

# DADOS

Revista de Ciências Sociais

Dados

Revista de Ciências Sociais

iuperj@iuperj.br

ISSN: 0011-5258

BRASIL

2003

Celina Souza

FEDERALISM AND DISTRIBUTIVE CONFLICTS: THE STRUGGLE AMONG  
BRAZILIAN STATES FOR FEDERAL BUDGET RESOURCES

*Dados*, año/vol. 46, número 002

Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro, Brasil

pp. 345-384

# Federalismo e Conflitos Distributivos: Disputa dos Estados por Recursos Orçamentários Federais\*

Celina Souza

## INTRODUÇÃO

**N**a maioria dos países do mundo, a opinião pública e os eleitores têm expressado mal-estar e descrédito com os sistemas políticos em geral e com o representativo em particular. Nos países de democracia recente ou redemocratizados, atribui-se ao sistema político e aos seus representantes a responsabilidade pela incapacidade de se responder às expectativas geradas pela democracia. Ademais, vem ganhando espaço a visão de que os legisladores buscam apenas a maximização de seus auto-interesses, o que geraria políticas pouco universalistas, fisiologismo e clientelismo.

Paralelamente a esse ceticismo, o *mainstream* acadêmico passou a questionar a capacidade explicativa das macroteorias sobre o funcio-

---

\* Este trabalho é resultado do Projeto Integrado de Pesquisa “Demandas Regionais e Locais no Processo Decisório Nacional”, realizado com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq. Agradeço à Márcia Blumm, a André Borges e aos bolsistas de Iniciação Científica Alex Bruno F. Santos e Cassandra Costa Pinto, pelo empenho e dedicação ao longo da pesquisa, e a Mark Setzler, a Vicente Palermo, ao Grupo de Política do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP e aos pareceristas anônimos de *Dados*, pelos excelentes comentários e sugestões.

namento dos sistemas políticos. Assim, diferentes disciplinas das ciências sociais passaram a privilegiar, sob o rótulo abrangente de neo-institucionalismo (NI), o estudo do papel das instituições e dos processos de institucionalização na intermediação de interesses e nos processos de ação coletiva. O NI recorre, sempre, a um nível intermediário (ou meso) de análise para entender e explicar os processos políticos e decisórios.

Apesar de caminhos e escopos diferentes, o NI busca respostas para duas questões fundamentais à análise institucional: qual a relação entre instituições e comportamento dos atores e como explicar o processo por meio do qual as instituições nascem e se transformam. A tentativa de responder à primeira indagação é o objetivo deste trabalho, que procura aprofundar as discussões sobre a relação entre o federalismo como instituição e o comportamento dos atores – as bancadas estaduais –, mediante a investigação e a compreensão de como essas bancadas processam e negociam as emendas ao orçamento federal no âmbito da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, mais conhecida como Comissão Mista de Orçamento – CMO. A pesquisa é feita por via da análise das emendas ao orçamento, propostas pelos parlamentares de três estados da Federação – Bahia, Ceará e Paraná – no período 1995-1999.

Desde a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, o Brasil passou a ser um dos países mais descentralizados do mundo em desenvolvimento no que se refere à distribuição de recursos tributários e de poder político. No entanto, apesar da descentralização financeira, estados e municípios continuam pressionando o governo federal por mais ações financiadas por tributos federais, tendo, inclusive, federalizado inúmeras vezes parte de suas dívidas.

Argumentou-se anteriormente, com base em dados secundários, que existe no Brasil uma divisão dos recursos nacionais/federais que funciona de forma a manter o equilíbrio federativo do país e a acomodar demandas conflitantes em um país com alto grau de heterogeneidade regional. Alegou-se, também, que as desigualdades regionais foram historicamente acomodadas pelo Executivo e pelo governo federal, que administram os desequilíbrios (regionais) promovendo uma divisão dos recursos públicos nacionais mediante regras formais e informais (Souza, 1997; 1998)<sup>1</sup>. Isso porque o federalismo brasileiro nasceu sob a égide da acomodação das desigualdades regionais pela via

da negociação de recursos federais baseada em regras formais – constitucionais e legais – que pouco contribuem para a promoção da equalização fiscal entre estados e regiões, deixando amplo espaço para a adoção de regras informais<sup>2</sup>.

Negociações baseadas em regras informais tornaram-se mais complexas com a redemocratização porque as lideranças subnacionais aumentaram seu poder de barganha, tornando os conflitos federativos mais intrincados. Conseguir mais recursos federais para os estados também ficou mais difícil devido à política de ajuste fiscal. Além do mais, a Federação brasileira não só não mais se caracteriza como sendo dominada por alguns poucos estados, como no passado não tão distante, mas por um sistema complexo de dependência política e financeira entre as diferentes esferas de governo, embora com poderes desiguais, como tem sido marcada por fortes desigualdades regionais e por escassos mecanismos de equalização fiscal que compensem as históricas assimetrias econômicas e sociais entre as regiões.

É nesse cenário que recebe impactos da redemocratização, da política de ajuste fiscal e de uma Federação marcada por desequilíbrios regionais que a disputa por recursos federais se desenrola. O entendimento da divisão dos aportes federais por via da análise das emendas dos parlamentares apresentadas à CMO e dos resultados de algumas políticas públicas, como o Sistema Único de Saúde – SUS e a seguridade social, permite aprofundar nosso conhecimento sobre como são acomodadas as tensões que ocorrem na Federação.

No Brasil, há poucos trabalhos que investigam o Congresso como alocador de recursos públicos<sup>3</sup>. O longo período de regime militar, em que o papel do Congresso, dos governadores e dos prefeitos na definição e negociação de políticas era secundário, embora os mesmos tenham contribuído para a legitimação do regime (ver Medeiros, 1986), é parcialmente responsável pela falta de estudos nessa área, que, afinal, começam a ser retomados<sup>4</sup>.

Este trabalho busca ampliar o entendimento do comportamento das bancadas estaduais na questão orçamentária<sup>5</sup>. Na verdade, persiste a necessidade de análises mais específicas, em especial da ótica do federalismo, que tomem os estados individual e comparativamente, sobretudo na esfera em que a disputa por recursos federais é mais visível, ou seja, na CMO.

Bahia, Ceará e Paraná foram selecionados para testar tanto os referenciais teóricos sobre os quais a pesquisa se apóia como a hipótese de trabalho adiante mencionada. Esses estados foram escolhidos porque são territórios que partilham várias características comuns. Primeiro, suas lideranças políticas têm conseguido manter, até recentemente, grande controle sobre as instituições e os processos decisórios estaduais, o que poderia indicar um comportamento razoavelmente homogêneo das representações estaduais na disputa por recursos federais, na linha do argumento de que os governadores exercem influência sobre suas bancadas no Congresso Nacional. Segundo, os três estados representam uma amostra, embora restrita, de duas regiões, Nordeste e Sul, que vêm buscando, nos últimos anos, elevar sua posição nas esferas política e econômica nacionais *vis-à-vis* o Sudeste, dado que são estados que conseguiram, nas últimas décadas, importante crescimento relativo de seus PIBs comparativamente a outros estados, da mesma forma que são considerados os mais ativos protagonistas da chamada guerra fiscal. Ao mesmo tempo, ao selecionar dois estados do Nordeste e um do Sul, a amostra captura a extrema diversidade regional do Brasil. Apesar de a amostra apontar para mais semelhanças do que diferenças entre os três estados do ponto de vista político, dentro do Congresso e no interior da CMO seus representantes tiveram agendas e estratégias diferenciadas, como se verá adiante<sup>6</sup>.

O trabalho parte da constatação de que desde a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, o Brasil passou a ter um sistema político-tributário bastante descentralizado, inclusive para os padrões internacionais. No entanto, estados e municípios continuam pressionando o governo federal por mais recursos, sendo as emendas ao orçamento federal uma das “janelas de oportunidade” para a obtenção dos mesmos. Apesar de a disputa por recursos escassos ser guiada por regras definidas pela CMO, os resultados alcançados pelos estados em questão não são semelhantes. Baseado nessa constatação, o artigo busca resposta para três questões centrais:

- a) por que o federalismo influencia a negociação de recursos federais pelas bancadas estaduais que se realiza na CMO;
- b) como as representações estaduais negociam suas demandas na CMO e quais seus resultados; e

- c) de que maneira são administradas as tensões decorrentes de uma Federação que conta com mecanismos insuficientes de equalização fiscal.

O federalismo é aqui tomado, ao mesmo tempo, como uma variável independente, que influencia o comportamento dos parlamentares, e como uma variável dependente, que condiciona a forma de distribuição dos recursos orçamentários.

O trabalho questiona duas hipóteses preexistentes: uma sobre o papel das emendas ao orçamento federal e a outra sobre a distribuição regional dos recursos federais. A primeira é que as emendas apresentam tão-somente resultados negativos por bloquearem as possibilidades de ações universais e nacionais, fortalecendo as tendências ao fisiologismo, ao clientelismo e aos interesses individuais dos parlamentares. A segunda é que as regiões economicamente menos desenvolvidas são mais beneficiadas pelos recursos orçamentários federais tendo em vista sua sobre-representação no Congresso Nacional.

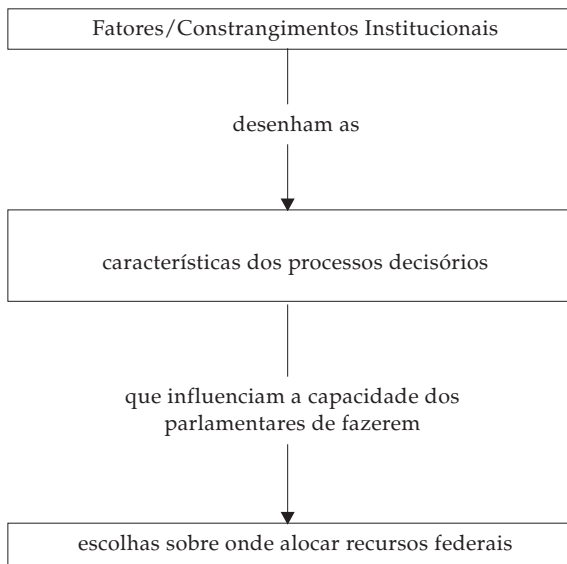
A hipótese a ser aqui testada é a de que o desenho do federalismo brasileiro não incorporou, desde a sua origem, a busca por uma maior equalização fiscal entre as unidades federativas, razão pela qual existem incentivos para os congressistas montarem estratégias capazes de aumentar a cota de recursos nacionais para seus estados. Isso porque na distribuição da receita nacional convivem regras distributivas formais (constitucionais) e informais (negociadas caso a caso) como uma das formas de a Federação brasileira manter a unidade de seus entes constitutivos. As regras formais e as informais, estas últimas podendo ser encontradas em várias decisões legislativas e governamentais, inclusive nas emendas ao orçamento, incentivam os parlamentares, até mesmo de estados mais bem posicionados economicamente, a proporem tais emendas, não apenas para se reelegerem ou se elegerem para os Executivos subnacionais, mas também para conseguirem mais recursos federais diante da pouca eficácia das regras formais de equalização fiscal.

