

# ESTRUTURA POLÍTICA COMO DETERMINANTE DOS GASTOS FEDERAIS

Philippe Vedolim Duchateau  
Secretaria de Economia e Planejamento, Governo do Estado de São Paulo

Basilía Aguirre  
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo

## Resumo

*Este artigo analisa a distribuição dos gastos federais entre os Estados brasileiros. A hipótese assumida é de que não só variáveis sociais e geográficas explicam as decisões dos gastos federais, mas também a estrutura política do país é importante para determinar estas escolhas. Teorias positivas da alocação orçamentária, tais como as teorias congressistas, partidárias e eleitorais são usadas para explicar o papel dos arranjos políticos na alocação do orçamento federal. Um conjunto de variáveis políticas e eleitorais são empregados para testar a importância destas teorias. O teste empírico utilizou dados dos 27 Estados entre 1999 e 2003 e as variáveis dependentes usadas foram as transferências voluntárias federais e o investimento federal nos Estados. Os resultados confirmam as hipóteses, indicando que alinhamento partidário entre os representantes e o comportamento eleitoral nas eleições anteriores influencia a distribuição desses recursos entre os Estados.*

*Palavras Chaves - federalismo, gasto público, relações fiscais intergovernamentais*

## Abstract

*This paper analyses federal expending distribution between Brazilian states. The hypothesis is that there are variables other than social and geographic ones that explain federal expending decisions. Country's political structure is also important to determine these choices. Positive theories of budget allocation such as congressional, partisan and electoral are used to ascertain the role performed by political arrangements on the allocation of federal budget. A set of political and electoral variables was used to test the importance of these theories. The test of the hypothesis utilized a panel data of 27 Brazilian states from 1999 to 2003, and the dependent variables used were: states voluntary federal transferences and federal investment on states. The results confirm the hypothesis, indicating that representatives' party alignment and voter's behavior on past elections influence resources distribution among states.*

*Key words - federalism, public spending, intergovernmental fiscal relationship*

Área ANPEC: Economia do Setor Público  
JEL: H50

## I. Introdução

Este artigo busca analisar a alocação das despesas discricionárias do governo federal nas diferentes unidades da federação brasileira. 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. Embora o orçamento seja altamente engessado por conta destas despesas, 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 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.

Um dos primeiros trabalhos neste sentido foi Niskanen (1971), que procurou incorporar a simples idéia de que os *policymakers* têm como objetivo maximizar o volume de recursos disponível para suas políticas. Desde então, a literatura sobre alocações orçamentária avançou bastante e, atualmente, podemos encontrar duas grandes abordagens teóricas. A primeira corresponde às 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. Alternativamente, uma extensa literatura partidária foca no papel que partidos políticos possuem como organizações influentes. Segundo esta linha, políticas públicas voltadas ao favorecimento de objetivos partidários seriam mais influentes do que as atividades individuais e independentes dos representantes.

Este artigo se propõe a identificar no processo orçamentário brasileiro os meios pelos quais representantes individuais e partidos políticos influenciam o orçamento público federal e testar empiricamente a relevância desses meios na execução orçamentária entre as diferentes unidades da federação. 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. Para esta tarefa, o artigo apresenta seis seções subseqüentes. A próxima seção apresenta uma descrição das principais etapas envolvidas na formulação do orçamento federal e sua execução. As duas seções seguintes apresentam breves sumários dos principais desdobramentos das teorias congressistas e partidárias de alocação orçamentária e as devidas ressalvas que se fazem necessárias para analisar o caso brasileiro. A seção

cinco apresenta o banco de dados e a metodologia empregada nos testes empíricos. Os resultados dos testes empíricos e as conclusões finais estão na última seção.

## II. O Orçamento Público Federal

A elaboração do projeto de lei orçamentária começa no Poder Executivo, mais especificamente, no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPO). Este estima as receitas e determina o conjunto de despesas de cada órgão dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e elabora a Proposta Orçamentária Anual (POA). Esta proposta define os parâmetros para despesas 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 ao MPO, que fica com a responsabilidade de consolidar tudo em uma proposta única, o Projeto de Lei Orçamentária, que deve ser assinado pelo Presidente da República e enviado ao Congresso.

Ao chegar no Congresso, o PLO é encaminhado à Comissão Mista de Planos, Orçamento e Fiscalização (CMPOF). A participação dos parlamentares no ciclo orçamentário tem lugar, sobretudo, dentro dessa comissão.<sup>1</sup> 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 que atendam aos supostos interesses eleitorais dos congressistas se resumem, praticamente, aos recursos destinados a investimentos.

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 emendas<sup>2</sup>, define também parâmetros para a apreciação da proposta enviada pelo

---

<sup>1</sup> Embora 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. Segundo Pereira e Mueller (2002), esses parlamentares saltam um estágio importante das negociações no Congresso, fazendo constar seus pedidos já no projeto enviado pelo presidente da República.

<sup>2</sup> 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.”

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 chama-se “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 apresentam como 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 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 possuem 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 à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda (MF) para sua execução.

