas estaduais ao orçamento anual da União no Congresso Nacional brasileiro e sua execução pelo Poder Executivo. Uma das premissas foi de que, se toda federação é inevitavelmente marcada pela competição – sobretudo no âmbito fiscal – a existência de um instrumento como as emendas de bancada intensifica as disputas territoriais pela distribuição dos recursos federais. Para completar o quadro, no Brasil dos anos 1990, a disputa entre demandas estaduais na arena orçamentária nacional passou a ser estimulada pelas novas regras que passaram a regular a Comissão Mista do Orçamento e pela ampliação das receitas públicas na União e a redução na autonomia de gastos dos governos estaduais. Nessas circunstâncias, a habilidade das bancadas estaduais em negociar a inclusão e execução de suas emendas tornou-se um elemento bastante estratégico; porém, a decisão sobre quais demandas serão ou não realizadas é competência do Poder Executivo, que pode utilizar as emendas como um instrumento político para garantir a adesão dos parlamentares e outras elites políticas à sua agenda de governo ou como mecanismo de redistribuição territorial de recursos públicos

Sob esta perspectiva, o presente trabalho apresentou uma série de questões relevantes para as discussões em torno do federalismo fiscal e das relações entre Executivo e Legislativo no Brasil no âmbito do nosso presidencialismo de coalizão. No caso do federalismo fiscal, pôde-se verificar que as unidades federativas não possuem a mesma capacidade de captar os recursos alocados pelo governo federal via emendas de bancada, sendo que critérios redistributivos, associados a fatores político-partidários,

permitem entender melhor as variações no desempenho dos estados. Os achados corroboram as proposições de parte da literatura que sustenta que, em federações marcadas por amplas desigualdades regionais, a União dedica uma atenção especial às unidades federativas mais pobres, concentrando transferências e investimentos federais nessas áreas (REZENDE, 2001).

No âmbito das relações entre Executivo e Legislativo, ficou evidente o forte predomínio do primeiro no processo orçamentário, corroborando o que já vinha sendo apontado pela literatura. Isso não significa que a participação do Legislativo seja sem importância; pelo contrário, a atuação desse Poder, principalmente por meio da Comissão Mista do Orçamento, mostrou-se bastante estratégica na definição de gastos na Lei Orçamentária Anual.

No que se refere às decisões do governo em torno da execução de emendas de bancada, a influência dos partidos mostrou-se relevante, seja na relação dos ministros com os governadores das suas respectivas legendas, seja na relação e do presidente com os senadores da sua base aliada. Contudo, os resultados apresentados pela variável referente ao governismo na Câmara dos Deputados, e o fato de a sobre-representação ter se mostrado altamente influente sobre o modo como os recursos de emendas de bancada são distribuídos podem revelar que, além da dimensão partidária do presidencialismo de coalizão, outros fatores orientam as escolhas do governo. Dentre eles, pode-se destacar o possível interesse do Executivo em se fortalecer junto à oposição e também de “economizar” recursos na conquista de apoio parlamentar. Nesse sentido, pode-se dizer que, ao distribuir territorialmente os recursos de emendas de bancada, o Executivo considera a sua base aliada, mas não ignora as demandas dos parlamentares da oposição nem deixa de, eventualmente, agir de modo a conseguir o apoio “mais barato” das bancadas sobre-representadas.

É importante ressaltar que todas essas conclusões se aplicam aos recursos federais distribuídos via emendas de bancada estadual e que um desdobramento importante desse trabalho seria a expansão da análise para as outras modalidades de emendas, confrontado, inclusive, o comportamento do Executivo frente às emendas coletivas e individuais.

Outro desdobramento que acarretaria o aperfeiçoamento dos achados deste trabalho seria a inclusão de uma análise qualitativa das questões, buscando captar os detalhes que passam ao largo da análise quantitativa, como a os aspectos informais que permeiam as barganhas e negociações das elites estaduais com o Executivo Nacional, possibilitando um entendimento mais completo do processo orçamentário brasileiro. Por fim, o aprofundamento das questões e resultados apresentados neste trabalho passa por uma análise mais detida sobre a atuação da Comissão Mista de Orçamento e do modo como as decisões são tomadas no seu interior.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio (1988). “Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro”. **Dados - Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, Vol. 31, nº 1, pp. 5-38.

ABRUCIO, Fernando (1999). “O longo caminho das reformas dos governos estaduais: crise, mudanças e impasses”. In: MELO, M. A (Org.). **Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil**. Recife, Fundação Ed. Massangana.

\_\_\_\_\_ e COSTA, Valeriano (1998). **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.

AMES, Barry (2001). **The Deadlock of Democracy in Brazil: Interests, Identities, and Institutions in Comparative Perspective**. Ann Arbor, University of Michigan Press.

AMORIM NETO, Octávio (2000). “Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil”. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Vol. 43, nº3, pp. 479-517.

\_\_\_\_\_ (2007). “Algumas Conseqüências Políticas de Lula: Novos Padrões de Formação e Recrutamento Ministerial, Controle de Agenda e Produção Legislativa”. In: NICOLAU, J. POWER, T. (Orgs.). **Instituições Representativas no Brasil: Balanço e Reformas**. Belo Horizonte: Editora UFMG.

\_\_\_\_\_ e SANTOS, Fabiano (2002). “A produção legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação”. In: VIANNA, L. (Org.). **A Democracia e os Três Poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG.