Para a construção do “modelo” hipotético de análise, tomou-se como referência a proposta de Weaver e Rockman (1993). Estes autores examinam as políticas públicas pela ótica do impacto das instituições políticas nacionais na estruturação das relações entre parlamentares, grupos de interesse, eleitorado e Judiciário. Nessa concepção, o siste-

ma federativo é tomado como uma instância de veto exógena às relações entre Executivo e Legislativo, podendo resultar em políticas incoerentes. Essa abordagem, aqui adotada como guia para analisar o comportamento das bancadas estaduais na CMO, traz subjacente, no entanto, uma visão das instituições como um conjunto de nós interconectados, por meio dos quais ações podem ser bloqueadas. Com isso não se quer dizer que o entendimento sobre as instâncias de veto na cadeia decisória (Immergut, 1996) e sobre os *veto players* (Tsebelis, 1995) não seja perseguido, mas sim que, ao se desprezar os aspectos específicos que informam e conformam a constelação de incentivos e constrangimentos que moldam as estratégias dos atores políticos, algo importante talvez se perca na análise.

Tomando por base a proposta de Weaver e Rockman (1993), ligeiramente modificada para adaptá-la ao entendimento do comportamento dos congressistas, a hipótese de trabalho é resumida na Figura 1, que baliza a análise da trajetória das demandas estaduais na CMO.

**Figura 1**  
**Determinantes do Processo Decisório no *Output* das Emendas Orçamentárias**



O fator/constrangimento institucional considerado é o desenho do federalismo brasileiro, em particular do federalismo fiscal, que construiu mecanismos insuficientes de equalização fiscal entre estados e regiões. Uma das principais conseqüências dessa característica é que os conflitos distributivos são sempre mais agudos. Ademais, com a política federal de ajuste fiscal, passaram a existir menos recursos nacionais a serem distribuídos para o amortecimento das tensões regionais. Como resultado, os conflitos no interior da CMO também se tornam mais complexos.

A tarefa analítica é, pois, identificar as ligações entre o federalismo como instituição e o comportamento das bancadas estaduais na CMO. Busca-se, assim, conhecer melhor de que forma as demandas estaduais relativas à implementação de ações que se darão nos seus territórios ganham saliência no orçamento federal. Além do mais, procura-se entender como os parlamentares estabelecem redes de ligações na CMO para a defesa de projetos de seu interesse. Essas redes são geradoras de relações extraparlamentares e, algumas vezes, extrapartidárias – estas últimas não porque os partidos não “contam”, mas sim pelas regras da CMO, que passaram a estimular a cooperação entre membros de partidos diferentes que representam seus estados e até mesmo entre parlamentares eleitos por outros estados.

Dessa forma, este artigo aumenta o foco de observação sobre a participação dos interesses estaduais no âmbito do Legislativo nacional, examinando, principalmente, como tensões, conflitos e contradições entre interesses divergentes do ponto de vista territorial são processados, negociados e decididos no âmbito da CMO.

Para realizar a tarefa de desvendar as “regras do jogo”<sup>7</sup> que intervêm no comportamento político dos atores, optou-se pela utilização de um referencial teórico que valoriza o papel das escolhas institucionais feitas anteriormente no desenvolvimento e no resultado das decisões políticas, as quais, ao final, também influenciam o funcionamento dos sistemas políticos. Entre as escolhas institucionais que deixam sua marca no sistema político e no processo decisório está o federalismo. Assim, escolhas iniciais, estruturais e normativas terão efeito sobre as decisões políticas subseqüentes, tais como o papel das emendas e da CMO na modelagem das disputas federativas e na acomodação de conflitos distributivos.



Aqui, sustenta-se, a partir da discussão da hipótese acima referida, que as emendas ao orçamento refletem as disputas territoriais por recursos federais em um país marcado por desigualdades regionais, que moldam também a forma como essas disputas são negociadas. Tal premissa questiona as duas hipóteses anteriormente mencionadas e está baseada nas seguintes constatações: primeiro, emendas coletivas (de bancada e as oriundas das relatorias da CMO) estão substituindo as emendas individuais dos parlamentares, por força de mudanças nas regras da CMO. Este argumento contesta a hipótese de que as emendas promovem apenas o fisiologismo, o clientelismo e servem exclusivamente ao auto-interesse de cada parlamentar. Isto porque ações cooperativas passaram a ser incentivadas pelas novas regras da CMO, vindo a prevalecer sobre as individuais. É bom lembrar que essas normas foram introduzidas pelos próprios parlamentares, promovendo, portanto, o *self-binding*. Segundo, não são os estados economicamente mais desenvolvidos nem os menos desenvolvidos que têm sido os principais beneficiários dos recursos orçamentários em termos *per capita*, mas sim os das regiões Centro-Oeste e Norte em decorrência de decisões tomadas pela Constituição de 1988, que adiante serão discutidas.

O trabalho analisa as emendas ao Orçamento da União, nos exercícios de 1995-1999, propostas pelos congressistas dos três estados selecionados, que juntos tiveram 6.107 emendas aprovadas no período, representando R\$ 1,961 bilhão. O total de recursos efetivamente repassado a esses estados, na mesma quadra, foi de R\$ 17,634 bilhões, ou seja, as emendas representam 11% do total dos recursos repassados. As emendas foram agregadas por função, por parlamentar e por partido, desagregando-se as apresentadas pelas bancadas dos estados daquelas apresentadas individualmente<sup>8</sup>.

O artigo está dividido em quatro partes: a primeira explica o funcionamento da CMO; a segunda analisa o conteúdo das demandas por recursos do orçamento federal dos três estados selecionados no período 1995-99; a terceira discute os resultados encontrados, confrontando-os com as hipóteses acima mencionadas; a quarta apresenta algumas conclusões.

## A COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO

Com a promulgação da Constituição de 1988, o Congresso readquiriu a prerrogativa de propor emendas ao projeto de lei orçamentária en-

caminhado pelo Executivo, tornando-se o *locus* ideal para testar a hipótese acima referida. No entanto, esse poder tem sido motivo de críticas, tanto na literatura como na mídia.

Na literatura derivada da teoria da escolha racional, as emendas dos parlamentares recebem o rótulo de *pork barrel*, que é definido por Shepsle e Bonchek (1997:204) como “a apropriação de recursos federais para projetos ineficientes que beneficiam os distritos específicos dos congressistas mas que pouco favorecem a nação como um todo”. Os autores afirmam que o incentivo para um parlamentar operar uma política de *pork barrel* está na oportunidade que ele passa a ter para cobrar votos na próxima eleição. Na lógica da teoria da escolha racional, o *pork barrel* gera o paradoxo da cooperação, já que provê unicamente a área ou região que recebe esses recursos, a expensas de todos os contribuintes. Na verdade, os congressistas lucrariam se não houvesse *pork*<sup>9</sup>. Apesar de cada parlamentar ter um forte incentivo para continuar a querer proteger seu distrito, eles sabem que todos se beneficiariam igualmente sem o *pork*, mas mesmo assim continuam insistindo. Nesse caso, o “dividendo cooperativo” resultante da ausência de *pork*, em que um distrito perde seu projeto mas é recompensado por não ter que financiar projetos em outros, não é estável porque os políticos continuam a ter incentivos para viabilizar iniciativas para seus estados e distritos.

No entanto, essa visão sobre as conseqüências “perversas” do *pork* não é unânime na literatura. Muitos cientistas políticos, a exemplo de Elwood e Patashnik (1993), ressaltam o “outro lado” do *pork*, mostrando seu papel de facilitador das negociações entre Executivo e Legislativo nos EUA e suas vantagens para o próprio orçamento público por não criar despesas que geram direitos e se transformam em atividades permanentes (*entitlements*). Outros trabalhos mostram ainda que, nos EUA, a eficácia do *pork* para a reeleição dos congressistas é mais modesta do que interpretado pela mídia (Bickers e Stein, 1996). Ademais, no caso brasileiro, emendas individuais foram, ao longo do tempo, sendo substituídas por coletivas, como se verá adiante.

A CMO é um *locus* privilegiado para testar os postulados do federalismo como instituição. Ao trazer para o âmbito do Legislativo a decisão sobre a alocação de parte dos recursos federais em um país de dimensão continental e marcado por clivagens e heterogeneidades regionais, o sistema político brasileiro encontrou, no período pós-redemocrati-

zação, uma forma de amortecimento dessas clivagens pela oportunidade que dá aos parlamentares de tentar minimizar as desvantagens financeiras dos diversos territórios que os elegeram. Tal mecanismo também compensa o Congresso do relativo esvaziamento da sua função legislativa pelo uso, até há pouco tempo considerado excessivo, por parte do Executivo, de Medidas Provisórias – MPs. Assim, se o Executivo federal parece ter um papel legislativo exacerbado, por via das MPs, também o Congresso Nacional é constantemente acusado de exercer funções executivas pelos recursos que consegue alocar, por meio das emendas ao orçamento, em ações que se realizam nas bases estaduais e locais de sustentação dos parlamentares.

A CMO tem sua origem na Constituição de 1988 (artigo 166) e sua regulamentação, incluindo regras de funcionamento, organização e participação dos parlamentares, foi sendo profundamente modificada a partir de 1995, através da Resolução nº 2, como um dos resultados da Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI do Orçamento.

A Constituição estabelece que as emendas dos parlamentares serão apresentadas na CMO, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas pelo plenário do Congresso. As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso: a) sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; b) indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas, excluídas as que incidam sobre dotações para pessoal e seus encargos, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais para estados, municípios e o Distrito Federal.

De acordo com as regras da CMO, as emendas ao orçamento podem ser propostas por: a) parlamentares individualmente, que podem apresentar até vinte emendas no valor de R\$ 1,5 milhão cada, importância aumentada, em 2000, para R\$ 2 milhões; b) comissões permanentes do Senado e da Câmara, em número máximo de cinco; c) bancadas estaduais, que requeriam a assinatura de 3/4 dos deputados e senadores, depois alterada para 2/3, no máximo de vinte; d) bancadas regionais, no máximo de duas por votação da maioria absoluta dos deputados e senadores que compõem a região; e) relatores das áreas temáticas determinadas pelo regimento, chamadas de emendas de relatoria, que visam corrigir erros ou omissões de ordem técnica ou legal e/ou agregar proposições de várias emendas, não podendo,

entretanto, acrescentar valores e dotações constantes no projeto de lei orçamentária<sup>10</sup>.

