

Estrutura Política como Determinante dos Gastos Federais

Philippe V. Duchateau

Secretaria do Planejamento do Governo do Estado de São Paulo, Brasil

Basilia Aguirre

Professora Associada, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo (USP), Brasil

Resumo

Este artigo analisa a distribuição dos gastos federais entre os estados brasileiros. A hipótese principal é a de que outras variáveis além das sociais e geográficas são as que explicam as decisões de gastos federais. A estrutura política do país também é importante na determinação destas escolhas. As teorias positivas da alocação orçamentária tais como a congressista, partidária e eleitoral, são utilizadas para avaliar o papel desempenhado pelos arranjos políticos na alocação do orçamento federal. Um conjunto de variáveis político-eleitorais foi usado para testar a importância destas teorias. O teste das hipóteses utilizou uma análise de painel de 27 estados brasileiros de 1999 a 2003 e as variáveis dependentes utilizadas foram: transferências federais voluntárias e investimentos federais nos estados. Os resultados confirmam a hipótese, indicando que o alinhamento dos representantes partidários e o comportamento do eleitor em eleições passadas influenciam a distribuição de gastos entre os estados.

Palavras-chave: Federalismo, Gasto Público, Determinantes Políticos

Classificação JEL: H50

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.

1. Introdução

Este artigo analisa os determinantes da alocação das despesas discricionárias do governo federal nas diferentes unidades da federação brasileira. A análise dos padrões destas despesas, ao auxiliar o entendimento da lógica das relações entre congresso/executivo e congresso/partidos, identificando a lógica das decisões sobre gastos discricionários do executivo federal, lança, também, algumas luzes sobre a estrutura do sistema político brasileiro. O principal resultado desta análise confirma estudos que mostram uma preponderância do executivo nas decisões orçamentárias.

A literatura brasileira sobre sistema político apresenta resultados muito interessantes sobre qual o tipo de papel das comissões do congresso e sobre a representatividade partidária e a importância dos partidos existente no Brasil. Em primeiro lugar, a literatura sobre as comissões do congresso sugere que existe uma dominância do executivo, especialmente no que se refere aos assuntos econômicos (Pereira e Mueller 2002, 2004). Por outro lado, temos os autores que contestam a existência de representatividade partidária, como Mainwaring (1993, 1995, 1999), Mainwaring e Scully (1994), Ames (2001), Lamounier e Meneguello (1986), Kinzo (1993) e Lima Jr. (1993a,b), de outro pesquisas questionam estes argumentos. Estudos sobre a lógica ideológica das ligações eleitorais apontam que estas não são tão aleatórias quanto crê a opinião pública e alguns cientistas políticos. Novaes (1994) e Schmitt (1998) apresentam resultados nesta direção. Também com relação à migração partidária (Nicolau 1996) e (Schmitt 1999) existem evidências de que ela ocorre, via de regra, dentro do mesmo bloco. Ainda, Figueiredo e Limongi (1999) e Nicolau (2000) atestam uma consistência nos padrões de votação. Finalmente, Rodrigues (2002) mostra que há diferenças entre as composições sociais e a atuação dos partidos no Congresso corresponde a essas diferenças.

Observa-se, portanto, que o debate está longe de ser encerrado. Uma forma de contribuição é procurar uma nova perspectiva para a análise das relações entre executivo, legislativo e partidos no Brasil. Um caminho promissor é a análise dos padrões de gastos discricionários do governo federal, observando quais seus principais determinantes.

Para esta tarefa, o artigo apresenta cinco seções subseqüentes. A próxima seção apresenta as teorias sobre determinantes das decisões orçamentárias de governos federais. A seção seguinte apresenta discute algumas peculiaridades do processo orçamentário brasileiro e suas implicações para os gastos. A seção três apresenta o banco de dados e a metodologia empregada nos testes empíricos. Os resultados dos testes empíricos são discutidos na quarta seção e as conclusões finais estão na última seção.

