

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLITICA**

TESE DE DOUTORADO

**A INTERVENÇÃO LEGISLATIVA NO ORÇAMENTO DA
UNIÃO: IMPLICAÇÕES PARA A REPRESENTAÇÃO
POLÍTICA, O FEDERALISMO E O DESENVOLVIMENTO
REGIONAL**

ANA LÚCIA AGUIAR MELO

Orientador: Prof. Dr. BENEDITO TADEU CESAR

PORTO ALEGRE

2004

**A INTERVENÇÃO LEGISLATIVA NO ORÇAMENTO DA
UNIÃO: IMPLICAÇÕES PARA A REPRESENTAÇÃO
POLÍTICA, O FEDERALISMO E O DESENVOLVIMENTO
REGIONAL**

ANA LÚCIA AGUIAR MELO

TESE DE DOUTORADO

UFRGS

Porto Alegre, maio de 2004

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

A COMISSÃO EXAMINADORA, ABAIXO ASSINADA, APROVA A TESE
DE DOUTORADO

A INTERVENÇÃO LEGISLATIVA NO ORÇAMENTO DA
UNIÃO: IMPLICAÇÕES PARA A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA,
O FEDERALISMO E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

ELABORADA POR
ANA LÚCIA AGUIAR MELO

COMO REQUISITO PARCIAL PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE
DOUTORA EM CIÊNCIA POLÍTICA

COMISSÃO EXAMINADORA:

Prof. Dr. Benedito Tadeu Cesar - Orientador

Prof. Dr. Luís Gustavo Mello Grohmann – UFSM

Profª. Dra. Mercedes Maria Loguercio Cánepa – PPGCP/UFRGS

Prof. Dr. André Luiz Marengo dos Santos – PPGCP/UFRGS

Prof. Dr. Pedro Silveira Bandeira – PPGE/UFRGS

RESUMO

A intervenção legislativa no Orçamento da União: implicações para a representação política, o federalismo e o desenvolvimento regional

Autora: Ana Lúcia Aguiar Melo

Orientador: Dr. Benedito Tadeu César

O problema central do estudo foi identificar como se processam as decisões federativas em relação à intervenção legislativa no trato da questão orçamentária. As hipóteses que nortearam a tese objetivam explicar como as relações Executivo-Legislativo, sustentadas pelo presidencialismo de coalizão e pela representação territorializada se desenvolvem na arena congressual, limitada às instâncias legislativas e executivas que norteiam a política orçamentária. Através de um recorte teórico embasado nos princípios do federalismo instituído após a Constituição de 1988 se processou a análise das decisões relativas à participação do Poder Legislativo em parte da definição do gasto público. Se, por um lado, a representação legislativa nessa matéria se mostrou ampliada ao estender à arena congressual as principais decisões na fase de planejamento da política orçamentária, resultando em aquisição de *expertise* técnica e política aos parlamentares, por outro lado, a legitimidade democrática restrita ainda impera, pois estas decisões se restringem às prioridades demandadas pelo Executivo federal, impossibilitando o cumprimento efetivo da demanda representada pelos congressistas.

A investigação ocorreu em níveis distintos: a) uma análise histórico-crítica da evolução do federalismo e da representação política brasileira permeadas pela predominância do Poder Executivo nas decisões do Estado e, b) uma análise comparativa do encaminhamento das emendas parlamentares de bancada dos vinte e seis estados e DF brasileiros ao Orçamento da União e a posterior liberação dos recursos pelo Executivo federal. Procurou-se identificar como o fenômeno da desproporcionalidade da representação dos estados brasileiros afeta as decisões federativas em política orçamentária e estabelece determinado perfil da representação política nacional em relação às demandas por recursos federais. Identificou-se o perfil da representação política através das demandas parlamentares encaminhadas pelas emendas de bancada no período de 1996 a 2001, e apurou-se que este vem sendo determinado pelo interesse estadual e pelas demandas específicas do Executivo federal em detrimento do interesse municipal. A representação política expressa na intervenção legislativa em matéria orçamentária produziu efeitos que correspondem majoritariamente a uma representação ampliada e universalista voltada ao fortalecimento do desenvolvimento regional, ainda que para as regiões Norte e Nordeste a representação regional se manifeste fragmentada, no caso da primeira, e resulte no insulamento das ações, no caso da segunda.

Apesar do interesse estadual estar canalizado para o desenvolvimento regional, as singularidades da representação em cada estado e região brasileira

indicam que a preocupação com a rede de proteção social ao cidadão encontrou respaldo nas prioridades das bancadas dos estados e regiões desenvolvidas e menos desenvolvidas. Nos estados desenvolvidos a pressão pela liberação dos recursos foi maior, havendo, assim, a sensibilização e implementação de obras sociais pelo Executivo federal, ao passo que as bancadas de estados e regiões menos desenvolvidas priorizaram o aumento da infra-estrutura para o escoamento da produção (rodovias, portos, infra-estrutura hídrica). O princípio da justiça federativa, um dos pilares do federalismo brasileiro no que tange ao caráter redistributivo dos recursos federais disponibilizados nas transferências voluntárias, está sendo consolidado pela contribuição da intervenção legislativa em matéria orçamentária, pois vem beneficiando estados de menor população, mesmo que ainda não tenha sido observado o critério da renda estadual.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
Tese de Doutorado em Ciência Política
Porto Alegre, abril de 2004.

Abstract

The central proposal of this study was to identify how the federative decisions process themselves in relationship to a legislative intervention in the deal with budgetary questions. The hypothesis which guide this thesis have as objective to explain how the Executive-Legislative relationships, maintained by the coalition presidentialism and by the territorial representation develop themselves in the congressual arena, limited to the legislative and executive rules which guide the budgetary politic. Through a theory synthesis based on the sources of the federalism imposed after the 1988's Constitution, the analysis of the decisions linked to the Legislative Power's participation happened in part of the public expenses' definition. If, on the one hand, the legislative representation in this subject is shown enlarged when it extends to the congressual arena the main decision in phase of budgetary political planning, resulting in expertise technique and politic acquisition to the parliamentarians, on the other hand, the restrict democratic legitimate still works, because these decisions are restricted to the priorities asked by the Federal Executive, making impossible the effective completion of the demand represented by the members of the congressual.