As regras sobre o funcionamento da CMO e sobre a apresentação de emendas podem ser mudadas a cada ano, tendo sido profundamente alteradas em 1995 como reação aos escândalos desvendados pela CPI do Orçamento. Até 1995, permitia-se a apresentação de 25 emendas individuais por parlamentar e a partir daquele ano elas foram reduzidas para vinte. Outras mudanças foram a exigência de reuniões de bancada, a instituição de audiências públicas e o incentivo à rotatividade de seus membros para evitar a captura de determinados indivíduos ou grupos<sup>11</sup>. Em 1997, definiu-se que as emendas de bancada teriam prioridade sobre as individuais e que cada estado poderia apresentar até dez, sendo este número modificado posteriormente para vinte. Em 1999, introduziu-se um valor máximo para cada emenda. A CMO dividia-se em sete relatorias setoriais, aumentadas para dez em 2000.

Evidentemente, a CMO não é a única forma de negociação entre Executivo, Legislativo, governadores e prefeitos. Outras, tão ou mais importantes, se sobressaem, tais como: a) nomeações para cargos na burocracia federal e agências estatais e paraestatais, como os fundos de pensão; b) aprovação de pedidos de financiamento de estados e municípios a ser autorizada pelo Senado; c) renegociação de dívidas dos estados e de grandes municípios com a União; d) inclusão, ao término do exercício financeiro, de emendas de parlamentares ligados ao governo que dizem respeito a créditos suplementares encaminhados pelo Executivo ao Congresso; e) apoio financeiro federal, por intermédio de incentivos, subvenções e financiamentos a juros subsidiados, oferecido por organismos federais como Caixa Econômica Federal – CEF, Banco do Brasil – BB, bancos federais de desenvolvimento regional e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES; e f) vantagens financeiras para estados e regiões em outras comissões do Congresso, de que é exemplo a lei de incentivos fiscais para a instalação de montadoras no Norte, Nordeste e Centro-Oeste promulgada em 1997 e reeditada em 1999.

A CMO funciona como uma fase intermediária – a da apresentação das emendas – entre dois momentos: o da negociação entre os parlamentares, governadores e prefeitos com o governo federal para a inclusão de suas demandas no projeto de lei orçamentária e o da libera-

ção dos recursos, a fase mais importante do ponto de vista do resultado final das emendas.

A possibilidade de emendar o projeto de orçamento encaminhado anualmente pelo Executivo ao Legislativo representa uma das mais importantes prerrogativas conquistadas pelo Legislativo com a redemocratização<sup>12</sup>. Outro fator de relevância diz respeito à capacidade do presidente da República de vetar emendas, direito raramente exercido<sup>13</sup>. Por quê? Vetar emendas pode ser um desgaste antecipado para o presidente, já que o orçamento é uma peça indicativa e não compulsória de gasto, o que desloca para a esfera do governo federal o próximo estágio da negociação, o da liberação das verbas.

A prerrogativa acima mencionada gerou um paradoxo: foi o próprio Congresso, durante a Constituinte, que descentralizou recursos tributários em favor das esferas subnacionais, em resposta ao clima geral contrário à centralização instituída pelos militares. Assim, ao promover uma relativa redução dos recursos federais, os próprios parlamentares diminuíram suas possibilidades de alocar recursos para seus estados e municípios.

Se nos primeiros momentos da redemocratização os parlamentares da CMO tinham mais estímulos para agir individualmente, mudanças nas regras da Comissão, a partir de 1995, fizeram com que eles passassem a atuar mais coletivamente, como se verá adiante. Essas regras, que incentivam a cooperação, se impuseram à lógica do sistema eleitoral, que, segundo se afirma, estimula os parlamentares a operar mais individualmente do que cooperativamente e a ter pouca disciplina partidária<sup>14</sup>. No entanto, conseguir recursos federais para suas bases eleitorais continua sendo crucial para a sobrevivência dos parlamentares, especialmente para aqueles que fazem oposição ao grupo político que está no controle do governo do estado<sup>15</sup>.

A CMO é composta de 84 parlamentares – 21 senadores e 63 deputados. A indicação dos participantes é feita pelos partidos, tal como nas demais comissões. No período analisado, o PFL e o PMDB, por serem os partidos majoritários, detinham as representações mais numerosas, embora todos os partidos (ou blocos partidários) tenham direito à representação. A participação dos parlamentares da Bahia, Ceará e Paraná na CMO é apresentada no Quadro 1.

**Quadro 1**  
**Número de Parlamentares da Bahia, Ceará e Paraná**  
**na CMO – 1996-1999**

Ano	Bahia	Ceará	Paraná
1996	3	4	4
1997	3	3	5
1998	5	3	4
1999	6	4	3

Fonte: Diversas listagens da CMO.

Como são os partidos que indicam seus representantes e não existem critérios que restrinjam o tamanho da bancada estadual, é possível que estados com bancadas menores tenham na CMO maior número de delegados, como ocorreu em 1996 e 1997, quando o Paraná e o Ceará, que possuem bancadas menos numerosas do que a Bahia, estiveram mais representados, situação que se equilibra em 1999.

#### **A DISPUTA POR RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS NOS ESTADOS SELECIONADOS**

Os três estados selecionados tiveram, no período analisado, alto índice de sucesso quando comparados o montante de recursos aprovados no orçamento e os empenhos liquidados, que podem ser considerados como liberados (ver Tabela 1). Como se sabe, a aprovação de projetos no orçamento não garante a sua liberação.

No decorrer do processo orçamentário, o papel dos parlamentares na CMO foi mudando. Nos anos iniciais da pesquisa, os congressistas individualmente tinham função protagônica. Posteriormente, contudo, são as bancadas que assumem o papel mais importante no interior da CMO. Na fase de discussão do orçamento dentro da Comissão, a disputa por recursos ocorre entre parlamentares e/ou bancadas, representando os interesses de seus eleitores, financiadores e lideranças estaduais/locais. No entanto, após a aprovação do orçamento, o *locus* da disputa desloca-se para os ministérios do governo federal e suas estatais, principalmente a CEF.

Pela Tabela 1 pode-se verificar que o governo federal tem cumprido seus acordos com os estados, por via das emendas propostas pelos parlamentares, assim como por intermédio de acordos com governadores e prefeitos, ou seja, os recursos destinados aos estados foram,

**Tabela 1**  
**Orçamento da União**  
**Dotação Inicial e Empenhos Liquidados para Bahia, Ceará e Paraná**  
**(1994-1999)**

(em R\$ mil)

Ano	Bahia			Ceará			Paraná		
	Dotação	Liquidado	%	Dotação	Liquidado	%	Dotação	Liquidado	%
1994 <sup>(*)(**)</sup>	758.874	603.678	80	459.303	371.723	81	585.237	554.214	95
1995	1.038.155	995.877	96	763.937	666.446	87	995.688	1.095.905	110
1996 <sup>(***)</sup>	1.031.354	1.004.792	97	763.937	736.897	96	1.157.915	1.376.399	119
1997	1.326.923	1.254.511	95	1.109.184	1.070.290	96	1.518.755	1.481.853	98
1998 <sup>(**)</sup>	1.516.839	1.376.121	91	1.176.994	1.049.106	89	1.566.193	1.522.889	97
1999	1.314.616	1.410.874	107	998.511	984.031	99	1.355.299	1.586.917	117

Fonte: Diversos relatórios do Serviço de Apoio Técnico da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal.

(\*) Embora tenham sido pesquisados os dados orçamentários de 1994, os mesmos não foram analisados, porque o orçamento só foi promulgado no final do exercício devido às medidas adotadas pelo Plano Real, não tendo recebido emendas.

(\*\*) Eleições para cargos executivos e para os Legislativos nacional e estaduais.

(\*\*\*) Eleições municipais.

em grande parte, liberados. Consta-se ali também que o Paraná tem conseguido mais verbas orçamentárias do que os outros dois estados, tanto em termos absolutos como relativos (ver Tabela 2). Ademais, a média da “taxa de sucesso” do Paraná foi de 106%, enquanto a da Bahia foi de 94% e a do Ceará de 91%.

**Tabela 2**  
**Orçamento da União**  
**Recursos Federais *per capita* – Bahia, Ceará e Paraná**  
**(1994-1999) (em R\$ mil)**

Ano	Bahia		Ceará		Paraná	
	Liquidado	<i>per capita</i>	Liquidado	<i>per capita</i>	Liquidado	<i>per capita</i>
1994	603.678	48,73	371.723	54,45	554.214	62,05
1995	995.877	79,63	666.446	96,15	1.095.905	121,23
1996	1.004.792	79,60	736.897	104,75	1.376.399	150,45
1997	1.254.511	98,48	1.070.290	149,95	1.481.853	160,09
1998	1.376.121	107,05	1.049.106	144,90	1.522.889	162,63
1999	1.410.874	108,77	984.031	134,01	1.586.917	167,54

Fonte: Diversos relatórios do Serviço de Apoio Técnico da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal.

Os dados da Tabela 3 mostram que o volume de recursos à disposição dos parlamentares é pequeno – a média é de 11% – quando comparado ao volume total alocado nos estados.

As Tabelas 1, 2 e 3 contestam, assim, a hipótese de que os estados menos desenvolvidos economicamente seriam os maiores beneficiários dos recursos adicionais extraídos do orçamento federal. O Paraná obteve maior volume de verbas na lei orçamentária, na sua execução e em termos da relação entre os valores alocados *versus* população do estado. Apesar de os parlamentares da Bahia e Ceará conseguirem aprovar mais emendas em termos quantitativos do que os do Paraná, os recursos totais e *per capita* para este último, assim como sua “taxa de sucesso”, estiveram à frente dos dois outros estados. Ou seja, para que Bahia e Ceará granjeiem mais recursos do orçamento, seus parlamentares necessitam fazer mais emendas do que os do Paraná (ver Tabela 2).

A Tabela 4 mostra que, além das emendas individuais e de bancada, passaram a ter valor aquelas apresentadas pelas relatorias da CMO. No entanto, como mencionado acima, as propostas dos relatores de



**Tabela 3**  
**Recursos Orçamentários para Bahia, Ceará e Paraná em Relação aos**  
**Propostos pelos Parlamentares via Emendas, Excluídas as das Relatorias da CMO**  
**(1995-1999)**

**(em R\$ mil)**

Ano	Bahia			Ceará			Paraná		
	Recursos*	Emendas	%	Recursos	Emendas	%	Recursos	Emendas	%
1995	1.038.155	219.804	21	763.937	153.415	20	995.688	105.470	11
1996	1.031.354	141.255	14	763.937	70.824	9	1.157.915	37.546	3
1997	1.326.923	152.046	11	1.109.184	134.730	12	1.518.755	96.345	6
1998	1.516.839	157.192	10	1.176.994	116.365	10	1.566.193	128.224	8
1999	1.314.616	163.440	12	998.511	163.680	16	1.355.299	121.250	9

Fonte: Diversos relatórios do Serviço de Apoio Técnico da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal.