* Recebido em fevereiro de 2009, aprovado em junho de 2010. Os autores agradecem aos comentaristas anônimos que contribuíram para o aprimoramento do texto. Erros e imprecisões restantes, como tradicionalmente, são responsabilidades dos autores. Este artigo foi selecionado para a Selecta 2007.
E-mail address: basil@usp.br

2. Padrões de Gastos Federais

A literatura existente sobre o padrão dos gastos federais apresenta duas principais linhas. A primeira, conhecida como teorias congressistas, atribui importante papel às comissões e possui duas versões: a teoria distributiva (Weingast e Marshall 1988; Shepsle e Weingast 1984) e a teoria informacional (Gilligan e Krehbiel 1987; Krehbiel 1991). A segunda linha é representada pelas teorias partidárias, que por seu próprio nome atribui maior relevância ao papel dos partidos. Esta segunda linha possui três versões: a teoria da competição eleitoral (Lindbeck e Weibull 1987, 1993; Dixit e Londregan 1996), a do favorecimento ideológico (Cox e McCubbins 1986) e a do alinhamento partidário (Cox e McCubbins 1993).

2.1. *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 1984), 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.

2.2. Teorias partidárias

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, 1993; 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 e defendem o **favorecimento ideológico**. 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, apóiam 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.

Ao testar empiricamente este conjunto de teorias para o caso norte-americano, Larcinese et alii (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 apóiam o partido eleito tendem a receber mais recursos, assim como Estados que historicamente apresentam maior

volatilidade nas eleições presidenciais.

Como pode ser observado, no caso americano tanto as teorias congressistas como as partidárias apresentam algum suporte empírico. Cabe, no entanto, ressaltar que esta literatura sobre alocação orçamentária foi, 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. No Brasil, as especificidades da estrutura partidária e do processo orçamentário podem produzir resultados diferentes.

3. O Processo Orcamentario e as Teorias sobre Padroes de Gastos

Para analisar os resultados das políticas públicas orçamentárias, e, mais especificamente, analisar os gastos discricionários do governo federal no Brasil, devemos focalizar a análise na elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA e a sua tramitação na Comissão Mista de Planos, Orçamento e Fiscalização – CMPOF. Para esta tarefa, é imprescindível analisar a influência do Poder Executivo na elaboração da lei e também na sua execução. As especificidades deste processo acrescentam originalidade à estrutura congressista brasileira que deve ser confrontada com as teorias expostas anteriormente.

3.1. *Algumas peculiaridades do processo orçamentário*

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 pode ser considerada 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.

3.2. *O processo orçamentário brasileiro e as teorias congressistas*

Conforme descrito anteriormente, cabe ao Poder Executivo e, não ao Congresso, iniciar todo e qualquer projeto de lei orçamentária. A 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 restrição do poder de agenda da comissão pode ser encarada como uma primeira restrição às possibilidades de membros da CMPOF influenciar o destino dos recursos discricionários do orçamento federal, o que afasta a capacidade explicativa das teorias congressistas para o caso brasileiro.

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 detrimentos dos interesses dos demais membros do Congresso. Entretanto, são muitas as possibilidades de que as emendas aprovadas nas sub-relatorias sejam alteradas até a aprovação da lei. Aprovados os relatórios parciais, há uma nova rodada de negociações na elaboração do parecer final do relator geral. Após a aprovação do parecer final, este é encaminhado ao plenário do Congresso, que também pode fazer alterações. Portanto, os mecanismos de controles aos quais os parlamentares estão submetidos se aproximam 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. A lei orçamentária não é impositiva, e sim autorizativa. Ou seja, o Executivo precisa da 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.¹

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 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 direcionarem quantidades desproporcionais de recursos aos seus distritos com o intuito de receber apoio eleitoral imediato e individual.

¹ 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”.

Desta feita, é de se esperar que a influência das comissões do Congresso Brasileiro, e especialmente a CMPOF, seja bastante reduzida em relação ao que vem sendo observado no caso americano. Esta afirmação vai de encontro com o que Pereira e Mueller (2004) encontraram quando analisaram o papel e a importância das comissões do Congresso Brasileiro. Nas palavras dos autores: **“The most salient feature of the Brazilian Congress is the ability of the executive to pursue its preferences in the legislative process. Amongst other powers, the executive is able to initiate legislation, discharge the committees, veto legislation in whole and in parts, affect the committee selection process, influence the choice of committee presidents and rapporteurs and even create temporary committees. A straightforward consequence of this situation is that the committees are devoid of any source of power, a sharp contrast to their counterparts in the US Congress”** (pp. 38).

3.3. *O processo orçamentário brasileiro e as teorias partidárias*

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 brasileiro² apresenta inúmeros aspectos 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 argumentos. 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

² Mainwaring (1993, 1995, 1999); Mainwaring e Scully (1994); Ames (2001); Lamounier e Meneguello (1986); Kinzo (1993); Lima Jr. (1993a,b).