The research happened in different levels: a) a historic-critic analysis of the Brazilian Federalism and political representation's evolution crossed by the Executive power's predominance in the states' decisions and b) a comparative analysis of the conduction of the state representation amendnnts from the twenty-six Brazilian states and Capital to the State's budget and the later

resources deliverance by the Federal Executive. This study tried to identify how the maldistribution phenomenon of the Brazilian states' representation affects the federative decisions in budgetary politics and establishes a specific political representation's profile in relationship to the demands for federal resources. It was possible to identify the political representation's profile through the parliamentary demands sent by the state representation amendments during the period between 1996 and 2001, and it was also possible to check it has been determined by the state's-level interests and by the Federal Executive's demands to the detriment of the municipal-level interests. The political representation expressed in the legislative intervention about the budget produced an effect which corresponds in the biggest part to an enlarged and universal representation which has focused the regional development fortifying, even though for the North and Northeast regions the regional representation manifests itself fragmented in the first and results in the insulation of the second case's actions.

In spite of the states' interests being focused to the regional development, the representation's peculiarities in each Brazilian state and region indicate that the preoccupation with the network of citizens' social protection has found assurance in the states' representation's priorities. In the developed states, the pressure for the deliverance of resources was bigger, and there was so the social activities' sensibilization and implementation by the Federal Executive, while the states and less developed regions' representation gave priority to the improvement of the infra-structure for the production spreading (highway, harbor, hydro infra-structure). The principle of the federative justice, one of the Brazilian Federalism's pillars concerning the redistribute character of the federal resources put available on the volunteers' transference, has been consolidated by the legislative intervention's contribution in budget subject, because it has benefited states with a small population, even the states' judgment of income hasn't been observed.

Résumé

L'objet central de cet étude a été identifier de quelle façon se processent les décisions fédératives par rapport à l'intervention législative lorsqu'il s'agit de la question budgétaire. Les hypothèses qui ont guidé la thèse ont comme objectif expliquer comment les relations Exécutives-Législatives soutenues par le présidentialisme de coalition et par la représentation mise en délimitation, se sont développées dans l'arène du congrès, limitée aux ressorts législatives et exécutives qui guident la politique budgétaire. À travers d'un découpage théorique basé sur les principes du fédéralisme institué après la Constitution de 1988, il s'est procédée l'analyse des décisions concernant à la participation du Pouvoir Législatif en part de la définition de la dépense publique. Si, par un côté, la représentation législative sur ce sujet s'est montrée élargie au moment de

prolonger à l'arène du congrès les principales décisions à la phase de la planification de la politique budgétaire et qui a résulté en acquisition d'*expertise* savoir-faire et politique aux membres du parlement, d'un autre côté, la légitimité démocratique restreinte marche encore, car ces décisions se limitent aux priorités demandées par l'Exécutif Fédéral, faisant impossible l'accomplissement effectif de la demande représentée par les membres du congrès.

L'investigation s'est passée en différents niveaux : a) une analyse historique-critique de l'évolution du fédéralisme et de la représentation politique brésilienne traversée par la prédominance du Pouvoir Exécutif dans les décisions d'État et b) une analyse comparative de l'enchaînement des lois de la représentation Parlementaire du groupe des 26 États brésiliens comme sa capital au budget de l'Union et la postérieure libération des ressources par l'Exécutif Fédéral. On a cherché d'identifier comment le phénomène de la disproportionnalité de la représentation des États brésiliens change les décisions fédératives en politique budgétaire et établit un certain profil de la représentation politique nationale par rapport les demandes de ressources fédérales. On a identifié le profil de la représentation politique à travers des demandes parlementaires envoyées par les lois pendant la période entre 1996 et 2001, et on a vu que ça est déterminé par l'intérêt d'État et par les demandes spécifiques de l'Exécutif Fédéral au détriment de l'intérêt municipal. La représentation politique exprimée dans l'intervention législative, concernant la question budgétaire, a produit des effets qui correspondent en grande partie à une représentation élargie et universaliste tournée à l'affermissement du développement régional, même si pour les régions Nord et Nord-est la représentation régionale se manifeste fragmentée dans le cas de la première et finisse à l'insulément des actions dans le cas de la deuxième.

Malgré l'intérêt de l'État être focalisé vers le développement régional, les singularités de la représentation dans chaque État et région brésilienne indiquent que l'inquiétude avec la toile de protection social au citoyen a rencontré de soutien sur les priorités du groupe des États et régions développées et moins développées. Dans les États développés la pression pour la libération des ressources a été plus grande, et à cause de ça, la sensibilisation et implementation d'œuvres sociales par l'État Fédéral, au même temps que les groupes d'États et régions moins développées donnent priorité à l'élargissement des conditions pour le coulage de production (d'autoroutes, de ports, d'infra-structure hydrique). Le principe de la justice fédérative, un des piliers du fédéralisme brésilien en ce qui concerne le caractère redistributif des ressources fédérales mis à disposition dans les transferts volontaires est consacré de plus en plus par la contribution de l'intervention législative en matière budgétaire, car ça bénéficie les États de moindre population, même si le critère de budget d'État n'a pas encore été observé.