\* Inclui recursos do projeto de lei enviado ao Congresso pelo Executivo mais o valor das emendas individuais e de bancada, excluídas as das relatorias da CMO.

áreas temáticas não podem aditar valores, apenas corrigir erros ou agregar proposições<sup>16</sup>. No que diz respeito às emendas encaminhadas pelas relatorias e em termos absolutos, Bahia e Ceará tiveram desempenho muito mais favorável do que o Paraná, com exceção do ano de 1996.

**Tabela 4**  
**Recursos Orçamentários para Bahia, Ceará e Paraná em Relação às**  
**Emendas Propostas pelas Relatorias da CMO**  
**(1995-1999)**

**(em R\$ mil)**

Ano	Bahia			Ceará			Paraná		
	Recursos	Emendas das Relatorias	%	Recursos	Emendas das Relatorias	%	Recursos	Emendas das Relatorias	%
1995	1.038.155	0	0	763.937	0	0	995.688	0	0
1996	1.031.354	28.969	3	763.937	3.325	0,4	1.157.915	73.915	6
1997	1.326.923	51.963	4	1.109.184	39.639	4	1.518.755	42.424	3
1998	1.516.839	45.972	3	1.176.994	29.276	2,5	1.566.193	17.441	1
1999	1.314.616	135.815	10	998.511	29.399	3	1.355.299	13.900	1

Fonte: Diversos relatórios do Serviço de Apoio Técnico da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal.

Nas seções seguintes analisa-se o desempenho dos estados selecionados.

## O Desempenho da Bahia

A Bahia tem uma bancada de 39 deputados federais, cuja filiação partidária na legislatura sob análise (1995-1998) era a seguinte:

**Quadro 2**  
**Bahia: Deputados Federais por Partido**  
**1995-1998**

Partido	Nº de Parlamentares
PFL	18
PMDB	3
PSDB	5
PT	4
PDT	3
PTB	1
PPB	1
PSB	1
PL	1
PPS	1
PC do B	1

Fonte: Câmara dos Deputados, Lista de Presença.

O PFL fez três senadores. Nas eleições de 1994 e de 1998, ele coligou-se com o PTB, PPB e PL, dando ao partido confortável maioria. No entanto, se no âmbito da bancada estadual o PFL é um grupo majoritário, na CMO o mesmo não ocorre, já que o partido disputou com o PMDB e o PSDB a liderança numérica da CMO. Na verdade, o equilíbrio entre o PFL e os partidos de oposição, presente no início do período em tela, desfez-se, com o PFL assumindo a hegemonia dos interesses da Bahia dentro da CMO.

Em 1995, a Bahia apresentou apenas quatro emendas ao orçamento, todas de parlamentares do PFL<sup>17</sup>. Não houve, naquele ano, emendas de bancada. Os autores eram parlamentares de pouca visibilidade e todos pertenciam ao grupo liderado por Antônio Carlos Magalhães – ACM. Aqueles de maior expressividade e com acesso ao Executivo fe-

deral certamente encontravam outras formas de atender às suas demandas, não precisando lutar por recursos escassos e de valor relativamente pequeno, como é o caso das emendas.

Em 1996, ano de eleições municipais, diferentemente do ano anterior, todos os parlamentares apresentaram emendas ao orçamento e, tal como no ano anterior, constata-se o pouco interesse dos congressistas de maior visibilidade pelas emendas ao orçamento<sup>18</sup>. No que se refere às emendas por partido, apesar de o PMDB e o PFL concentrarem o maior número delas, todas as legendas representadas na Bahia conseguiram aprovar seus pleitos, inclusive as minoritárias – PT, PSB e PC do B. Mesmo o PV, partido sem representação no estado, apresentou emendas, por intermédio do deputado Fernando Gabeira (RJ). Ressalte-se ainda que, apesar da hegemonia do PFL na bancada da Bahia no Congresso, o PMDB assegurou um pouco mais de recursos (39%) do que o PFL (34%). Em 1996, antes das mudanças nas regras da CMO incentivando as emendas de bancada, promulgadas em 1997, estas já superavam as individuais. Tal situação acabou gerando um paradoxo: se todos os deputados concorrem entre si nas suas bases eleitorais locais e se as emendas são cruciais para suas reeleições, como explicar a predominância das emendas de bancada? Dado que as emendas individuais ainda não tinham prevalência sobre as de bancada, a hipótese mais provável para explicar esse fato estaria na força do PFL.

No ano de 1997, a distribuição das emendas por partido confirma a hegemonia do PFL e a perda de espaço do PMDB, mostrando que, quanto mais a força política do grupo do ex-senador ACM se consolidava, maior sua repercussão no interior da CMO<sup>19</sup>. Mais uma vez, parlamentares eleitos por outros estados (Fernando Gabeira e Lindeberg Farias (PC do B/RJ) aprovaram emendas para a Bahia. As emendas de bancada representaram 60% do total, demonstrando a influência das mudanças nas regras da CMO, a coesão da bancada e o controle do principal partido no estado, o PFL, sobre as emendas.

Em 1998, ano de eleições estaduais e nacionais, a hegemonia do PFL no interior da CMO diminuiu, com o partido aprovando 51% do total das emendas individuais, enquanto o PMDB e o PSDB aprovaram 12% deste; já as emendas de bancada representaram 60% do total das mesmas, mantendo-se a estratégia da cooperação.

O ano de 1999 não traz mudanças no que se refere ao tipo de parlamentar que apresenta emendas, ou seja, mantém-se a tendência de propor emendas para aqueles parlamentares com menor visibilidade. As emendas por partido confirmam a supremacia do PFL, que aprovou metade delas, seguido de longe pelo PSDB, com 12%, e pelo PMDB, com 7%. A cooperação, incentivada pelo regimento da CMO, e a preponderância do PFL fizeram com que as emendas de bancada representassem, em 1999, 62% dos recursos totais.

Resumindo, nos anos analisados, a cooperação dominou o desempenho dos parlamentares da Bahia; consolidou-se o poder do PFL no estado e na CMO; manteve-se o perfil de parlamentares com pouca visibilidade como os que aprovam mais recursos via emendas individuais<sup>20</sup>.

### O Desempenho do Ceará

O Ceará tem uma bancada de 22 deputados federais, cuja filiação em 1998 era a seguinte:

**Quadro 3**  
**Ceará: Deputados Federais por Partido**  
 1998

Partido	Nº de Parlamentares
PSDB	9
PMDB	4
PPS	3
PFL	2
PPB	2
PC do B	1
PT	1

Fonte: Câmara dos Deputados, Lista de Presença.

Seus três senadores eram do PSDB. Estes, somados aos nove deputados do partido, formavam 55% da bancada estadual. Assim como na Bahia, ressalta no Ceará o controle do grupo exercido por Tasso Jereisati, do PSDB.

Os recursos liberados para o Ceará em 1994 cumpriram 81% da dotação prevista (Tabela 1), pouco acima dos 80% liberados para a Bahia e distante daqueles autorizados para o Paraná. Apesar de o PSDB fazer parte da coalizão de apoio ao presidente Itamar Franco, os recursos efetivamente recebidos pelo Ceará foram abaixo dos do Paraná, então governado pelo mesmo partido do presidente. Uma hipótese para essa defasagem é a de que o Ceará pode ter recebido recursos de outras fontes; uma outra é que as legendas têm peso efetivo no que se refere à disputa por parcelas do orçamento federal, já que são os partidos que indicam os membros da CMO. No entanto, talvez a melhor explicação possa ser encontrada em um outro aspecto. Como se verá adiante, no Ceará, as emendas individuais prevaleceram sobre as de bancada na maior parte do período analisado, mostrando que a não-cooperação predominou na bancada cearense, diminuindo, portanto, as possibilidades de acordos capazes de garantir mais recursos orçamentários para o estado.

Em 1995, o Ceará apresentou cinco emendas ao orçamento. Assim como na Bahia, os parlamentares autores das mesmas tinham pouca visibilidade e não eram diretamente formuladores dos rumos da política. Naquele ano, o Ceará não negociou emendas de bancada, sendo todas elas apresentadas individualmente.

O ano de 1996 registrou para o Ceará um percentual abaixo do da Bahia e, principalmente, da taxa do Paraná no que se refere ao valor das emendas *vis-à-vis* o valor total dos recursos do orçamento federal para o estado (ver Tabela 1). Assim como os da Bahia, todos os parlamentares do Ceará apresentaram emendas; e tal como ocorreu na Bahia, parlamentares eleitos por outros estados (José Augusto e Arlindo Chinaglia, ambos do PT/SP) incluíram emendas para municípios do Ceará, o que se explica pela necessidade de prover recursos extras para municípios governados pelo PT, que administrava em oposição ao governo do estado. Apesar de o PSDB ser a força política mais importante no Ceará, no interior da CMO as disputas entre este e o PMDB eram visíveis, daí porque as emendas individuais, com 52% dos recursos totais das emendas, prevaleceram sobre as de bancada.

A disputa entre o PSDB e o PMDB também era perceptível no que tange aos recursos para Fortaleza, governada, no período analisado, pelo PMDB, em oposição ao PSDB. Dos três estados, somente no Ceará a capital conseguiu altos percentuais de transferências federais:

20% dos recursos totais em 1996 e cerca de 12% nos demais anos; Salvador obteve 12% em 1996, em função da estratégia da prefeitura (Blumm, 1999); e Curitiba nunca ultrapassou 1%.

Em 1997, a participação dos parlamentares reproduz o mesmo padrão: os principais proponentes são parlamentares com pouca visibilidade e menos de 1% das emendas foi de bancada, reforçando o argumento da ausência de cooperação no Ceará em virtude da polarização, no interior da CMO, entre o PMDB e o PSDB.

No ano de 1998, confirmou-se a hegemonia do PSDB, cujos integrantes conseguem aprovar 53% das emendas contra 19% do PMDB. Naquele ano, todavia, ocorre pela primeira vez a situação em que as emendas de bancada (67%) superam as individuais, mostrando que a atuação do partido majoritário no estado, o PSDB, possibilitou a negociação de suas preferências com seu principal adversário, o PMDB, e que, finalmente, os parlamentares do Ceará consideraram racional aderir à cooperação por via das emendas coletivas, submetendo-se às novas regras da CMO. Três deputados federais do PT/SP (Eduardo Jorge, Telma de Souza e Marta Suplicy) aprovaram quatro emendas para o Ceará.