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 Figueiredo e 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. 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.

Estes resultados mais recentes apesar de atestar a representatividade e a importância dos partidos, não se manifestam claramente sobre a importância do executivo no processo decisório. Os estudos de Pereira e Mueller (2002, 2004) sugerem uma Teoria da Dominância do Executivo que desfruta de evidência empírica considerável. Deste ponto de vista, as evidências sobre a representatividade dos partidos, já que avaliada sob a ótica da coalizão de governo, pode estar, na verdade, indicando a importância do executivo, em detrimento dos partidos, nos processos decisórios.

Em face desta literatura, é necessário reconhecer que os estudos mais recentes apresentam evidências que não podem ser desconsideradas e que apontam no sentido de que o congresso também tem importante papel a desempenhar na aprovação de medidas. Mesmo Pereira e Mueller (2002), que defendem a Teoria da Dominância do Executivo, deixam muito claro que tanto o executivo quanto o plenário influenciam a ação das comissões. Estudando as circunstâncias nas quais são apresentados às comissões pedidos de urgência os autores concluem que tanto a distância da preferência média do plenário quanto a do executivo são importantes. Segundo os autores: *“It is the committees that are more representative of the floor that would have a greater effect of reducing uncertainty in equilibrium, so it is these*

committees that would be allowed to examine and report a bill by not receiving an urgency petition” (pp. 38). Isto indica que as teorias informacionais podem ter papel relevante na explicação dos padrões de gastos do executivo federal.

Um recente estudo sobre o orçamento norte-americano, Larcinese et alii (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.

4. Banco de Dados e Metodologia

As teorias 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:

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

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 (dominância do executivo);

H4: alinhamento partidário entre representantes de diferentes níveis de governo favorece o recebimento de recursos orçamentários (alinhamento partidário e dominância do executivo).

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 é possível assumir para as aplicações diretas.³ 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 contabilmente 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.

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

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

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

O emprego das variáveis *dummies* para os anos de 1999 a 2002 (β_t) tem por objetivo controlar a influência dos fatores que influenciam apenas o montante de gastos do governo federal em cada ano, e não a distribuição dos gastos entre as unidades da federação. O emprego da variável dependente defasada (Y_{it-1}) se justifica pela característica auto-regressiva dos gastos federais. Convênios

³ Exceto para o Distrito Federal, que não possui municípios.

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.⁴ Em seguida serão testadas as hipóteses congressistas e partidárias, uma a uma, mantendo o vetor de variáveis econômicas e demográficas (Z_{it}) como controle.

A teoria distributiva, como discutida anteriormente, tem 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 incluídas *dummies* para os cargos da mesa diretora da CMPOF: presidente, três vice-presidentes, relator da LDO e relator geral do orçamento, e também os relatores setoriais. Se a comissão possui, de fato, influência na destinação dos recursos, alguns ou todos os coeficientes de θ_2 serão significativamente positivos.

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

Para testar a hipótese da dominância do executivo,⁵ 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

⁴ No Apêndice 1, segue uma lista descritiva completa das variáveis utilizadas em todas as regressões.

⁵ Agradecemos um comentarista anônimo pela sugestão desta hipótese.

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

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

O método utilizado para a realização dos testes empíricos é o de Arelano e Bond (1991). Este método se faz necessário devido à presença da variável dependente defasada na equação, que derruba a hipótese de exogeneidade estrita,⁶ 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 α_i . 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.

5. Resultados

5.1. Variáveis econômicas e demográficas

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 sobre-representatividade que Estados menores possam obter: senadores per capita.

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 certa continuidade. Projetos e convênios entre a União e os Estados

⁶ $E(u_{it}|x_{i1}, x_{i2}, \dots, x_{iT}, c_i) = 0; t = 1999, \dots, 2003$. Onde x_{it} é o conjunto de variáveis explicativas no período t .

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 transferências 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 seja possível 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 socioeconômicas 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.

Tabela 1
Variáveis econômicas e demográficas

	Estimações por Arellano & 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	43,7	51,9	55,06	60,67
Prob > Chi2	0,9538	0,9381	0,69	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	0,7000	0,3570	0,2625

5.2. A Comissão Mista do Orçamento

A Tabela 2 reporta os resultados obtidos nas estimações que usam como explicativas as variáveis que captam a influência da CMPOF. Tal como mostrado na Tabela 1, os resultados apontam que a variável dependente defasada em um período é suficiente para captar os efeitos dos gastos em anos anteriores nos gastos do ano

corrente. Ademais, população, desemprego e proporção de jovens mostraram-se novamente significantes neste novo conjunto de regressões.