SUMÁRIO

RESUMO	III
ABSTRACT	V
AGRADECIMENTOS	IX
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 – ANÁLISE INTERPRETATIVA DA AÇÃO LEGISLATIVA NO ORÇAMENTO PÚBLICO: FEDERALISMO E A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA	15
<i>1.1. O Estado federal brasileiro: rigidez e consociativismo?</i>	17
<i>1.1.1. Constitucionalismo e democracia</i>	21
<i>1.2. A representação política no sistema político brasileiro: o Legislativo e o sistema bicameral</i>	22
<i>1.2.1. Representação política e sistema bicameral</i>	24
<i>1.2.2. O Legislativo federal e sua preocupação com o município</i>	28
<i>1.3. O sistema partidário brasileiro</i>	31
<i>1.3.1. Os partidos nos anos 90 e a política orçamentária</i>	37
<i>1.4. A trajetória do federalismo brasileiro: a história a evidenciar a importância da matriz federativa</i>	44
<i>1.4.1. O federalismo preventivo e a unidade nacional</i>	45
<i>1.4.2. Federalismo de fachada e a possibilidade do federalismo cooperativo</i>	49
<i>1.5. O Clientelismo, a patronagem e o patrimonialismo</i>	56
<i>1.5.1. O patrimonialismo e sua relação com o clientelismo</i>	57
<i>1.6. O institucionalismo histórico como abordagem</i>	66
CAPÍTULO 2 – O NORMATIVO VERSUS O POLÍTICO: O PAPEL DO LEGISLADOR	69
<i>2.1 A Constituição de 1988 e as novidades com relação à participação do Congresso Nacional na determinação do gasto público: aspectos constitucionais do gasto público</i> ..	73
<i>2.2. Aspectos que comprometem a representação política proporcional</i>	80
<i>2.3. Estrutura Institucional do Planejamento Orçamentário: a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)</i>	89
<i>2.4. Dinâmica congressual em matéria orçamentária e planejamento estratégico governamental</i>	95
CAPÍTULO 3 – RELAÇÕES EXECUTIVO X LEGISLATIVO: UM POUCO DE LENHA NA FOGUEIRA – LEGITIMIDADE E DEMOCRACIA	111
<i>3.1. Além dos números do orçamento: qual a preocupação dos parlamentares e suas bancadas com o destino dos recursos orçamentários</i>	111
<i>3.2. A nova dinâmica orçamentária</i>	118
<i>3.3. A representação das bancadas estaduais no orçamento: regionalismo político e desenvolvimento regional</i>	121

3.4. Região Nordeste: perfil sócio-econômico	123
3.4.1 Demandas da região Nordeste e perfil da representação	129
3.4.2. Representação e desenvolvimento regional nordestino	140
3.5. Região Norte: perfil sócio-econômico	142
3.5.1 Demandas da região Norte e perfil da representação.....	144
3.5.2. Representação e desenvolvimento regional do Norte	153
3.6. Região Sudeste: perfil sócio-econômico	153
3.6.1. Demandas da região Sudeste e perfil da representação	155
3.6.2. Representação e desenvolvimento regional do Sudeste.....	162
3.7. Região Centro- Oeste : perfil sócio-econômico.....	163
3.7.1. Demandas da Região Centro-Oeste e perfil da representação	166
3.7.2. Representação e desenvolvimento regional do Centro-Oeste.....	170
CAPÍTULO 4 – A PARTICIPAÇÃO DAS BANCADAS DA REGIÃO SUL NO ORÇAMENTO DA UNIÃO: DEMANDAS E ASPECTOS POLÍTICOS QUE SE CONFIGURAM NO PERÍODO 1996-2001	173
4.1. O desenvolvimento econômico e social da região Sul	176
4.1.1. As receitas estaduais.....	180
4.1.2. Transferências Constitucionais.....	183
4. 2. As emendas das bancadas da região Sul - o RS em foco	186
4.3. Principais áreas que cobriram a demanda da Região Sul.....	191
4.4. A gestão dos recursos liberados: quem são os beneficiados	197
4.4. A questão político-partidária.....	199
CAPÍTULO 5 – LIBERAÇÃO DE RECURSOS: EXPERTISE, AGENDA DO EXECUTIVO E O CLIENTELISMO	207
5.1 Poder político e os números do Orçamento.....	211
5.1.1. A distribuição nacional do poder.....	213
5.1.2. Distribuição dos recursos orçamentários: a dinâmica regional.....	214
5.1.3. Comparativo do desempenho agregado da região nas emendas de bancada	222
5.2 Agenda do Executivo, o Clientelismo e os números do Orçamento: emendas de bancada e regiões	227
5.3.Panorama geral das demandas de todas as bancadas e respectivas áreas	252
5.4. A gestão dos recursos liberados: quem são os beneficiados	254
CAPÍTULO 6. O FENÔMENO DA SUB-REPRESENTAÇÃO E DA SOBRE-REPRESENTAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL E A DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS: EMENDAS DE BANCADA COMO AMORTECEDORES DOS DESEQUILÍBRIOS REGIONAIS?	268
6.1. O princípio da justiça federativa baseado em distorções da proporcionalidade	268
6.2. Efeitos da desproporcionalidade no sistema político brasileiro	277

<i>6.3. A situação nacional dos partidos na Câmara dos Deputados e a desproporcionalidade na representação dos estados</i>	279
<i>6.4. Desigualdade política e conflitos distributivos</i>	285
<i>6.5. A redistribuição dos recursos orçamentários provenientes das emendas de bancada dos orçamentos de 1996-2001</i>	290
CONCLUSÕES	303

LISTA DE QUADROS

QUADRO 2.1 - SUPERÁVIT PRIMÁRIO	101
QUADRO 2.2 - PARECER PRELIMINAR – DESPESAS – 1996-2001.....	103
QUADRO 3.1 - DEMONSTRATIVO DOS RECURSOS DESTINADOS AO COMBATE À SECA – REGIÃO NORDESTE.....	133
QUADRO 3.2 - DEMONSTRATIVO DOS RECURSOS DESTINADOS AO COMBATE À SECA – ESTADO DE PERNAMBUCO	134
QUADRO 3.3 - DEMONSTRATIVO DOS RECURSOS DESTINADOS AO COMBATE À SECA – REGIÃO NORDESTE	135
QUADRO 3.4 - DEMONSTRATIVO DOS RECURSOS DESTINADOS AO COMBATE À SECA – ESTADO DE PERNAMBUCO	136
QUADRO 4.1 – ÁREAS DE DEMANDAS ATENDIDAS PELAS BANCADAS – REGIÃO SUL	206
QUADRO 5.1 - MODALIDADE DE APLICAÇÃO DOS RECURSOS PAGOS (R\$ MILHÕES) E % PAGO S/AUTORIZADO – 2001.....	259
QUADRO 5.2 – ÁREAS DE DEMANDAS ATENDIDAS PELAS BANCADAS – REGIÃO NORDESTE.....	
QUADRO 5.3 –ÁREAS DE DEMANDADAS ATENDIDAS PELAS BANCADAS – REGIÃO NORTE.....	262
QUADRO 5.4 – ÁREAS DE DEMANDAS ATENDIDAS PELAS BANCADAS – REGIÃO CENTRO-OESTE.....	263
QUADRO 5.5 – ÁREAS DE DEMANDAS ATENDIDAS PELAS BANCADAS – REGIÃO SUDESTE.....	264
QUADRO 5.6 –ÁREAS DE DEMANDAS ATENDIDAS PELAS BANCADAS – RECURSOS LIBERADOS	265
QUADRO 5.7 –ORDEM DE PRIORIDADE E DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS EM EMENDAS.....	266