Em 1999, o PSDB mantém sua hegemonia, mas reduz sua participação no total das emendas individuais, passando a controlar 47% delas, ainda muito acima do seu principal adversário, o PMDB, que conseguiu aprovar 19%. Novamente, as emendas de bancada (78%) superaram as individuais, acima, inclusive, do percentual registrado pela Bahia. O deputado Alexandre Cardoso (PSB/RJ) aprovou uma emenda para o Ceará.

Resumindo, o Ceará só conseguiu viabilizar emendas de bancada em 1998 e em 1999, apesar de o PSDB deter o controle da política do estado. O poder no Ceará, visto pelo desempenho de seus parlamentares na CMO, apresenta-se polarizado entre o PSDB e o PMDB. Essa disputa aparece mais claramente no esforço do PMDB para conseguir recursos para Fortaleza, que esteve, no período analisado, sob o seu governo<sup>21</sup>.

### **O Desempenho do Paraná**

O Paraná conta com uma bancada de trinta deputados federais, com a seguinte filiação em 1998:

**Quadro 4**  
**Paraná: Deputados Federais por Partido**  
**1998**

Partido	Nº de Parlamentares
PFL	8
PSDB	6
PPB	6
PMDB	4
PT	3
PTB	2
PC do B	1

Fonte: Câmara dos Deputados, Lista de Presença.

Dos senadores, um era do PMDB, outro do PTB e o terceiro trocou o partido pelo qual foi eleito pelo PSDB. Diferentemente da Bahia e do Ceará, a representação partidária do Paraná é mais pulverizada, não se concentrando majoritariamente em um único partido, como na Bahia, ou na polarização entre dois partidos, como no Ceará.

Os recursos federais liberados para o Paraná em 1994 alcançaram 95% da dotação prevista (Tabela 1), valor acima do registrado para o Ceará e a Bahia. A existência de um maior volume de recursos orçamentários para o Paraná, assim como as altas “taxas de sucesso”, pode ser explicada pelo seguinte fato: do ponto de vista dos aportes federais por programas, por exemplo, as despesas com a saúde são as que mais recebem recursos orçamentários federais, por intermédio do SUS. Como este Sistema remunera por produtividade, estados e municípios com sistemas de atendimento mais eficientes e mais sofisticados tecnologicamente são os que mais recebem repasses federais. O SUS estaria, assim, contribuindo para a maior concentração de verbas federais nos territórios mais desenvolvidos. Voltarei a este ponto mais adiante.

Em 1995, o Paraná apresentou seis emendas, sendo três do PPB e três do PMDB. Não houve emendas de bancada em 1995.

O ano eleitoral de 1996 registrou um significativo aumento no número de emendas, mas, diferentemente dos outros dois estados, o valor empenhado foi superior à dotação inicial, assim como o valor das emendas superou os recursos previstos (ver Tabela 1). O paradoxo

que se coloca é o seguinte: o governo do Paraná estava sob o comando de Jaime Lerner, então no PDT; o candidato a governador do PMDB havia sido derrotado nas eleições de 1994. Como explicar, então, que o volume de recursos para o Paraná, em 1996 e demais anos, seja superior ao dos aliados da Bahia e Ceará? Parte da resposta parece estar novamente nos recursos do SUS. Diferentemente do ano anterior, a maior parte dos parlamentares apresentou emendas. No entanto, manteve-se no Paraná o mesmo padrão da Bahia e do Ceará no que se refere aos parlamentares que propõem as emendas: os mais ativos são aqueles com menor visibilidade. As emendas de bancada dominaram com 99%, o que explica parcialmente os dados da Tabela 1, que mostram a excelente *performance* do Paraná em relação aos dois outros estados. No ano de 1997, diversamente do ano anterior, as emendas de bancada, com 52%, embora ainda superiores às individuais, diminuem de importância.

Em 1998, as emendas por partido mostram a prevalência do PFL, a queda do PMDB e a ascensão do PSDB e do PPB. Verifica-se, portanto, que o poder político no Paraná é bem mais fragmentado na esfera do Congresso Nacional e da CMO do que na Bahia e no Ceará. Como nos demais estados, todos os partidos com representação ali conseguiram aprovar suas emendas, embora com predominância do PFL, com 25%, e do PSDB, com 21%. O Paraná confirma sua opção pela cooperação: as emendas de bancada contabilizaram 60% dos recursos.

Em 1999, as emendas por partido mantiveram o equilíbrio entre as facções partidárias do estado, embora com o predomínio do PFL (25%), seguido de perto pelo PSDB (22%). As emendas de bancada, com 60%, continuaram superando as individuais, agora também incentivadas pelas regras da CMO.

Em nenhum dos anos pesquisados, parlamentares de outros estados da Federação apresentaram emendas para o Paraná, mostrando que a pulverização entre os partidos políticos dispensa a atuação de parlamentares não eleitos pelo estado.

Sintetizando, no Paraná, apesar de as principais forças políticas serem mais fragmentadas do que na Bahia e no Ceará, a cooperação sempre imperou, mesmo antes dos incentivos da CMO. Por que sem um partido hegemônico no Congresso, como nos demais estados, a cooperação é mais vantajosa para os parlamentares? Parece que,



quando o poder é muito fragmentado, aumentam os incentivos para a ação cooperativa<sup>22</sup>.

## DEBATENDO ALGUMAS HIPÓTESES

Como mencionado anteriormente, as emendas propostas pelos parlamentares para ações nos seus territórios e a disputa no Congresso por recursos federais para os estados têm sido objeto de muitas críticas, as quais geraram duas hipóteses que serão aqui debatidas.

A primeira refere-se à afirmação de que as emendas servem apenas ao auto-interesse dos parlamentares, que buscam suas eleições para o Executivo subnacional ou suas reeleições mediante a implementação da política do *pork barrel*. No entanto, os próprios parlamentares decidiram limitar seu poder (*self-binding*) de apresentar emendas, mudando as regras da CMO, que estimulam ações mais cooperativas e menos individualizadas. Assim, como reação às conclusões da CPI do Orçamento, as emendas de bancada e as das relatorias da CMO passaram a se sobrepor às individuais, principalmente após 1997. Essa mudança mostra que as preferências dos parlamentares podem ser modificadas, mesmo que sejam, em princípio, contra seu auto-interesse.

A segunda hipótese diz respeito aos gastos federais que beneficiariam os estados menos desenvolvidos em função da sua sobre-representação no Congresso. Tal suposição deve ser investigada em dois níveis: comparando-se os gastos federais aplicados nas cinco macrorregiões brasileiras, por um lado, e, por outro, esses mesmos gastos nos três estados selecionados. No que se refere ao primeiro nível de análise, dois artigos da Constituição Federal (artigos 165 e 35 dos Atos das Disposições Transitórias) determinam que a despesa pública deverá evoluir na direção de uma melhor distribuição regional e estadual das aplicações federais, ou seja, a Constituição fixa que se persiga uma maior equalização fiscal em um país com grandes disparidades regionais. Segundo o artigo 35, em um prazo de dez anos, a partir da promulgação da Constituição, uma parcela dos gastos federais deveria convergir para uma distribuição proporcional às populações das regiões e estados. No entanto, como mostra a Tabela 5, esse objetivo não foi atingido, tanto em termos absolutos como relativos, tendo o prazo constitucional se esgotado.

**Tabela 5**  
**Despesa Federal Total Empenhada por Região**  
**(1996-1999)**

(em R\$ mil)

<b>Região</b>	<b>1996</b>	<b>%</b>	<b>per capita</b>	<b>1997</b>	<b>%</b>	<b>per capita</b>	<b>1998</b>	<b>%</b>	<b>per capita</b>	<b>1999</b>	<b>%</b>	<b>per capita</b>
Centro-Oeste	3.979.666	16	386	7.786.342	22	706	8.509.150	22	757	9.102.324	24	795
Nordeste	6.786.342	27	148	8.336.443	23	180	9.277.902	24	198	7.988.946	22	169
Norte	2.398.918	9	203	3.078.952	9	254	3.087.062	8	249	2.947.984	8	233
Sudeste	8.641.104	34	125	11.527.576	32	165	12.597.411	33	178	12.243.504	33	171
Sul	3.623.217	14	151	4.781.747	14	197	4.805.705	13	195	4.904.663	13	197
<b>Total</b>	<b>25.431.243</b>	<b>100</b>	<b>158</b>	<b>35.513.057</b>	<b>100</b>	<b>217</b>	<b>38.279.288</b>	<b>100</b>	<b>231</b>	<b>37.189.420</b>	<b>100</b>	<b>221</b>

Fonte: Adaptado de SIAFI/STN, Consultoria de Orçamento/PRODASEN e acessado em <<http://www.camara.gov.br>>.

É claro que os gastos federais nas regiões são condicionados por vários fatores, inclusive pelas grandes obras de infra-estrutura financiadas pelo governo federal, mas isso não invalida o argumento de que, em termos absolutos, o período analisado mostra uma tendência à concentração dos recursos federais na região Sudeste, com São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais nas primeiras posições, seguida do Nordeste até 1998, com a Bahia à frente, e do Centro-Oeste. O Sul e o Norte são as regiões que recebem menos recursos federais em termos absolutos. No entanto, os gastos *per capita* mostram uma realidade bastante diferente, com a região Centro-Oeste na liderança desse tipo de gasto, seguida de longe pela região Norte. Tal fato se deve, em grande parte, à decisão tomada pelos constituintes de 1988 de manter sob responsabilidade federal muitos dos serviços públicos do Distrito Federal e parte da folha de pessoal dos territórios que se transformaram em estados – Rondônia e Amapá<sup>23</sup>. Assim, a eterna disputa entre os parlamentares do Nordeste e do Sudeste, que se acusam mutuamente de “usurpadores” das receitas federais, e que foram os principais protagonistas dos embates travados na Constituinte pela distribuição dos recursos públicos, encontra pouca justificativa quando a análise focaliza a distribuição por habitante<sup>24</sup>.

No entanto, quando os gastos federais incorporam os custos da seguridade social, a concentração de recursos passa a ser menos regressiva. Todavia, persiste a concentração no Distrito Federal, conforme mostra a Tabela 6.

O segundo nível de análise refere-se a uma comparação entre os três estados estudados. Nesse caso, os dados mostram que existe uma tendência à concentração de recursos no estado economicamente mais desenvolvido da amostra. A variável que parece ter maior impacto sobre essa tendência é o desenho do SUS. Do ponto de vista da distribuição dos recursos federais por programa, a saúde assume lugar privilegiado, conforme mostra a Tabela 7.