Quanto às variáveis utilizadas para aferir a teoria distributiva, embora algumas tenham se mostrado 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.

5.3. *Competição eleitoral e dominância do executivo*

A Tabela 3 confronta as hipóteses de competição eleitoral e dominância do executivo. Para cada variável dependente, foi testada cada uma das duas hipóteses separadamente e ambas conjuntamente. Os resultados sugerem que, tanto para as transferências voluntárias quanto para as despesas com investimentos, a variável que tenta captar dominância do executivo “pres_share” não é relevante. O mesmo ocorre com a variável que capta a competição eleitoral “win_pres”.

Por outro lado, ao testar o modelo de competição eleitoral isoladamente e conjuntamente com as variáveis de dominância do executivo, 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 dominância do executivo, 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.

5.4. *Alinhamento Partidário e Dominância do Executivo*

A Tabela 4 reporta os resultados obtidos nas estimações que usam como variáveis 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.

Tabela 2
Influência da CMPOF

	Estimações por Arellano & Bond			
	(1.1)	(1.1)	(2.1)	(2.1)
	TV	TV	INV	INV
Yt - 1	0,19	0,15	0,24	0,23
	(3,07)***	(2,45)***	(1,99)**	(2,12)***
presidente	-10,58	-1,99	-6,54	-4,17
	(-2,13)**	(-0,49)	(-0,83)	(-0,62)
vice1	1,80		7,84	
	(0,37)		(1,05)	
vice2	-16,77		-9,87	
	(-1,97)**		(-1,49)	
vice3	0,56		-0,87	
	(0,1)		(-0,15)	
relldo	6,78	1,38	8,46	5,01
	(1,62)	(0,3)	(1,00)	(0,64)
relor	-0,92	3,10	-11,87	-7,11
	(-0,12)	(0,54)	(-1,21)	(-1,05)
educ	2,33		10,14	
	(0,37)		(1,13)	
saude	-11,56		1,79	
	(-1,51)		(0,22)	
infra	3,26		2,13	
	(0,79)		(0,4)	
planej	-20,75		8,05	
	(-0,87)		(0,59)	
intrnacma	-22,89		-16,03	
	(-2,29)**		(-1,26)	
agric	-4,18		0,52	
	(-0,83)		(0,07)	
população	-4,86E-06	-2,46E-06	1,36E-05	1,27E-05
	(-0,86)	(-0,44)	(2,73)***	(2,36)***
jovens (%)	-505,441	-574,010	-190,869	-304,890
	(-2,33)**	(-2,27)**	(-0,94)	(-1,14)
idosos (%)	1273,886	670,5	186,7572	17,93
	(2,4)**	(1,58)	(0,41)	(0,04)
renda	-0,084	-0,030	0,056	0,062
	(-1,43)	(-0,79)	(0,66)	(-1,02)
desemprego (%)	44,253	111,830	252,257	353,020
	(0,38)	(0,74)	(2,77)***	(2,49)***
Senadores PC	5,34E+07	4,55E+07	7,66E+07	8,02E+07
	(1,27)	(1,12)	(1,59)	(1,66)*
Num. Obs.	81	81	81	81
Wald	371,84	119,44	401,04	176,62
Sargan	55,24	58,27	58,35	63,6
Prob > Chi2	1,0000	0,9982	1,0000	0,9915
AR (1)	-2,73	-1,89	-1,93	-1,90
Prob > Z	0,0064	0,0591	0,0537	0,0580
AR (2)	-0,29	0,75	-1,04	-1,10
Prob > Z	0,7708	0,4531	0,2968	0,2707