LISTA DE TABELAS

TABELA 2.1 - SOBRE-REPRESENTAÇÃO E SUB-REPRESENTAÇÃO DE REGIÕES E MEMBROS DA CMO.....	82
TABELA 2.2 - DISTRIBUIÇÃO POR REGIÃO DOS MEMBROS DA CMO*.....	85
TABELA 2.3 - PROPORÇÃO DA PARTICIPAÇÃO PARLAMENTAR POR PARTIDO DOS ESTADOS NA CMO – 1998 – 2001	87
TABELA 2.4 - GOVERNO DE COALIZÃO E OPOSIÇÃO NA CMO	88
TABELA 2.5 - EMENDAS REGIONAIS – VALORES EM R\$ MILHÕES.....	108
TABELA 3.1 - NORDESTE – ÁREAS DE AÇÃO DE MAIOR ABRANGÊNCIA DAS BANCADAS E COM MAIOR VOLUME DE RECURSOS	129
TABELA 3.2 - NORTE – ÁREAS DE AÇÃO DE MAIOR ABRANGÊNCIA DAS BANCADAS E COM MAIOR VOLUME DE RECURSOS	145
TABELA 3.3 - SUDESTE – ÁREAS DE AÇÃO DE MAIOR ABRANGÊNCIA DAS BANCADAS E COM MAIOR VOLUME DE RECURSOS	155
TABELA 4.1 - % DE PARTICIPAÇÃO NO PIB DO BRASIL E PIB PER CAPITA – 1995-2000 – REGIÃO SUL.....	177
TABELA 4.2 - % PARTICIPAÇÃO DA REGIÃO SUL NO PIB NACIONAL E PIB REGIÃO SUL	178
TABELA 4.3 - RECEITA TRIBUTÁRIA DE SC E PARANÁ.....	181
TABELA 4.4 - RECEITA TRIBUTÁRIA DO RS	181
TABELA 4.5 - COMPARATIVO ENTRE TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO AOS ESTADOS E MUNICÍPIOS DA REGIÃO SUL E VALORES LIBERADOS REFERENTES ÀS EMENDAS DE BANCADA	185
TABELA 4.6 - EMENDAS DAS BANCADAS DA REGIÃO SUL – 1996- 2001.....	188
TABELA 4.7 - RECURSOS IMPLEMENTADOS DAS EMENDAS DE BANCADAS –1996-2001	188
TABELA 4.8 - INVESTIMENTOS (GND 4) NO RS – R\$MILHÕES – 2001.....	198
TABELA 4.9 - DISTRIBUIÇÃO DA FORÇA POLÍTICA (%) NA CÂMARA FEDERAL – ELEIÇÕES 1994 E 1998 - REGIÃO SUL	200
TABELA 5.1 - REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E DISTRIBUIÇÃO DO PODER NACIONAL	213
TABELA 5.2 - EMENDAS DE BANCADAS APROVADAS E REGIÃO –1996 E 1998	214

TABELA 5.3 - RECURSOS APROVADOS PELAS EMENDAS DE BANCADA ESTADUAIS POR REGIÃO* E % VARIAÇÃO DOS RECURSOS - 1996-2001	217
TABELA 5.4 - VALOR TOTAL DAS EMENDAS DE BANCADA ESTADUAIS, VALORES AUTORIZADOS E PERCENTUAL DE EXECUÇÃO - 1996-2001.....	225
TABELA 5.5 - ORÇAMENTO DA UNIÃO – DESPESAS TOTAIS	226
TABELA 5.6 - EMENDAS DE BANCADA DO NORDESTE – 1996-2001 - EMENDAS APROVADAS, VALOR AUTORIZADO E % DE LIBERAÇÃO DOS RECURSOS	229
TABELA 5.7 - RECURSOS LIBERADOS – ORÇAMENTOS DE 1996 A 2001 - NORDESTE	230
TABELA 5.8 - EMENDAS DE BANCADA DO NORTE – 1996-2001 - EMENDAS APROVADAS, VALOR AUTORIZADO E % DE LIBERAÇÃO DOS RECURSOS	235
TABELA 5.9 - RECURSOS LIBERADOS – ORÇAMENTOS DE 1996 A 2001 - NORTE	237
TABELA 5. 10 - EMENDAS DE BANCADA DO SUDESTE – 1996-2001 -EMENDAS APROVADAS, VALOR AUTORIZADO E % DE LIBERAÇÃO DOS RECURSOS	241
TABELA 5.11 - RECURSOS LIBERADOS – ORÇAMENTOS DE 1996 A 2001 - SUDESTE	243
TABELA 5.12 - EMENDAS DE BANCADA DO CENTRO-OESTE – 1996-2001 - EMENDAS APROVADAS, VALOR AUTORIZADO E % DE LIBERAÇÃO DOS RECURSOS	248
TABELA 5.13 - RECURSOS LIBERADOS – ORÇAMENTOS DE 1996 A 2001 – CENTRO-OESTE	250
TABELA 6.1 - VOTAÇÃO PROPORCIONAL PARA DEPUTADO FEDERAL E % DE CADEIRAS NA CÂMARA	280
TABELA 6.2 - ESTADOS DE MENOR MAGNITUDE ELEITORAL E VOTAÇÃO PARA CÂMARA DOS DEPUTADOS (CD) POR PARTIDO - 1998	282
TABELA 6.3 -ELEIÇÕES PARA CÂMARA DOS DEPUTADOS (1994 E 1998) – DESIGUALDADE POLÍTICA POR REGIÃO (%)	283
TABELA 6.4 - EMENDAS DE BANCADAS - DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS(R) DAS EMENDAS PARA A POPULAÇÃO(P) - R\$1,00	295
TABELA 6.5 - EMENDAS DE BANCADAS - DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS(R) DAS EMENDAS PARA A POPULAÇÃO(P) - R\$1,00	296
TABELA 6.6 - EMENDAS DE BANCADAS - RECURSOS LIBERADOS(R1)DAS EMENDAS VERSUS POPULAÇÃO(P) - R\$1,00	297