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 LOA<sup>3</sup>. 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 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 dispõe 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 detém 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. Segundo Santos et al (1997: 119), “É razoável supor [...] que o apoio dos parlamentares é condicionado, em grande medida, pelo acordo expresso anteriormente nos dispositivos da LOA, negociados na CMPOF”.

### III. Teorias Congressistas

As teorias congressistas sobre os processos orçamentários enfatizam as ações atomistas dos representantes no congresso. O pressuposto básico é de que os representantes procuram direcionar a maior quantidade possível de recursos aos seus distritos com o intuito de receber apoio eleitoral. E os representantes que ocupam posições-chave no processo orçamentário ou que pertençam a comissões de prestígio nesse processo possuem melhores condições de favorecerem seus eleitorados. A literatura de alocações orçamentárias norte-americana ressalta o papel das comissões neste processo. Duas linhas teóricas distintas sustentam argumentos diferentes para o papel das comissões: a teoria distributiva e a teoria informacional. De acordo com a teoria distributiva (Weingast e Marshall, 1988; Shepsle e Weingast, 1987), as comissões surgem como instituições capazes de lidar com os custos de transação nas trocas de apoio mútuo entre os representantes. Como resultado, este sistema produz uma divisão do poder de decisão em jurisdições dentro das quais seus membros teriam significativas vantagens em impor suas preferências, mesmo que estas fossem distantes dos interesses da maioria do plenário. Pela teoria informacional (Gilligan e Krehbiel, 1987; Krehbiel, 1991), o plenário como um todo concede certos poderes às comissões como incentivo para que se especializem, adquiram informação e passem esta informação para o plenário. Por meio destes poderes os membros das comissões podem influenciar o desenho da proposta e, com isto, obter para si ganhos distributivos. O plenário sabe que os membros das comissões agirão desta forma, porém aceita esta perda distributiva como um custo devido à assimetria de informação que será compensado com os ganhos advindos da redução da incerteza. Como resultado, 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

---

<sup>3</sup> Estes limites de suplementação têm variado entre 15 e 20% do valor da dotação orçamentária.

tendo como pano de fundo a estrutura e as instituições do Congresso dos EUA. A transposição destes resultados ao objeto de estudo deste artigo 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 da 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 anteriormente, 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. 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 CMPOF. A elas, é atribuído o poder de eleger as 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 detrimento 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 na seção 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.<sup>4</sup>

O direito exclusivo do Executivo de iniciar as propostas orçamentárias, a pouca flexibilidade dos parlamentares para remanejamento e a discricionariedade do Executivo em atender, ou até mesmo

---

<sup>4</sup> 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.”

modificar, o orçamento autorizado são fatores que diminuem o poder institucional da CMPOF. Esta ausência de poder somada a alta rotatividade dos parlamentares na CMPOF são fatores importantes que atenuam a capacidade de parlamentares direcionar quantidades desproporcionais de recursos aos seus distritos com o intuito de receber apoio eleitoral imediato e individual.

#### **IV. 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.

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 brasileiro<sup>5</sup> 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 ser 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.

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.

## **V. Banco de Dados e Metodologia**

As teorias positivas da alocação orçamentária, apresentadas nas seções anteriores, oferecem hipóteses sobre a distribuição dos gastos públicos entre os Estados que são passíveis de serem testadas empiricamente. O objetivo desta seção é apresentar uma metodologia a ser empregada nos testes empíricos do poder explicativo das teorias apresentadas acima. Os resultados dos testes e as conclusões finais serão apresentados na última seção.

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:

---

<sup>5</sup> Mainwaring (1993, 1995, 1999); Mainwaring e Scully (1994); Ames (2001); Lamounier e Meneguello (1986); Kinzo (1993); Lima Jr. (1993a, 1993b)

H1: representantes ocupando posições chaves na CMPOF influenciam a distribuição dos recursos orçamentários em favor de seus Estados (influência das comissões);

H2: recursos são alocados desproporcionalmente em Estados onde houver maior proporção de eleitores com reduzido viés partidário nas eleições presidenciais (competição eleitoral);

H3: recursos são alocados desproporcionalmente em Estados onde o presidente possui maior apoio eleitoral (favorecimento ideológico);

H4: 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. 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.<sup>6</sup> 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.

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.

$$Y_{it} = \beta t + \rho_1 Y_{it-1} + \theta_1 Z_{it} + \theta_2 W_{it} + c_i + u_{it}$$

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

Onde  $Y_{it}$  representa a variável dependente a ser utilizada para Estado  $i$  no ano  $t$ ;  $\beta t$  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 utilizadas como controle e  $W_{it}$  o vetor de

<sup>6</sup> Exceto para o Distrito Federal, que não possui municípios.