Tabela 3

Competição eleitoral e dominância do executivo

	Estimações por Arellano & Bond					
	(1.1)	(1.2)	(1.3)	(2.1)	(2.2)	(2.3)
	TV	TV	TV	INV	INV	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	-15,16976 (-0,54)		41,544 (0,80)	-27,40576 (-0,75)		52,549 (0,59)
var4mais		-0,095 (0,00)	-108,9391 (-0,96)		44,91688 (0,61)	-125,656 (-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 (-0,2)	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 (-1,4)	-410,276 (-1,54)
idosos (%)	666,8239 (1,04)	755,4135 (1,45)	537,7249 (0,93)	-457,4722 (-0,72)	-447,865 (-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 (0,7)	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 (1,9)*
Num. Obs.	135	135	135	135	135	135
Wald	97,08	116,14	130,49	160,32	230,45	149,72
Sargan	52,32	52,66	51,90	59,34	61,83	59,78
Prob > Chi2	0,9980	0,9977	1,0000	0,9845	0,9724	0,9996
AR (1)	-1,95	-1,86	-1,84	-1,91	-1,91	-1,95
Prob > Z	0,0508	0,0631	0,0660	0,0565	0,0560	0,0513
AR (2)	0,77	0,45	0,55	-1,02	-0,99	-0,89
Prob > Z	0,4435	0,6524	0,5807	0,3082	0,3206	0,3724

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 utilizaram todas as formas de alinhamentos conjuntamente.

Os resultados, em linhas gerais, corroboram os resultados previstos tanto

pelas teorias partidárias quanto pela teoria da dominância do executivo. Possuir governadores alinhados partidariamente com o presidente (dominância do executivo) e senadores pertencentes aos partidos da base governista (alinhamento partidário) 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 (dominância do executivo) respectiva favorecerem a obtenção de recursos federais via transferências voluntárias, embora este resultado não se confirme quando analisados os recursos de investimentos.

5.5. *Todas as Hipóteses Conjuntamente*

Ao testar as hipóteses separadamente, correlações importantes entre as variáveis podem estar sendo omitidas, o que acarretaria em estimadores inconsistentes. Para saber se os resultados encontrados anteriormente são robustos a especificações mais completas, a Tabela 5 reúne todas as variáveis explicativas numa mesma regressão. Dois conjunto de regressões foram estimados, um desconsiderando todas as variáveis que captam influência da CMPOF, que não se mostraram relevantes nos testes anteriores e o outro com as *dummies* para presidente da comissão e para relator geral do orçamento.

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 (dominância do executivo) 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 (alinhamento partidário) continua significativamente positivo.

No que diz respeito às 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. Outras variáveis que testam dominância do executivo não se mostraram relevantes para nenhuma das variáveis dependentes consideradas. Este resultado reafirma os resultados encontrados ao analisar estas hipóteses separadamente. Entretanto, é necessário retomar aqui as considerações feitas anteriormente. A amostra disponível

Tabela 4
Alinhamentos Partidários

	Estimações por Arellano & Bond							
	(1.1)	(1.2)	(1.3)	(1.4)	(2.1)	(2.2)	(2.3)	(2.4)
	TV	TV	TV	TV	INV	INV	INV	INV
Y_{t-1}	0,11 (2,24)**	0,07 (0,93)	0,15 (3,70)***	0,14 (3,17)***	0,25 (2,44)**	0,24 (2,48)**	0,21 (2,24)**	0,23 (2,57)**
g_P	10,8 (2,41)**	7,48 (1,63)	8,31 (2,23)**	11,48 (2,53)**	13,26 (2,29)**	7,46 (1,33)	10,55 (2,27)**	14,4 (2,48)**
g_s	0,29 (0,89)			0,185 (0,58)	0,307 (0,80)			0,336 (0,79)
g_c	-0,03 (-0,20)			-0,211 (-1,38)	-0,15 (-0,87)			-0,27 (-1,49)
g_{s_uf}		4,058 (1,71)*		3,576 (1,78)*		-0,969 (-0,33)		-2,438 (-0,99)
g_{c_uf}		35,66 (1,27)		31,95 (1,42)		20,95 (0,65)		29,40 (1,01)
$colp_{s_uf}$			2,693 (2,05)**	2,275 (1,80)*			5,084 (2,12)**	5,046 (2,00)**
$colp_{c_uf}$			7,089 (0,51)	3,22 (0,24)			-13,26 (-0,66)	-10,15 (-0,55)
população	2,17E-07 (0,38)	06 (-0,30)	2,83E-06 (0,46)	07 (-0,04)	1,96E-05 (2,91)***	1,61E-05 (2,13)**	2,10E-05 (2,88)***	1,86E-05 (2,23)**
jovens (%)	-615,87 (-2,60)***	-607,43 (-2,65)***	-595,12 (-2,47)**	-618,91 (-2,77)***	-319,48 (-1,27)	-333,31 (-1,37)	-368,78 (-1,45)	-317,79 (-1,32)
idosos (%)	564,06 (1,26)	774,77 (1,67)*	516,69 (0,97)	563,36 (1,29)	-245,35 (-0,49)	-243,85 (-0,55)	-517,45 (-0,80)	-214,56 (-0,43)
renda	-0,05 (-1,37)	-0,04 (-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)
desemprego (%)	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)**	316,1 (1,95)*
Senadores PC	5,31E+07 (1,23)	5,57E+07 (1,46)	5,09E+07 (1,38)	5,51E+07 (1,53)	8,31E+07 (1,61)	8,46E+07 (1,84)*	4,51E+07 (2,05)**	9,12E+07 (2,03)**
Num. Obs.	81	81	81	81	81	81	81	81
Wald	182,52	168,38	167,54	206,62	207,21	188,54	437,69	615,16
Sargan	57,00	54,44	54,34	54,21	64,77	64,07	63,48	62,67
Prob > Chi2	0,9988	0,9995	0,9995	1,0000	0,9886	0,9904	0,9917	1,0000
AR (1)	-1,88	-1,87	-1,80	-1,79	-1,88	-1,90	-2,11	-2,13
Prob > Z	0,0601	0,0611	0,0714	0,0733	0,0596	0,0574	0,0348	0,0333
AR (2)	0,17	-0,02	0,44	0,27	-1,21	-1,25	-1,13	-1,00
Prob > Z	0,8626	0,9841	0,6625	0,7834	0,2280	0,2111	0,2572	0,3166