LISTA DE FIGURAS

GRÁFICO 1 –DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS APROVADOS PELAS BANCADAS EM CADA REGIÃO	218
GRÁFICO 2 – LIBERAÇÃO DOS RECURSOS PELO EXECUTIVO FEDERAL E REGIÕES - 1996-2001	218
GRÁFICO 3 – LIBERAÇÃO DOS RECURSOS E REGIÕES 1 – 1996-2001	219
GRÁFICO 4 - % PARTICIPAÇÃO DAS REGIÕES E % DE EXECUÇÃO DAS EMENDAS.....	224

AGRADECIMENTOS

Esta caminhada de investigação e de crescimento intelectual só foi possível com a colaboração de muitas pessoas e instituições, às quais credito o meu reconhecimento:

À Universidade Federal de Santa Maria, responsável pela minha formação acadêmica desde a graduação até o Mestrado. Por fazer parte do seu corpo técnico-administrativo, agradeço pela concessão de bolsa PICDT-CAPES, com a qual tive todas as condições estruturais de realizar o doutorado.

Ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS, o qual me acolheu e permitiu cursar o Doutorado, possibilitando uma formação eclética e de alto nível.

Gostaria, ainda, de agradecer de forma pessoal àqueles que me apoiaram e colaboraram durante este estudo:

A Marco Aurélio Antunes Dellaméa e seus colaboradores, pelo incentivo e liberação para cursar o Doutorado.

À Consultoria de Orçamento de Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e à Comissão Mista de Orçamento, nas pessoas de Eugênio Greggianin e Myrna Lopes Pereira, os quais disponibilizaram seus técnicos e colaboradores para que a pesquisa dos dados fosse levada a cabo.

A Benedito Tadeu César, por ter sido paciente o suficiente enquanto “o fio da meada” custou a aparecer e por abastecer-me de críticas que levaram a decisões sobre o melhor rumo para avançar nas várias etapas desse estudo.

A Reginaldo Teixeira Pérez e José Antônio G. Tavares, mestres que demonstraram confiança na superação de meus próprios limites. À Miriam Santos e Nedi Mello pela amizade e estímulo nessa jornada.

A Mercedes Cánepa e a Carlos Arturi, que ao longo do curso e na fase de construção dessa investigação apresentaram críticas construtivas, ao mesmo tempo em que serviram de espelho para o aprimoramento metodológico e empírico buscados nessa investigação.

Ao meus colegas do Programa, especialmente a Julian Borba, Rosana Nazzari, Pedro Bandeira, Gabriel Vitullo, Ernesto Seidl e Denise Bittencourt, com quem compartilhei debates políticos e acadêmicos e amizade sincera. Às velhas amizades reencontradas nesse Programa: Marisa Natividade, Sandra Fontoura e Naiara Dalmolin.

A James Giacomoni, mestre em matéria orçamentária, pela solicitude e hospitalidade com que fui recebida em Brasília.

Agradeço a Antônio Otávio Cintra, David Fleischer e Mary Dayse Kinzo, mestres da Ciência Política e dos bastidores da política em Brasília.

Aos parlamentares e seus assessores que me receberam e se dispuseram a debater sobre os meandros de sua participação na política orçamentária federal: Sen. Gilberto Mestrinho, Dep. Sérgio Miranda, Dep. José Carlos Borba, Dep. Pompeo de Mattos.

Às novas e velhas amizades que construí em Porto Alegre, com as quais pude compartilhar afeto, alargar horizontes e compreender o alcance do que é ser “cidadão do mundo”.

Aos meus pais, por sua preocupação e disposição constante em me apoiar.

Aos meus queridos filhos, Luziano e Cristina, por terem entendido as longas jornadas em que tive de ausentar-me.

Ao Luiz por não ter desistido de seu companheirismo.

Introdução

A retomada da participação legislativa no Orçamento da União deu-se a partir da Constituição de 1988, após o interregno do regime militar (1964-1985). Diferente do período pré-64 (1946-1964), quando a prerrogativa do Legislativo incluía a proposição de novos gastos, agora a intervenção legislativa ao orçamento da União limita-se à possibilidade de emendar a proposta inicial mas sem alterar as prioridades definidas pelo Executivo, que detém a iniciativa na matéria. O Legislativo interfere parcialmente no orçamento federal, embora tenha papel importante nas decisões sobre o planejamento governamental através das emendas ao Plano Plurianual (PPA) e à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Delimitada a intervenção às áreas de Investimento e Custeio, o Legislativo influi na definição do Orçamento Federal através de emendas coletivas e individuais e do *lobby* direto exercido sobre os órgãos executivos (ministérios, fundos nacionais).

O objetivo desta tese é identificar e avaliar a relação existente entre Executivo e Legislativo no tratamento da matéria orçamentária federal. A fundamentação teórica do presente estudo se apóia num tripé conceitual: federalismo, relações Executivo-Legislativo e representação política. A investigação se debruçou sobre um aspecto específico da relação Executivo-Legislativo, qual seja a intervenção legislativa através das emendas de bancada dos 26 estados e do DF. O quadro teórico utilizado lança mão do conceito de federalismo e se ancora em uma perspectiva histórico-crítica, no sentido de esclarecer as diferenças com a matriz teórica norte-americana. Ao federalismo, adotado no Brasil “para manter a união”, seguiram-se os arranjos institucionais que vêm se perpetuando e que privilegiam a manutenção do *status quo*. O marco teórico segue a linha do estudo empreendido por Stepan (1999), que situa o federalismo como importante variável nos estudos sobre democratização e

nacionalismo. No estudo, aqui apresentado o federalismo é colocado como uma variável dependente na relação entre o Executivo e o Legislativo no trato da questão orçamentária. A análise integra esta relação como o ponto fundamental a nortear as relações do Executivo e Legislativo na elaboração da política orçamentária. Observando as regras do federalismo, foi construído todo um arsenal constitucional e institucional que serve para assegurar maiorias para a manutenção da governabilidade do Executivo e amortecer o conflito no encaminhamento das questões regionais interpostas pelo Legislativo. Portanto, o federalismo favorece ou facilita a construção de maiorias que garantem a manutenção da governabilidade, e esta relação, que é ampla na democracia representativa, tem especial configuração junto à intervenção legislativa em matéria orçamentária.