\_\_\_\_\_ e SANTOS, Fabiano (2003). “O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros”. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 46, nº4, pp.661-698.

BRASIL (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

COMISSÃO MISTA DO ORÇAMENTO (2010):

<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo>. Acesso em: 25/10/2010.

CONGRESSO NACIONAL (2010) - Notas técnicas conjuntas aos orçamentos de 2007, 2008, 2009 e 2010. Disponíveis em: <http://www2.camara.gov.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa>. Acesso em: 02/11/2010.

CONGRESSO NACIONAL (2006). Resolução Nº1, de 26 de dezembro de 2006.

COX, Gary e McCUBBINS, Matthew (1986). "Electoral politics as a redistributive game". **Jornal of politics**. Vol. 48, pp. 370-389.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando (1999). **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas Editora.

\_\_\_\_\_(2002). "Interesses eleitorais, partidos e política orçamentária". **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 2, pp.303-344.

\_\_\_\_\_(2005). "Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo". **Dados - Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, Vol. 48, nº 4, pp. 737-776.

\_\_\_\_\_(2007). "Instituições políticas e governabilidade", In: MELO, C. R e ALCÁNTARA, M (orgs.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Ed. UFMG.

\_\_\_\_\_(2008). **Política Orçamentária no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas Editora.  
FOLHA DE SÃO PAULO, Jornal – Folha on line. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u384405.shtml>. Acesso em: 02/11/2010.

GIACOMONI, James (2007). **Orçamento Público**. São Paulo: Ed. Atlas. 14ª edição.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) – Contas Regionais. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/contas\\_regionais](http://www.ibge.gov.br/contas_regionais). Acesso em: 17/11/2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) – Censo 2000. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/censo2000>. Acesso em: 30/05/2010.

KUGELMAS, Eduardo (2001). "Evolução recente do regime federativo no Brasil". In: HOFMEISTER, W e CARNEIRO, J.M.B (orgs.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, Série Debates nº 22, Vol. 1.

\_\_\_\_e SOLA, Lourdes (1999). "Recentralização/ Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil nos anos 90". **Tempo Social – Revista de Sociologia da USP**, Vol. 11, nº 2.

MAINWARING, Scott (1993). "Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination". **Comparative Political Studies**. Washington, Vol. 26, nº 2, pp. 198-228.

\_\_\_\_\_(1997). "Multipartyism, Robust Federalism, and presidentialism in Brazil". In: MAINWARING, S. e SHUGGART, M. (orgs.). **Presidentialism and Democracy in Latin America**. Cambridge, Cambridge University Press.

\_\_\_\_\_(2001). **Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil**. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas.

MAY, R. J. (1969). **Federalism and Fiscal Adjustment**. Oxford: Oxford University Press.

MELO, Ana Lúcia (2004). **A intervenção legislativa no orçamento da União: implicações para a representação política, o federalismo e o desenvolvimento regional**. Tese de doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

MENEGUELLO, Rachel; MAINWARING, Scott; e POWER, Timoty (2000). **Partidos conservadores no Brasil contemporâneo: quais são, o que defendem, quais são suas bases**. São Paulo, Paz e Terra.

NEIVA, Pedro e SOARES, Márcia (2010). “Senado brasileiro: casa federativa ou partidária?”. Artigo não publicado.

O ESTADO DE MINAS, Jornal - Portal Uai. Disponível em: [http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2010/12/23/interna\\_politica,199730/ministerio-de-dilma-fica-com- apenas-um-mineiro.shtml](http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2010/12/23/interna_politica,199730/ministerio-de-dilma-fica-com- apenas-um-mineiro.shtml). Acesso em: 20/01/2011

O GLOBO, Jornal – Rio de Janeiro, 09 de abril de 2010.

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo (2002). “Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro”. **Dados-Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 2, pp. 265-301.

PRAÇA, Sérgio (2009). “Informalidades legislativas no processo orçamentário: ‘jeitinho’ brasileiro ou construção institucional?” Trabalho apresentado no 33º Encontro Anual da Anpocs (GT 21: Estudos Legislativos).

REZENDE, Fernando (2001) “Compensações financeiras e desequilíbrios fiscais na federação brasileira”. In HOFMEISTER, W e CARNEIRO, J.M.B (orgs). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, Série Debates nº 22, Vol. 1.

\_\_\_\_\_ (2001, a). **Finanças Públicas**. São Paulo, Atlas, 2º Ed.

RODDEN, Jonathan e ARRETCHE, Marta (2004). “Política distributiva na federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo” **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, Vol 47, nº 3, pp. 549-576.

SANTOS, Fabiano (1997). “Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira”. **Dados - Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, Vol. 4, nº3. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S00112581997000300007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S00112581997000300007&lng=en&nrm=iso). Acesso em 02/09/2010.

\_\_\_\_\_ (2002). “Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão”. **Dados - Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 5, pp. 237-264.

SENADO FEDERAL/SIGA BRASIL... (2010). Disponível em: [http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento\\_senado/SigaBrasil](http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil). Acesso em janeiro-julho de 2010.

SOARES, Márcia e NEIVA, Pedro (2010). “Federalismo e recursos públicos no Brasil: transferências voluntárias da União aos estados”. Trabalho apresentado no 7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), em agosto/2010.

SOUZA, Celina (2003). “Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos estados por recursos orçamentários federais”. **Dados - Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, Vol 46, nº 2, pp. 345-384.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (2010) - Eleições  
<http://www.tse.gov.br/internet/index.html>. Acesso em: 09/10/2010.