fornece poucos anos eleitorais para construir variáveis que diferenciem, com precisão adequada, Estados ideologicamente definidos de indefinidos. E, portanto, os coeficientes associados a estas variáveis podem estar captando efeitos diferentes dos quais pretendemos avaliar.

No que se refere à influência das comissões, o coeficiente associado à *dummie* para relator geral do orçamento mostrou-se significativamente positivo para as

Tabela 5
Todas as hipóteses conjuntamente

	Estimações por Arellano & Bond			
	(1.1)	(1.2)	(2.1)	(2.2)
	TV	TV	INV	INV
Y_{t-1}	0,137 (3,73)***	0,148 (4,29)***	0,236 (2,55)**	0,237 (2,54)**
g_p	10,68 (1,88)*	9,59 (1,65)*	13,63 (2,01)**	13,43 (1,94)*
g_s	0,103 (0,26)	0,093 (-0,25)	0,097 (0,18)	0,060 (0,11)
g_c	-0,176 (-1,23)	-0,123 (-0,85)	-0,196 (-1,08)	-0,186 (-1,01)
g_{s_uf}	3,456 (1,93)*	2,863 (1,33)	-4,240 (-1,60)	-4,369 (-1,48)
g_{c_uf}	35,97 (1,76)*	39,56 (1,89)*	39,10 (1,53)	39,85 (1,50)
$colp_{s_uf}$	1,594 (1,21)	2,100 (1,56)	4,022 (1,46)	4,123 (1,45)
$colp_{c_uf}$	7,286 (0,49)	10,320 (0,71)	-7,996 (-0,40)	-7,527 (-0,37)
$pres_share$	-30,79 (-0,48)	-0,829 (-0,01)	70,97 (1,15)	75,52 (1,14)
$var4mais$	-19,41 (-0,16)	-79,66 (-0,64)	-236,62 (-1,77)*	-247,38 (-1,63)
win_pres	7,08 (1,36)	5,995 (1,15)	8,51 (1,20)	8,455 (1,03)
$trpres_ult$	2,306 (0,46)	6,675 (1,17)	2,972 (0,53)	3,605 (0,56)
$presidente$		-1,281 (-0,27)		0,259 (0,03)
$relor$		13,560 (1,79)*		2,333 (0,50)
$população$	3,36E-07 (0,46)	6,06E-08 (0,01)	2,08E-05 (2,15)**	2,09E-05 (1,85)*
$jovens$ (%)	-611,68 (-2,73)***	-607,74 (-2,59)***	-320,03 (-1,33)	-320,76 (-1,29)
$idosos$ (%)	615,52 (1,29)	525,78 (1,21)	-257,55 (-0,46)	-278,07 (-0,44)
$renda$	-0,045 (-0,95)	-0,181 (-0,41)	0,089 (1,38)	0,093 (1,42)
$desemprego$ (%)	167,74 (1,13)	165,34 (1,12)	342,00 (2,17)**	341,98 (2,17)**
$Senadores$ PC	5,55E+07 (1,54)	5,51E+07 (1,61)	9,13E+07 (2,08)**	9,12E+07 (2,08)**
Num. Obs.	81	81	81	81
Wald	363,55	437,84	1892,39	3849,90
Sargan	51,62	50,26	58,06	56,30
Prob > Chi2	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000
AR (1)	-1,74	-1,68	2,13	2,13
Prob > Z	0,0817	0,0934	0,0328	0,0330
AR (2)	-0,08	-0,11	-1,05	-1,06
Prob > Z	0,9394	0,9098	0,2943	0,2877