A relação conceitual Executivo-Legislativo foi aprofundada com o objetivo de evidenciar que a preponderância do Executivo sobre a iniciativa legislativa concorre na consolidação do presidencialismo de coalizão, retratado no apoio do Legislativo à agenda executiva. Com base nessa constatação e em análises anteriores (Figueiredo e Limongi, 1999, 2001 e Santos, 2000), se evidencia que o sistema político resultante das novas definições adotadas a partir da Constituição de 1988 difere significativamente daquele encontrado no período de redemocratização pré-64.

O federalismo, como importante variável que dá suporte ao sistema representativo e ao tipo de representação política que emerge das tratativas regionais com vistas à distribuição de parte dos recursos federais entre as unidades federativas completam o quadro teórico no qual se fundamentou esta tese. A linha interpretativa adotada por Soares (1973a) demarca a tipologia dessa representação e situa as diferenças estruturais existentes entre os estados e regiões brasileiras. O que se quer identificar e avaliar é a qualidade dessa representação para o sistema democrático brasileiro através da investigação da intervenção legislativa no orçamento fiscal dos exercícios de 1996 a 2001.

A intervenção legislativa no orçamento federal

Inspirados na idéia de combate à centralização imposta pelo regime autoritário, os parlamentares constituintes de 1987/88 aprovaram uma Constituição que delega fortes poderes fiscais às unidades subnacionais, sobretudo aos municípios. Ao mesmo tempo, o Legislativo retomou a prerrogativa de participar do processo decisório do gasto público, agora em um novo formato, ampliando sua ação junto ao planejamento estratégico do governo federal, ou seja, emendando importantes instrumentos de planejamento governamental, como são os PPAs e LDOs. A participação se ampliou porque foi inaugurado um novo formato institucional para o planejamento estratégico, embora o controle do déficit público tenha permanecido a cargo do Executivo federal. Portanto, o Legislativo participa de importante fase de pré-intervenção no orçamento propriamente dito.

Resolvido o impasse com os municípios, assegurado a estes autonomia administrativa e fiscal, os parlamentares brasileiros trataram de assegurar sua própria participação na distribuição dos recursos orçamentários federais, prevalecendo o formato paroquial e clientelista. Impor-se-ia, desta forma, um campo minado de disputa e de conflito entre o Executivo e o Legislativo para assegurar a melhor distribuição da receita disponível a ambos os poderes. Todavia, o fato de o orçamento federal ser uma peça bastante engessada, na qual, segundo Serra (1994) tomando como exemplo o orçamento fiscal de 1991, 95% dos recursos orçamentários estavam comprometidos com o custeio da máquina federal, com as transferências constitucionais e com o pagamento do serviço da dívida, os 5% de recursos “livres” para realocação por parte dos parlamentares dão a dimensão do alcance da participação destes: restrita e pequena.

A despeito da participação restrita do Legislativo, uma interpretação limitada à proposição de onde distribuir os recursos orçamentários

pode levar a conclusões imprecisas. É importante realçar que o Legislativo não apenas se detém em emendar a peça orçamentária (PLO) depois de formatada pelo Executivo Federal, mas também a emenda durante o que se denominou como “ciclo orçamentário ampliado” (Rocha, 1997), estendendo sua participação ao planejamento estratégico através da co-decisão em dois instrumentos fundamentais para o planejamento governamental – o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

No entanto, ainda que o impacto da participação do Legislativo no orçamento global seja pequeno, tal como observa Serra, ele se torna relevante se analisarmos a forma como a matéria orçamentária vem sendo processada naquela casa e, ainda, se tomarmos em conta a magnitude dos valores alocados em recursos orçamentários nesse período.

Outro dado importante a se destacar é que os recursos orçamentários provenientes das emendas parlamentares estão entre as transferências voluntárias a cargo da União. São, portanto, recursos destinados principalmente a investimentos, sujeitos, todavia, a oscilações do comportamento das receitas orçamentárias ou, mais precisamente, dependentes do resultado do superávit primário (receitas não financeiras menos despesas não financeiras) e do comprometimento direto do Executivo federal para a sua efetiva liberação. Os números apurados para o estudo em tela apontam para uma alocação de recursos orçamentários¹ por parte do conjunto das bancadas estaduais, no período 1996-2001, de R\$ 19,4 bilhões, logrando uma “taxa de sucesso” de 47,1% na liberação desses recursos pelo Executivo, R\$ 9,2 bilhões.

Assim sendo, a despeito da propalada pequena participação do Legislativo, conflitos inter e intrapoder poderiam se instalar, dado o volume de recursos a ser distribuído anualmente não ser desprezível. Além disso, o fato de o

¹ Recursos alocados via emendas de bancada, agregadas aos valores creditados pelo Executivo no Projeto de Lei orçamentário (PLO) e ainda adicionados ou remanejados no decorrer do exercício fiscal. Dados da Execução Orçamentária das Emendas (1996-2001) – Fechado.

orçamento ser anual possibilita o remanejamento de recursos e a planificação em cada exercício fiscal por parte dos legisladores, o que lhes permite pulverizar as ações visando otimizar o campo de ação do retorno eleitoral. Ao se evidenciar a possibilidade de conflito iminente tanto entre Executivo e Legislativo quanto no interior desse último, emerge daí a variável de contexto nessa relação: o federalismo. Como uma cláusula pétrea, o federalismo e o tipo de democracia representativa adotada pelo sistema político brasileiro a partir da Constituição de 1988, deram as respostas que culminaram com um arranjo institucional que minimizou profundamente o conflito entre os poderes sobre a legislação e a gestão orçamentária.