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 ( $\beta t$ ) 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 nesta seção 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.<sup>7</sup> Em seguida serão testadas as hipóteses congressistas e 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  $\theta_2$  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 dummy 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 dummy 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 Arellano e Bond (1991). Este método se faz necessário devido à presença da variável dependente defasada na equação, que derruba a hipótese de

---

<sup>7</sup> No apêndice 1, segue uma lista descritiva completa das variáveis utilizadas em todas as regressões.

exogeneidade estrita<sup>8</sup>, 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 sequencialmente exógenas, condicionais ao efeito não observado  $c_i$ <sup>9</sup>; 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.

## VI. Resultados e Conclusões

### 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 sobrerepresentatividade que Estados menores possam obter: senadores per 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

<sup>8</sup>  $E(u_{it} | \mathbf{x}_{i1}, \mathbf{x}_{i2}, \dots, \mathbf{x}_{iT}, c_i) = 0$ ;  $t = 1999, \dots, 2003$ . Onde  $\mathbf{x}_{it}$  é o conjunto de variáveis explicativas no período  $t$ .

<sup>9</sup>  $E(u_{it} | \mathbf{x}_{it}, \mathbf{x}_{it-1}, \dots, \mathbf{x}_{i1}, c_i) = 0$ ;  $t = 1999, \dots, 2003$ . Onde  $\mathbf{x}_{it}$  é o conjunto de variáveis explicativas no período  $t$ .

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. Ou seja, Estados mais populosos receberam mais recursos per capita. Este fato surpreende de certa forma. Devido a economias de escala nos investimentos públicos, quanto maior a população, menos recursos per capita seriam necessários. 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.

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

### 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)*
<b>Num. Obs.</b>	135	135	135	135	135	135
<b>Wald</b>	52,32	52,66	51,9	59,34	61,83	59,78
<b>Sargan</b>	0,9980	0,9977	1,0000	0,9845	0,9724	0,9996
<b>Prob &gt; Chi2</b>	97,08	116,14	130,49	160,32	230,45	149,72
<b>Ar (1)</b>	-1,95	-1,86	-1,84	-1,91	-1,91	-1,95
<b>Prob &gt; Z</b>	0,0508	0,0631	0,0660	0,0565	0,0560	0,0513
<b>Ar (2)</b>	0,77	0,45	0,55	-1,02	-0,99	-0,89
<b>Prob &gt; Z</b>	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.

#### 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 favorece 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 favorece a obtenção de recursos federais via transferências voluntárias, embora este resultado não se confirme quando analisados os recursos de investimentos.

**TABELA 4. Alinhamentos Partidários**

	ESTIMAÇÕES POR ARELANO E BOND							
	(1.1) TV	(1.2) TV	(1.3) TV	(1.4) TV	(2.1) INV	(2.2) INV	(2.3) INV	(2.4) INV
<b>Y<sub>t-1</sub></b>	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)***
<b>g_p</b>	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)**
<b>g_s</b>	0,29 (0,89)			0,185 (0,58)	0,307 (0,80)			0,336 (0,79)
<b>g_c_aa</b>	-0,03 (-0,20)			-0,211 (-1,38)	-0,150 (-0,87)			-0,270 (-1,49)
<b>g_s_uf</b>		4,058 (1,71)*		3,576 (1,78)*		-0,969 (-0,33)		-2,438 (-0,99)
<b>g_c_uf</b>		35,66 (1,27)		31,95 (1,42)		20,95 (0,65)		29,40 (1,01)
<b>colp_s_uf</b>			2,693 (2,05)**	2,275 (1,80)*			5,084 (2,12)**	5,046 (2,00)**
<b>colp_c_uf</b>			7,089 (0,51)	3,220 (0,24)			-13,26 (-0,66)	-10,15 (-0,55)
<b>população</b>	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)**
<b>jovens (%)</b>	-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)
<b>idosos (%)</b>	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)
<b>renda</b>	-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)
<b>desemp (%)</b>	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)*
<b>Sen PC</b>	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)**
<b>Num. Obs.</b>	81	81	81	81	81	81	81	81
<b>Wald</b>	182,52	168,38	167,54	206,62	207,21	188,54	437,69	615,16
<b>Sargan</b>	57,00	54,44	54,34	54,21	64,77	64,07	63,48	62,67
<b>Prob &gt; Chi2</b>	0,9988	0,9995	0,9995	1,0000	0,9886	0,9904	0,9917	1,0000
<b>Ar (1)</b>	-1,88	-1,87	-1,80	-1,79	-1,88	-1,90	-2,11	-2,13
<b>Prob &gt; Z</b>	0,0601	0,0611	0,0714	0,0733	0,0596	0,0574	0,0348	0,0333
<b>Ar (2)</b>	0,17	-0,02	0,44	0,27	-1,21	-1,25	-1,13	-1,00
<b>Prob &gt; Z</b>	0,8626	0,9841	0,6625	0,7834	0,2280	0,2111	0,2572	0,3166

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

### Conclusões

Os resultados apresentados sugerem que algumas variáveis econômicas e demográficas mostram-se significativas para influenciar o recebimento de recursos discricionários do governo federal. 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 eleitorais 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.
- 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; 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.
- 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.
- NICOLAU, Jairo. **Multipartidarismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

\_\_\_\_\_. 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. *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.

## 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;