transferências voluntárias, o que corrobora as hipóteses das teorias distributivas. Entretanto, este resultado não se verifica quando analisados os gastos com investimentos.

6. Conclusões

Os resultados apresentados sugerem que algumas variáveis econômicas e demográficas mostram-se significativas para influenciar o recebimento de recursos discricionários do governo federal. 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 dominância do executivo e competição eleitoral, testadas conjuntamente, mostraram relativa preponderância dos resultados previstos pelas teorias. 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 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. Alguns alinhamentos partidários entre parlamentares e os Poderes Executivos Federal e Estaduais também se mostram 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 bibliográficas

- Alvarez, R. M. & Saving, J. (1997). Congressional committees and the political economy of federal outlay. *Public Choice*, 92:55–73.
- Ames, B. (2001). *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Michigan University Press, Michigan.
- Cox, G. W. & McCubbins, M. D. (1986). Electoral politics as a redistributive game. *Journal of Politics*, 48:370–389.
- Cox, G. W. & McCubbins, M. D. (1993). *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. University of California Press, Berkeley.
- Dixit, A. & Londregan, J. (1996). The determinants of success of special interest in redistributive politics. *Journal of Politics*, 58:1132–1155.
- Figueiredo, A. C. & Limongi, F. (1999). O processo legislativo e a produção legal no congresso pós-constituente. *Novos Estudos CEBRAP* 38.
- Gilligan, T. & Krehbiel, K. (1987). Collective decision-making and standing committees: An informational rationale for restrictive amendment procedures. *Journal of Law, Economics and Organization*, 3:287–335.
- Kinzo, M. D. G. (1993). *Radiografia do Quadro Político Brasileiro*. Konrad-Adenauer-Stiftung, São Paulo.
- Krehbiel, K. (1991). *Information and Legislative Organization*. University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Lamounier, B. & Meneguello, R. (1986). *Partidos Políticos e Consolidação Democrática. O Caso Brasileiro*. Brasiliense, São Paulo.
- Larcinese, V., Rizzo, L., & Testa, C. (2004). The power of purse: What do the data say on US federal budget allocation to the states? In *Seminário de Microeconomia Aplicada*, São Paulo. FEA-USP.
- Lima Jr., O. B. (1993a). *Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos Anos 80*. Edições Loyola, Rio de Janeiro.
- Lima Jr., O. B. (1993b). A reforma das instituições políticas. A experiência brasileira e o aperfeiçoamento democrático. *Dados*, 36:89–117.
- Lindbeck, A. & Weibull, J. (1987). Balanced-budget redistribution as the outcome of political competition. *Public Choice*, 52:273–297.
- Lindbeck, A. & Weibull, J. (1993). A model of political equilibrium in a representative democracy. *Journal of Public Economics*, 51:195–209.
- Mainwaring, S. (1993). *Democracia presidencialista multipartidária: O caso do Brasil*. Lua Nova 28/29, São Paulo: Cedec.
- Mainwaring, S. (1995). Brazil. Weak parties, feckless democracy. In Mainwaring, S. & Scully, T., editors, *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford University Press, Stanford.
- Mainwaring, S. (1999). *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization. The Case of Brazil*. Stanford University Press, Stanford.
- Mainwaring, S. & Scully, T. (1994). A institucionalização dos sistemas partidários na América Latina. *Dados*, 37:43–79.
- Nicolau, J. (1996). *Multipartidarismo e Democracia*. Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro.
- Nicolau, J. (2000). Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). *Dados*, 43:709–735.