Através de processos de acomodação de interesses regionais e de compensações das desigualdades políticas, o Executivo tem conseguido reduzir em muito os conflitos, inclusive com o apoio direto do Legislativo. Com relação ao conflito no interior do Legislativo, ou seja, entre as bancadas estaduais, excetuando-se então o conflito partidário e no plenário, este foi minimizado a partir de 1995, com as regras definidoras da participação da Comissão Mista de Planos e Fiscalização Orçamentária (CMO), através da Resolução 02/95-CN, pouco alterada depois pela Resolução 01/2001-CN), as quais tornaram a busca por recursos federais o objetivo principal das emendas. Estas foram sistematizadas em emendas individuais e emendas coletivas, assegurando às últimas a prioridade na liberação de recursos. Dado, ainda, que as emendas coletivas de bancadas só são aceitas na CMO se forem subscritas por três quartos dos deputados e senadores de cada estado e DF (Resolução 02/95-CN), o conflito partidário ou os interesses micro-regionais se espriam para outros cenários, comumente para o plenário das duas Casas. No entanto, como é da lógica congressual que no interior de cada bancada haja interesses a serem preservados e benefícios a serem concedidos, percebe-se, pela análise empreendida, que o consenso tem prevalecido em nome do suposto interesse geral, traduzindo-se na alocação de recursos federais para investimento nas cinco regiões e nos estados e municípios dos parlamentares.

Além do mais, as regras impostas pela iniciativa legislativa do Executivo no Congresso, agregadas às regras regimentais que definem o papel das lideranças partidárias, se estendem ao processo orçamentário (Figueiredo e Limongi, 1999, 2001), inclusive conferindo poder terminativo à Comissão Mista de Planos e Fiscalização Orçamentária (CMO). Destarte, a regra básica que define que as comissões concentram poder menor que as decisões em plenário não se aplica à matéria orçamentária.

Em outras palavras, a retomada da participação do Legislativo na definição de parte do gasto público é substancialmente distinta da participação ocorrida no período anterior, quando a Constituição de 1946 concedia a prerrogativa da participação, inclusive com a possibilidade de redefinição nas prioridades e sem a responsabilidade de apontar as fontes de financiamento (receitas) para o gasto proposto (Rocha,1997:6-8). Entretanto, se houve o estancamento das irresponsabilidades concentradas no Legislativo pela impossibilidade de produzir despesas novas, como ocorreu em 1946-1964, houve um ganho substancial com a antecipação de sua ação à fase do planejamento do gasto público.

Com a retomada da prerrogativa de emendar o orçamento, mesmo resguardados os resquícios do regime militar quanto à irresponsabilidade fiscal do Legislativo, os parlamentares podem novamente emendar o orçamento federal, inclusive mudar itens de despesa, desde que o façam indicando de onde provém a receita para cobrir o gasto/investimento.

Ainda que as restrições para a efetiva participação legislativa no gasto público sejam relevantes, os parlamentares se auto-impuseram uma nova restrição ao eleger as emendas coletivas como a prioridade para a liberação dos recursos orçamentários. No entanto, essa decisão determinou o limite à ação individual no Legislativo e indica que este ainda tem de compor uma estratégia cooperativa para que suas preferências orçamentárias venham a ser atendidas pelo Executivo.

Este estudo busca primordialmente avaliar a produção legislativa em matéria orçamentária, focalizando o aspecto da representação política regional e os desdobramentos para a conformação do federalismo e das relações Executivo-Legislativo, através da identificação e avaliação do perfil da representação política partidária e regional que tem emergido da intervenção do Legislativo na proposição de políticas públicas ao orçamento federal. Porém, também é objetivo deste estudo avaliar o alcance efetivo da interação Executivo-Legislativo no processo orçamentário com vistas a complementar o desenho institucional de equilíbrio buscado pelo federalismo brasileiro, bem como avaliar se o impacto das políticas públicas produzidas em parceria com o Executivo em matéria orçamentária é capaz de assegurar ao Legislativo o lugar de legislador que interfere na *governance* e influi, através de seu poder de representação, nas políticas destinadas à superação dos graves desequilíbrios regionais existentes no país.

Em função da redemocratização a partir de 1985 e do sistema político brasileiro vir se configurando como o regime do presidencialismo de coalizão, onde as forças políticas estaduais e o Legislativo desempenham importante papel, enfatizamos que os estudos que envolvem as relações Executivo-Legislativo ainda tem importantes investigações a realizar. E, no que tange os estudos abrangendo as relações entre estes dois Poderes e a temática orçamentária, evidencia-se que há uma carência de investigações, as quais apenas começaram a ocorrer a partir do final da década de 1990.

Portanto, partindo do pressuposto de que no presidencialismo de coalizão brasileiro:

a)inexiste antagonismo entre as agendas do Executivo e do Legislativo, embora ressalte-se haver diferenças;

b) a iniciativa legislativa do Executivo, em muitos aspectos, mas especialmente em matéria orçamentária, potencializa a agenda do Executivo e faz com que o Legislativo assumira uma postura meramente reativa;

c) a submissão do Legislativo ao Executivo se faz de forma voluntária e não decorre de causas estruturais, já que o Legislativo poderia propor uma agenda alternativa, se o desejasse. Submeter-se à iniciativa executiva significa reforçar o aprendizado político e técnico do Legislativo em matéria orçamentária.

Pode-se afirmar, hipoteticamente, que o tipo de intervenção que é exercido atualmente pelo Legislativo no processo de definição do Orçamento da União é:

1) fruto do aprendizado que o Legislativo vem adquirindo através de sua atuação nesse mesmo processo, constituindo um tipo de *expertise*;

2) representa um novo modo de parceria responsável na condução da gestão federativa, que reforça o sistema político representativo presidencialista, bicameral e cooperativo.