A Tabela 8 mostra as transferências federais do SUS para os três estados sob análise. Em termos absolutos, transferências destinadas à Bahia registraram aumentos muito maiores do que os do Ceará e Paraná, ultrapassando, em 1999, os valores destinados ao Paraná. A razão para tal crescimento está no aumento do número de municípios habilitados pelos estados para a provisão dos serviços de saúde. Em 1997, 83% dos municípios do Paraná e 80% dos do Ceará já participavam da

Tabela 6

## Distribuição Regional e Estadual dos Recursos do Orçamento Fiscal e Seguridade Social

Região/Estado	1996 (R\$ milhões)	<i>per capita</i>	1997 (R\$ milhões)	<i>per capita</i>	1998 (R\$ milhões)	<i>per capita</i>	1999* (R\$ milhões)	<i>per capita</i>
<i>Centro-Oeste</i>	358,3	33,13	642,6	58,27	795,5	70,77	783,9	68,43
Distrito Federal	89,0	47,24	231,8	120,28	286,8	145,54	231,9	115,14
<i>Nordeste</i>	1.109,1	24,22	1.752,8	37,86	1.782,1	38,08	1.692,7	35,78
Bahia	193,2	15,31	267,6	21,01	303,4	23,60	297,1	22,90
Ceará	183,9	26,14	349,7	48,99	320,7	44,29	342,5	46,64
<i>Norte</i>	410,4	34,68	861,1	71,11	778,8	62,87	834,0	65,85
<i>Sudeste</i>	996,7	14,48	1.316,6	18,88	1.511,7	21,39	1.448,5	20,23
São Paulo	311,4	8,90	463,8	13,05	471,3	13,07	543,7	14,86
Rio de Janeiro	218,3	15,82	309,3	22,16	281,2	19,93	292,5	20,51
Minas Gerais	420,1	24,58	461,7	26,69	660,0	37,70	482,8	27,25
<i>Sul</i>	349,1	14,55	762,4	31,39	770,5	31,35	796,5	32,04
Paraná	88,5	9,67	216,0	23,34	235,5	25,15	264,3	27,90

Fonte: Cálculos a partir de dados do SIAFI/PRODASEN.

\* Inclui valores liberados até setembro.

**Tabela 7**  
**Execução Orçamentária dos Programas Federais**  
**(1998-1999)**

(em R\$ milhões)		
<b>Programa</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
Saúde e Saneamento	12.912,5	15.059,6
Ensino Fundamental	7.217,7	8.002,6
Proteção ao Trabalhador	5.647,3	5.471,2
Assistência Social	3.010,4	3.775,6
Ensino Superior	1.206,3	1.372,1
Defesa (vários)	1.242,0	1.081,4
Ciência e Tecnologia	563,0	722,0
Transportes (vários)	446,1	421,9

Fonte: Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira.

Obs.: Os dados de 1996 e 1997 estão desagregados por subprograma.

gestão semiplena ou parcial do SUS, enquanto na Bahia eram apenas 42% (Arrette, 2000). Em 1998, a Bahia muda radicalmente sua política, tendo habilitado 370 dos seus 415 municípios, passando a 390 em 1999. O Paraná, que já contava, em 1997, com 332 municípios habilitados, atinge 399 em 1999, e o Ceará, que em 1997 contava com 148 municípios, alcança 183 em 1999<sup>25</sup>.

**Tabela 8**  
**Recursos Federais do SUS Aplicados na Bahia, Ceará e Paraná**  
**(1997-1999)**

(em R\$ 1,00)				
<b>Estado</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>Recursos Acrescidos</b>
Bahia	390.822.948	538.694.375	730.156.780	339.333.832
Ceará	295.033.469	362.558.063	482.515.150	187.481.898
Paraná	512.856.252	578.144.703	670.663.245	157.806.993

Fonte: <<http://www.datasus.gov.br>>.

Obs.: O Datasus disponibiliza dados a partir de 1997, razão pela qual não constam da tabela os dados de 1996.

No entanto, os dados de população, PIB e renda *per capita* desses estados (Tabela 9) mostram a enorme distância, em termos socioeconômicos, entre Bahia e Ceará, de um lado, e Paraná, de outro.

Tabela 9  
População, PIB e Renda *per capita* da Bahia, Ceará e Paraná  
1998

Estado	População	PIB (R\$ milhões)	Renda <i>per capita</i> (R\$)
Bahia	12.855.079	38.739	3.014
Ceará	7.240.232	18.825	2.600
Paraná	9.363.950	56.766	6.062

Fonte: <<http://www.ibge.gov.br>>.

Desse modo, a sistemática do SUS, que financia os serviços de atenção básica – que estão sendo cada vez mais prestados pelos municípios –, mas também serviços de alta complexidade tecnológica, termina por estimular a concentração de verbas federais nos estados mais desenvolvidos da Federação. Isto porque, como mostra Nascimento (2001), os critérios adotados pelo SUS para estimar o teto financeiro máximo de estados e municípios tomava por base as séries históricas dos seus respectivos gastos com internações e atendimento ambulatorial, o que desfavorecia os municípios mais pobres e isolados territorialmente. Ademais, para cada procedimento era estipulado um valor que considerava a série histórica de produção, o que terminava por privilegiar as unidades da Federação com maior capacidade instalada de serviços e maior complexidade tecnológica.

Dividindo-se os recursos do SUS pela população de cada estado, verifica-se, no Quadro 5, uma maior concentração destes no Paraná e, mesmo com as transferências para a Bahia tendo quase que duplicado em três anos, o estado mais populoso da amostra ainda permanece abaixo dos demais em termos *per capita*. Tal situação é parcialmente compensada pelas emendas dos parlamentares dos Estados da Bahia e do Ceará, principalmente os do Ceará, que priorizaram as emendas para a saúde. Os recursos para a seguridade social e as transferências constitucionais também promovem uma relativa compensação na tendência à concentração de recursos nas regiões mais desenvolvidas do país. Na verdade, existem mecanismos capazes de injetar mais recursos federais nas regiões menos desenvolvidas economicamente. São eles: um mecanismo político – as emendas; um de política pública – seguridade social; e um constitucional – as transferências que compõem o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE e o Fundo de Participação dos Municípios – FPM.

**Quadro 5**  
**Gasto per capita do SUS na Bahia, Ceará e Paraná**  
**(1997-1999)**

Estado	1997	1998	1999
Bahia	31	42	56
Ceará	41	50	66
Paraná	55	62	71

Fonte: Cálculos da autora.

Resumindo, os repasses do SUS são o principal responsável pela tendência de diminuição do escasso papel redistributivo dos recursos orçamentários federais. Tal situação é parcialmente compensada pelas emendas dos parlamentares da Bahia e do Ceará, os quais, como visto acima, apresentam maior volume de emendas do que os do Paraná. No entanto, os gastos com a seguridade social mostram que existem políticas públicas capazes de melhor equilibrar a alocação de recursos federais entre as regiões.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS<sup>26</sup>

Este artigo analisou uma das várias formas pelas quais uma Federação marcada por grandes desequilíbrios regionais funciona. Nela convivem múltiplos centros de poder e diferentes formas de influenciar políticas públicas e de assegurar recursos federais adicionais para os estados. Esse formato assenta as bases para o exercício de diferentes práticas nas relações entre os diversos centros de poder. Tal característica promove a constituição de redes verticais entre estados, municípios e governo federal, assim como entre representantes do Legislativo e do Executivo. Essas redes ampliam as relações intergovernamentais tradicionais e reescrevem as também tradicionais formas federativas de distribuição territorial de poder.

Esses processos podem ser mais bem entendidos a partir de um enfoque neo-institucionalista, que toma as decisões emanadas da CMO, base empírica desta pesquisa, como influenciadas por fatores e constrangimentos institucionais que desenham as características do processo decisório no interior da CMO.

Neste trabalho foi testada a hipótese de que as instituições políticas moldam os processos através dos quais as decisões sobre recursos públicos são tomadas e implementadas e que essas decisões mantêm o

equilíbrio federativo em um país muito desigual do ponto de vista fiscal, econômico e social.

Os casos da Bahia, Ceará e Paraná confirmam alguns argumentos acima mencionados e apresentam as seguintes características comuns. Em primeiro lugar, o estudo dos três estados mostra que os parlamentares mais ativos na CMO têm pouca visibilidade e não são diretamente formadores de opinião ou partícipes na formulação de políticas, o que sugere a existência de outras formas de acesso aos recursos federais usadas por políticos mais influentes. Nos casos da Bahia e do Ceará, tanto Antônio Carlos Magalhães como Tasso Jereissati possuíam, no período analisado, controle extraordinário sobre suas respectivas bancadas estaduais, porém no Ceará esse poder se confrontava com um forte adversário, o PMDB. Essa competição se manifestava também na CMO. Já no Paraná, as forças políticas eram mais pulverizadas. Apesar de algumas características diferenciadas, os parlamentares desses estados optaram, em vários momentos, pela cooperação na disputa por recursos escassos. A força dessa cooperação, medida pela prevalência das emendas de bancada sobre as individuais, foi mais intensa no Paraná e na Bahia do que no Ceará. Por quê? A resposta parece estar no fato de que, quando o poder é mais fragmentado ou concentrado, como no Paraná e na Bahia, há maiores incentivos à cooperação do que quando o poder é mais polarizado, como no Ceará.

Em segundo lugar, tanto no caso da Bahia como no do Ceará, deputados eleitos por outros estados aprovaram emendas para ambos, evidenciando a cooperação para além das bancadas estaduais. Tal fato não ocorre no Paraná devido à maior fragmentação do poder, o que permite que minorias partidárias não sejam eliminadas.

Em terceiro lugar, aparece o resultado da contribuição do orçamento federal para o aumento da concentração de recursos orçamentários nos estados economicamente mais desenvolvidos. Tal efeito provém das transferências do SUS, que faz com que os recursos orçamentários para o Paraná sejam sempre superiores aos dos dois outros estados pesquisados, contribuindo, assim, para aumentar os desequilíbrios regionais no que se refere à distribuição anual dos recursos federais.

Em quarto lugar, talvez o mais destacado produto dessa pesquisa no que se refere ao seu referencial teórico, está a importância dos incentivos para moldar resultados de políticas públicas e a estratégia dos



atores. Refiro-me às mudanças ocorridas na regulamentação das emendas. Com a decisão de privilegiar as emendas de bancada sobre as individuais, aquelas assumem relevância, mesmo nas bancadas que a elas reagem, como a do Ceará. Outra modificação nas regras da CMO foi introduzida em 1999, limitando o valor das emendas individuais, sendo ela também responsável pelo incremento das emendas de bancada em detrimento das individuais, forçando, assim, a cooperação entre parlamentares e partidos resistentes à mesma<sup>27</sup>. Todavia, esta cooperação induzida pelos incentivos institucionais pode ter reduzido a força dos grupos partidários minoritários no estado, como foi o caso do PMDB do Ceará.