- Novaes, C. A. (1994). Dinâmica institucional de representação. *Novos Estudos CEBRAP* 35.
- Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37:1120–1149.
- Owens, J. & Wade, L. (1984). Federal spending in congressional districts. *The Western Political Quarterly*, 37:404–423.
- Pereira, C. & Mueller, B. (2002). Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: As relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do orçamento brasileiro. *Dados*, 45:265–301.
- Pereira, C. & Mueller, B. (2004). A theory of executive dominance of congressional politics: The committee system in the Brazilian Chamber of Deputies. *The Journal of Legislative Studies*, 10(1):9–49.
- Rodrigues, L. M. (2002). *Partidos, Ideologia e Composição Social: Um Estudo das Bancadas Partidárias na Câmara dos Deputados*. Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Schmitt, R. (1998). *Coligações Eleitorais e Sistema Partidário no Brasil*. PhD thesis, IUPERJ, Rio de Janeiro.
- Schmitt, R. (1999). Migração partidária e reeleição na Câmara dos Deputados. *Novos Estudos CEBRAP* 54.
- Shepsle, K. & Weingast, B. (1984). When do rules of procedure matter? *The Journal of Politics*, 43:206–221.
- Weingast, B. & Marshall, W. (1988). The industrial organization of Congress: Or, why legislatures like firms are not organized as markets. *Journal of Political Economy*, 96:642–664.

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;

intnacma: *dummie* igual a 1 caso o sub-relator de Integração Nacional e Meio Ambiente pertencer ao Estado;

agric: *dummie* igual a 1 caso o sub-relator de Agricultura e Desenvolvimento

Agrário pertencer ao Estado;

Variáveis Eleitorais:

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

pres_share: porcentagem de votos que o presidente em exercício recebeu nos Estados no primeiro turno de sua eleição;

var4mais: variância dos quatro primeiros colocados no primeiro turno da eleição anterior;

win_pres: *dummie* igual a 1 se o presidente venceu as últimas eleições no Estado no turno decisivo (1º turno nas eleições de 1998 e 2º turno nas eleições de 2002);

trpres_ult: *dummie* igual a 1 se o Estado trocou a preferência pelo presidente na última eleição em relação à eleição anterior;

Variáveis de Alinhamento Partidário:

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

g_p: *dummie* igual a 1 se governador pertence ao partido do presidente;

g_s: número de senadores pertencentes ao partido do governador;

g_c: número de deputados pertencentes ao partido do governador;

g_s_uf: número de senadores da bancada estadual pertencentes ao partido do governador;

g_c_uf: proporção de deputados na bancada estadual pertencentes ao partido do governador;

colp_s_uf: número de senadores da bancada estadual pertencentes aos partidos da base governista;

colp_c_uf: proporção de deputados da bancada estadual pertencentes aos partidos da base governista.

Apêndice 2: Estatísticas Descritivas

Variável	Obs.	Média	Desv. Pad.	Mín.	Máx.
TV	135	35,118	38,710	3,731	214,904
INV	135	44,356	42,836	2,997	228,093
pop_UF	135	6,44E+06	7,70E+06	3,22E+05	3,92E+07
jovens	135	0,310	0,038	0,223	0,394
idosos	135	0,054	0,015	0,020	0,090
renda	135	627,021	205,434	297,015	1285,781
desemp	135	0,071	0,029	0,023	0,204
SenadoresPC	135	1,50E-06	2,00E-06	7,65E-08	9,32E-06
D99	135	0,2	0,401	0	1
D00	135	0,2	0,401	0	1
D01	135	0,2	0,401	0	1
D02	135	0,2	0,401	0	1
D03	135	0,2	0,401	0	1
presidente	135	0,037	0,190	0	1
vice1	135	0,037	0,190	0	1
vice2	135	0,037	0,190	0	1
vice3	135	0,037	0,190	0	1
relldo	135	0,037	0,190	0	1
relor	135	0,037	0,190	0	1
educ	135	0,037	0,190	0	1
saude	135	0,037	0,190	0	1
infra	135	0,037	0,190	0	1
planej	135	0,037	0,190	0	1
intnacma	135	0,037	0,190	0	1
agric	135	0,037	0,190	0	1
g_p	135	0,230	0,422	0	1
g_s	135	14,179	7,660	0	26
g_c	135	75,970	29,437	0	106
g_s_uf	135	0,867	0,937	0	3
g_c_uf	135	0,254	0,132	0	0,545
colp_s_uf	135	1,459	0,929	0	3
colp_c_uf	135	0,525	0,159	0,125	0,875
pres_share	135	0,518	0,097	0,286	0,731
var4mais	135	0,218	0,050	0,063	0,329
win_pres	135	0,667	0,473	0	1
trpres_ult	135	0,267	0,444	0	1