Aqui também se procurou questionar algumas hipóteses relacionadas ao processo decisório da CMO. O que se rotula de fisiologismo e *pork barrel* ou o que é visto unicamente como estratégia para a sobrevivência eleitoral dos parlamentares foi interpretado não apenas como uma forma de os parlamentares carrearem recursos para territórios onde mantêm compromissos com o eleitorado e com as elites dirigentes locais, mas também como uma maneira de compensar a ineficiência das regras formais de equalização fiscal. Ademais, com as mudanças nas regras da CMO, o argumento baseado na política do *pork barrel* reduz ainda mais sua importância pela prevalência das emendas de bancada<sup>28</sup>.

Retornando ao “modelo” hipotético de análise, o fator/constrangimento institucional considerado foi o federalismo brasileiro, em especial as regras do federalismo fiscal, que acomodam nossas históricas desigualdades regionais por via da negociação de recursos federais adicionais para as unidades subnacionais. Uma das saídas para enfrentar esse constrangimento é a possibilidade aberta a parlamentares, em especial aos de menor visibilidade, de injetar recursos federais nos territórios que os elegeram. Essa oportunidade desenha algumas características do processo decisório dentro da CMO. A primeira é a autolimitação do poder individual dos parlamentares, que aprovaram medidas que estimulam a cooperação. Ademais, o processo decisório dentro da CMO permite absorver demandas dos partidos que não integram a coalizão governista estadual. Esse aspecto – da cooperação – condiciona a capacidade do governo de fazer escolhas na alocação de recursos públicos, ou seja, aumenta as chances de pressão sobre a burocracia federal para a liberação dos recursos. A segunda característica resulta de decisões políticas anteriormente tomadas,

isto é, a opção por manter a desigualdade entre regiões, que incentiva os parlamentares a uma atuação estratégica, lançando mão de receitas federais para minimizá-las, apesar de os recursos à disposição dos parlamentares serem relativamente baixos.

A CMO reflete, assim, as “regras do jogo” do federalismo brasileiro, as quais incentivam os parlamentares a buscarem minimizar a ineficácia ou a insuficiência das regras formais de equalização fiscal. No entanto, o desenho de algumas políticas públicas, como o SUS, induz à concentração de recursos em estados/regiões economicamente mais desenvolvidos, enquanto o de outras, como o da seguridade social, tendem a promover maior equilíbrio federativo regional dos gastos públicos.

A trajetória da Federação brasileira, moldada na persistência de políticas que estimulam sua desigualdade, mas que amortecem essas mesmas desigualdades via recursos federais adicionais, permite-nos entender melhor o que os parlamentares buscam maximizar e por que perseguem certas políticas em lugar de outras. Ou seja, a opção por uma moldura teórica que toma objetivos, estratégias e preferências como algo a ser explicado tem a vantagem de situar essas questões dentro de um contexto maior que ultrapassa as formulações baseadas unicamente no comportamento auto-interessado dos atores. As instituições não são apenas uma outra variável e não é suficiente o reconhecimento de que elas “contam”. Ao tentar entender como as instituições moldam não apenas as estratégias dos atores, mas também seus objetivos, e como são mediadas as relações de cooperação e conflito, busca-se iluminar os estudos sobre as instituições políticas nacionais.

Pode-se concluir, portanto, que as “regras do jogo” relativas aos conflitos distributivos em uma Federação marcada pela desigualdade regional permitem mudanças incrementais que contrabalançam a timidez das políticas de equalização fiscal.

(Recebido para publicação em dezembro de 2002)

(Versão definitiva em julho de 2003)

## NOTAS

1. São aqui entendidas como regras formais aquelas que distribuem os recursos públicos nacionais por determinação constitucional ou legal, tais como os fundos de participação dos estados e municípios; e por regras informais aquelas que, embora também promovam distribuição das receitas públicas, não o fazem a partir de critérios determinados para tal fim, tais como as emendas ao orçamento.
2. A maioria das chamadas Federações “maduras”, como Alemanha, Austrália, Canadá e Suíça, moldou seus sistemas federativos a partir de sólidos mecanismos de equalização fiscal entre seus estados e regiões. A exceção são os EUA. Ver, a esse respeito, Bird (1993) e Shah (2000). Assim, a existência, nos EUA e no Brasil, de regras facilitadoras de emendas ao orçamento, muito raras nas Federações “maduras”, talvez se explique mais pelo escasso papel, naquelas Federações, de mecanismos de equalização fiscal. Ou seja, questões relativas ao federalismo fiscal, e não apenas as relacionadas ao sistema eleitoral ou ao sistema presidencialista, podem também explicar por que emendas ao orçamento adquirem relevância nesses países.
3. Exceções são o trabalho pioneiro de Kugelmas, Sallum Jr. e Graeff (1989), que analisa o papel do Congresso na negociação das dívidas estaduais na administração Sarney; Bezerra (1999), que traça as trajetórias de atuação de parlamentares na liberação de recursos federais seguindo a tradição dos estudos de antropologia social; Santos *et alii* (1997), que associam a relação entre Executivo e Legislativo aos conceitos de governabilidade e governança; Ames (1995) e Samuels (1998), que investigam a relação entre as emendas dos deputados federais e seu futuro político; Pereira e Rennó (2001), que analisam os determinantes da reeleição dos deputados federais; Figueiredo e Limongi (2002), que investigam a participação dos legisladores no processo orçamentário no período 1995-1999; e Santos (2000), sobre a motivação dos parlamentares em relação às suas carreiras políticas.
4. Mais recentemente, pesquisas conduzidas por Figueiredo e Limongi (1999) foram pioneiras na reinterpretação do funcionamento do Congresso após a Constituição de 1988.
5. Existem ainda poucos trabalhos que analisam o desempenho das bancadas regionais/estaduais. Exceções são Rego (1984), que aborda o comportamento da bancada do Nordeste no período do regime militar, e Ames (1995; 2001), que analisa o comportamento das bancadas de estados selecionados em algumas votações no Congresso.
6. Entre os trabalhos mais recentes sobre a trajetória política desses estados, ver Ames (2001) sobre a Bahia, Ceará e Paraná; Borges (2000), Desposato (2001), Oliveira (2000) e Souza (1997) sobre a Bahia; Bonfim (1999), Gondim (1998) e Tendler (1997) sobre o Ceará; e Schneider (2001) sobre a Bahia e Paraná.
7. Por “regras do jogo” entenda-se os constrangimentos (limites) impostos aos atores em suas escolhas estratégicas.
8. Foram excluídas as emendas propostas pelas comissões especiais e permanentes do Congresso em função da impossibilidade de identificação de seus autores e também as emendas destinadas às funções legislativa e judiciária. As das relatorias da

CMO receberam tratamento separado porque aumentaram de importância no período analisado, passando a alocar volume maior de recursos.

9. Por essa lógica, o paradoxo da cooperação é mais grave nos EUA do que no Brasil, porque lá o orçamento não é apenas uma peça indicativa de despesas, como aqui. Dessa forma, o Executivo norte-americano tem pouco poder na execução do orçamento, razão pela qual essa literatura precisa ser utilizada com cuidado.
10. As relatorias estão organizadas em grandes funções/setores ou áreas temáticas: Poderes do Estado e Representação; Justiça e Defesa; Fazenda e Desenvolvimento; Agricultura e Política Fundiária; Infra-estrutura; Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia; Saúde; Previdência e Assistência Social; Integração Nacional, Meio Ambiente, Desporto e Turismo; Planejamento e Desenvolvimento Urbano.
11. O ex-deputado João Alves, por exemplo, foi presidente e vice-presidente da CMO por dezesseis anos, tanto durante como após o regime militar. Essa longevidade foi interpretada pelos parlamentares brasileiros como um incentivo à corrupção, contrariamente à visão de muitos analistas, em especial os “brasilianistas”, que apontam como um dos problemas do Congresso brasileiro a falta de incentivos à “senioridade”.
12. Isto, todavia, não foi suficiente para dar ao pesquisador interessado no tema do orçamento elementos para analisá-lo. Somente após o controle da inflação puderam ser realizadas pesquisas a respeito. Um outro problema relacionando inflação e orçamento tinha a ver com o fato de os parlamentares, ao apresentarem suas emendas, terem de indicar as respectivas fontes de receita. Tal restrição era sistematicamente burlada, uma vez que os parlamentares apresentavam emendas criando receitas adicionais sob a alegação de que o Executivo havia subestimado a arrecadação de recursos, o que não era de todo irracional, considerando o descontrole da inflação. Segundo estimativas, essa prática gerava uma receita extra, fictícia, da ordem de 3% do PIB (Afonso, 1994:75). Sobre o papel da inflação no processo orçamentário brasileiro, ver Franco (1993) e Serra (1989), e sobre o impacto da inflação na execução orçamentária, ver Pinheiro (1996).
13. No período e nos estados analisados, somente uma emenda do Paraná e outra da Bahia foram vetadas pelo presidente.
14. A tão divulgada percepção de que os parlamentares brasileiros têm pouca disciplina partidária não está sendo confirmada pelos dados empíricos analisados por Figueiredo e Limongi (1999) e Nicolau (1997). Em trabalho específico sobre a política orçamentária brasileira, Figueiredo e Limongi (2002) também questionam a tese da influência da legislação eleitoral sobre o comportamento dos congressistas.
15. Blumm (1999) mostrou como essa foi uma das estratégias usadas pela prefeita de Salvador, Lídice da Mata, que administrou em oposição ao governo do estado, para conseguir investimentos para a cidade.
16. As emendas propostas pelas comissões permanentes do Congresso foram insignificantes no período, mostrando que a disputa por recursos orçamentários dentro do Congresso se dá quase que exclusivamente na esfera da CMO.
17. No Ceará e no Paraná também foram poucos os parlamentares que apresentaram emendas em 1995, embora o volume destas tenha sido significativo em comparação com os demais anos.

18. O senador ACM, por exemplo, apresentou uma emenda que representava 1% do total das que favoreciam o estado.
19. Em 1997, ACM foi eleito presidente do Senado e do Congresso, e seu filho, que faleceu em abril de 1998, o deputado Luís Eduardo Magalhães, foi designado líder do governo na Câmara.
20. A pesquisa analisou dados das emendas por função, mas como estas últimas não tiveram relevância para a construção dos argumentos do trabalho, elas não são aqui detidamente analisadas. No caso da Bahia, a principal prioridade setorial no período foi desenvolvimento regional e transportes, com pouca ênfase para educação e saúde.
21. No que se refere às emendas por função, os parlamentares do Ceará priorizaram, até 1998, as destinadas à saúde, uma das principais vitrines dos governos do PSDB no estado. Essa tendência, no entanto, foi interrompida em 1999.
22. No que se refere às funções, os parlamentares do Paraná demonstraram duas claras preferências: transportes e saúde/saneamento.
23. Poucos trabalhos desagregam esses dados por habitante e incluem outras despesas federais nos estados, tais como as transferências constitucionais, os gastos com a seguridade social, que incluem as despesas com aposentadorias e pensões, e os investimentos das empresas estatais. Até onde tenho conhecimento, apenas um trabalho levantou essas informações, mas apenas para o orçamento de 1995, incluindo os gastos federais com as transferências constitucionais para estados e municípios, que compõem o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE e o Fundo de Participação dos Municípios – FPM e que privilegiam os territórios menos desenvolvidos, e as despesas com a seguridade social. Foram excluídas as despesas das estatais. De acordo com esses dados, a maior despesa *per capita* também ocorreu no Centro-Oeste, com R\$ 1.460 por habitante, seguida do Norte, com R\$ 597, Nordeste, R\$ 357, Sul, R\$ 339, e Sudeste, R\$ 283 (Galvão *et alii*, 1996). Assim, quando se incluem outros itens de despesa, tais como as transferências constitucionais e a seguridade social, o gasto por habitante torna-se menos regressivo. No entanto, permanece inalterada a posição do Distrito Federal.
24. Sobre o processo decisório na Constituinte de 1988 relativo à distribuição de recursos tributários, ver Souza (2001).
25. Dados fornecidos pela Secretaria de Assistência à Saúde do Ministério da Saúde.
26. Essa pesquisa dá apenas o passo inicial para a compreensão das questões aqui levantadas. Sua base de dados, de quatro anos, e seu enfoque, em três estados, apenas começam a iluminar a compreensão sobre os processos aqui relatados.
27. A existência e o fortalecimento dos mecanismos de cooperação não significam, todavia, a inexistência de estratégias que buscam aumentar o conteúdo individualizado das emendas, de que é exemplo o que se convencionou chamar de “bolsas de emendas”, que são negociadas entre os parlamentares. No entanto, regras cooperativas inexistentes anteriormente não só foram criadas como vêm sendo fortalecidas ao longo dos últimos anos.
28. Um dos pareceristas anônimos deste artigo sugeriu que tal fato pode ser passível também de uma interpretação de conteúdo schumpeteriano, ou seja, ao implementar uma estratégia para reeleição ou sobrevivência eleitoral, os parlamentares aca-

bam por realizar compensações às desigualdades regionais. No entanto, o argumento aqui defendido é o de que, na ausência de mecanismos eficazes de equalização fiscal, o parlamentar adota a estratégia de propor emendas e não a de concentrar esforços em outras formas de atuação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, José Roberto. (1994), *Descentralização Fiscal na América Latina: Estudo de Caso do Brasil*. Santiago, Naciones Unidas/Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- AMES, Barry. (1995), "Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress". *Journal of Politics*, vol. 57, nº 2, pp. 324-343.
- . (2001), *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- ARRETCHE, Marta. (2000), *Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização*. São Paulo/Rio de Janeiro, FAPESP/Revan.
- BEZERRA, Marcos. (1999), *Em Nome das "Bases": Política, Favor e Dependência Pessoal*. Rio de Janeiro, Relume Dumará.
- BICKERS, Kenneth e STEIN, Robert. (1996), "The Electoral Dynamics of the Federal Pork Barrel". *American Journal of Political Science*, vol. 40, nº 4, pp. 1300-1326.
- BIRD, Richard. (1993), "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization". *National Tax Journal*, vol. 46, pp. 211-230.
- BLUMM, Márcia H. N. (1999), *Autonomia Política Local: As Relações entre o Poder Executivo de Salvador e o Congresso Nacional, 1993 a 1996*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal da Bahia.
- BONFIM, Washington L. S. (1999), *Qual Mudança? Os Empresários e a Americanização do Ceará*. Tese de Doutorado, IUPERJ.
- BORGES, André. (2000), *A Retórica da Eficiência: As Políticas de Ajuste Fiscal na Bahia*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal da Bahia.
- DESPOSATO, Scott. (2001), *Institutional Theories, Societal Realities, and Party Politics in Brazil*. Tese de Doutorado, University of California, Los Angeles.
- ELWOOD, John e PATASHNIK, Eric. (1993), "In Praise of Pork". *Public Interest*, vol. 110, pp. 789-801.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. (1999), *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas Editora.
- . (2002), "Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária". *Dados*, vol. 45, nº 2, pp. 51-91.

- FRANCO, Gustavo. (1993), "Brazilian Hyperinflation: The Political Economy of the Fiscal Crisis", in M. D'A. G. Kinzo (ed.), *Brazil: The Challenge of the 1990s*. London, Institute of Latin American Studies/British Academic Press.
- GALVÃO, Antonio Carlos *et alii*. (1996), *O Perfil Regional do Orçamento Geral da União (OGU) 1995 – Lei nº 8. 980/95*. Brasília, IPEA.
- GONDIM, Linda M. de P. (1998), *Clientelismo e Modernidade nas Políticas Públicas*. Ijuí, Editora Unijuí.
- IMMERGUT, Ellen. (1996), "As Regras do Jogo: A Lógica da Política de Saúde na França, na Suíça e na Suécia". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 11, nº 30, pp. 139-165.
- KUGELMAS, Eduardo, SALLUM Jr., Brasília e GRAEFF, Eduardo. (1989), "Conflito Federativo e Transição Política". *São Paulo em Perspectiva*, vol. 3, nº 3, pp. 95-102.
- MEDEIROS, Antônio Carlos de. (1986), *Politics and Intergovernmental Relations in Brazil, 1964-1982*. New York, Garland.
- NASCIMENTO, Vânia B. do. (2001), "Interdependência e Autonomia na Gestão Pública da Saúde". *Lua Nova*, nº 52, pp. 29-69.
- NICOLAU, Jairo. (1997), "As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira". *Dados*, vol. 40, nº 3, pp. 527-545.
- OLIVEIRA, Nelson de. (2000), "Sob o Manto da Concórdia: Bahia como Contrafação do Moderno", in N. de Oliveira *et alii* (orgs.), *A Outra Face da Moeda: Violência na Bahia*. Salvador, Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Salvador.
- PEREIRA, Carlos e RENNÓ, Lucio. (2001), "O que É que o Reeito Tem? Dinâmicas Político-Institucionais Locais e Nacionais nas Eleições de 1988 para a Câmara dos Deputados". *Dados*, vol. 44, nº 2, pp. 323-362.
- PINHEIRO, Vinicius C. (1996), "Inflação, Poder e Processo Orçamentário no Brasil – 1988-1993". *Revista do Serviço Público*, vol. 47, nº 1, pp. 141-164.
- REGO, Antônio C. Pojo do. (1984), "O 'Lobby' Nordestino: Novos Padrões de Atuação Política no Congresso Brasileiro". *Revista de Informação Legislativa*, vol. 21, nº 81, pp. 349-372.
- SAMUELS, David J. (1998), *Careerism and its Consequences: Federalism, Elections, and Policymaking in Brazil*. Tese de Doutorado, University of California, San Diego.
- SANTOS, Fabiano. (2000), "Deputados Federais e Instituições Legislativas no Brasil: 1946-99", in E. Diniz, R. Boschi e F. Santos (orgs.), *Elites Políticas e Econômicas no Brasil Contemporâneo*. São Paulo, Fundação Adenauer.
- SANTOS, Maria Helena de C. *et alii*. (1997), "Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte". *Dados*, vol. 40, nº 3, pp. 335-376.
- SCHNEIDER, Aaron. (2001), *Federalism against Markets: Local Struggles for Power and National Fiscal Adjustment in Brazil*. Tese de Doutorado, University of California at Berkeley.

- SERRA, José. (1989), "A Constituição e o Gasto Público". *Planejamento e Políticas Públicas*, vol. 1, pp. 93-106.
- SHAH, Anwar. (2000), *Fostering Responsive and Accountable Governance: Lessons from Decentralization Experience*, disponível em <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>.
- SHEPSON, K. e BONCHEK, M. (1997), *Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions*. New York, W. W. Norton & Company.
- SOUZA, Celina. (1997), *Constitutional Engineering in Brazil: The Politics of Federalism and Decentralization*. London/New York, Macmillan/St. Martin's Press.
- . (1998), "Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização". *Dados*, vol. 41, nº 3, pp. 569-592.
- . (2001), "Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças". *Dados*, vol. 44, nº 3, pp. 513-560.
- TENDLER, Judith. (1997), *Good Government in the Tropics*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- TSEBELIS, George. (1995), "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism". *British Journal of Political Science*, vol. 25, pp. 289-325.
- WEAVER, Kent R. e ROCKMAN, Bert (eds.). (1993), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington, D.C., The Brookings Institution.

## GLOSSÁRIO

- PC do B – Partido Comunista do Brasil  
PDT – Partido Democrático Trabalhista  
PFL – Partido da Frente Liberal  
PL – Partido Liberal  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PPB – Partido Popular Brasileiro  
PPS – Partido Popular Socialista  
PSB – Partido Socialista Brasileiro  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro  
PV – Partido Verde



**ABSTRACT**

*Federalism and Distributive Conflicts: The Struggle among Brazilian States for Federal Budget Resources*

This article analyzes how State-by-State representation in the Brazilian National Congress processes and negotiates amendments to the Federal budget within the Joint Budget Committee. Amendments submitted from 1995 to 1999 by members of Congress from three selected States (Bahia, Ceará, and Paraná) are analyzed. Several hypotheses concerning the role of amendments are investigated, arguing that the amendments, like certain Federal policies, facilitate the accommodation of tensions arising in a Federative system marked by regional inequalities.

**Key words:** federalism; fiscal federalism; federal budget; budget amendments; state representation in the National Congress

**RÉSUMÉ**

*Fédéralisme et Conflits de Répartition: Lutte des États Brésiliens pour des Ressources Budgétaires Accordées par le Gouvernement Fédéral*

Dans cet article, on examine comment les groupes de députés des États brésiliens mettent en place et négocient des amendements au budget fédéral au sein de la Commission Mixte du Budget du Congrès. On analyse les amendements proposés par les parlementaires de trois États – Bahia, Ceará et Paraná – pour la période 1995-1999. On discute des hypothèses sur le rôle des amendements tout en montrant que ceux-ci, ainsi que certaines politiques fédérales, contribuent au relâchement des tensions existant dans une Fédération marquée par des inégalités régionales.

**Mots-clé:** fédéralisme; fédéralisme fiscal; budget fédéral; amendements budgétaires; groupes de députés des États