Mas ainda há duas hipóteses recorrentes e auxiliares, embora uma delas não seja preponderante neste estudo, que é o clientelismo. Marca incontestemente a política brasileira, portanto, presente também em matéria orçamentária, tanto nas relações Executivo x Legislativo, como também nas preocupações dos parlamentares com sua base eleitoral e com a manutenção de suas carreiras. Mas o resultado dessa ação mediada pelas emendas de bancada alcança repercussão menor para os parlamentares para se afirmar a possibilidade de formação de uma rede de clientela. Entretanto, em relação às liberações de recursos das emendas de bancada, estas obedecem ao escrutínio federal, traduzidos em apoio à agenda federal e apoio a obras federais e estaduais nos estados, o que pode: (a) favorecer sobremaneira as lealdades partidárias, conjugando o apoio congressual e o apoio no nível subnacional; (b) ou pode colocar adversários e aliados (governistas e opositoristas) em posições iguais de competição, quando a visibilidade do investimento federal for relevante. Em outras palavras, há no jogo orçamentário

das emendas de bancada a possibilidade do apoio do Executivo federal a obras estaduais, mesmo em estados em que a coalizão governista congressional não é preponderante. Porém, o apoio federal vai se restringir a investimentos em obras de caráter estritamente federal onde há fragilidade na coalizão governista.

Para buscar a comprovação ou refutação destas hipóteses foi necessário:

a) identificar junto às emendas de bancada dos 26 estados e do DF ao orçamento fiscal da União, no período de 1996 a 2001, os pontos que conformam uma representação política baseada na busca de soluções para os problemas regionais. Os pontos que indicam o perfil da representação foram elencados pela alocação de recursos em determinadas áreas de abrangência das políticas públicas referendadas pelas bancadas;

b) estabelecer uma tipologia de representação política entre as cinco regiões brasileiras que conformam o país e que possibilitou manter o presidencialismo de coalizão alicerçado na política de desenvolvimento, calcada na regulação e estabilização econômica do Estado;

Nessa ordem, o resultado da proposição das políticas pelo Legislativo ao orçamento federal e a implementação dessas políticas pelo Executivo vêm evidenciando a adoção de uma agenda de desenvolvimento baseada no modelo macroeconômico voltado à estabilização econômica, ou seja, com foco nas políticas econômicas neo-liberais, sem dúvida coerente com o desenvolvimento, embora distante do modelo de Estado de proteção social, que poderia efetivamente minimizar os desequilíbrios regionais do país. A utilização do conceito de **legitimidade democrática**, definido aqui como o efetivo uso pelos legisladores da autoridade delegada pelas urnas, acompanhada pela consciência da legitimidade, no sentido weberiano, foi fundamental para conformar a interação existente entre o Executivo e o Legislativo na co-decisão em tratar da questão orçamentária.

Com respeito ao tipo de representação que o Legislativo apresenta na sua relação com o Executivo e a sociedade civil, analisou-se se os detentores de um mandato Legislativo, representantes da população e dos estados, têm a preocupação de diminuir as desigualdades de renda e os desequilíbrios regionais, atentando para a questão social e buscando efetivar uma ação redistributiva através de sua interferência política no orçamento da União. De modo inverso, se a intervenção parlamentar demonstra que a representação tem sido demarcada por uma ação política particularista, defendendo interesses privados e corporativos, desvinculada da preocupação com o desenvolvimento regional, teremos então uma representação do tipo distributivista e fragmentada do Legislativo federal.

Ao examinar as emendas das 27 bancadas estaduais aos orçamentos de 1996 a 2001, observou-se que as estratégias de distribuição dos recursos federais concorrem majoritariamente para o critério universalista, embora ainda sobre espaço para o critério particularista. Analisar a intervenção legislativa neste período coincide com o primeiro orçamento, logo após a novas regras acordadas na CMO, em que todas as bancadas participam com 10 emendas. Um outro fato é que somente a partir de 1995 o Orçamento da União passa a ser publicizado via internet.

Uma outra fonte de questionamentos neste estudo é o próprio sistema político representativo brasileiro. Diante do multipartidarismo, das distorções da representação política, da distribuição bastante desproporcional dos assentos na Câmara dos Deputados e no Senado e, ainda, da prevalecente política regional – característica das forças centrífugas atuantes no federalismo –, tudo isso gera um impasse na distribuição dos recursos federais, inclusive dificultando a cooperação. Porém, os arranjos institucionais internos no Congresso Nacional e definidos pela CMO indicam que os parlamentares encontraram um denominador comum capaz de barrar as diferenças regionais e a ação individual desmesurada. Portanto, estes se submetem a regras procedimentais também em matéria orçamentária, contribuindo para a consolidação do presidencialismo de coalizão e a interação eficaz das relações Executivo-Legislativo. O que se examina, então, é

o que caracteriza essa interação em matéria orçamentária, reforçando a coalizão governamental e a governabilidade e contrastando estados e regiões populosas, urbanas e desenvolvidas com estados e regiões com menor população e menos desenvolvidas.

O apoio do Executivo às ações propostas pelas bancadas das regiões Nordeste e Centro-Oeste em detrimento das ações propostas pelas regiões Sudeste e Sul indicam que o amparo aos graves desequilíbrios regionais e à criação de mecanismos que perpetuam a desigualdade política existente no sistema político brasileiro tem amortecido, mas ainda não mudado, o *status quo* na política e também na economia brasileira, muito embora o federalismo – variável importante na nova relação existente entre o Executivo e Legislativo – proposto na nova Carta Constitucional tenha saído fortalecido com as novas proposições e a nova ordem institucional em matéria orçamentária. O sentido dado ao *status quo* é o de manutenção da desigualdade política e à restrição ao poder do demos aventado pelo estudo de Stepan (1999) para o caso do federalismo brasileiro.

A estrutura deste tese segue o caminho de desvendar os condicionantes que se apresentam no sistema político brasileiro, com relação à adoção e trajetória do federalismo e sua influência na representação política brasileira, e, especificamente determinar a importância do retorno da intervenção legislativa no processo orçamentário com vistas a contribuir para o desenvolvimento regional e diminuir os desequilíbrios econômicos e sociais encontrados nos estados e regiões brasileiras.

O período que cobre o estudo – 1996-2001, refere-se ao primeiro exercício em que todas as bancadas estaduais apresentaram propostas ao Orçamento, logo após à CPI do Orçamento (1993). O exercício de 2001 corresponde ao segundo período de execução do PPA 2000-2003, bem como o ano que precede às eleições proporcionais e majoritárias.

O primeiro capítulo remete a trajetória do federalismo brasileiro, aos conceitos do clientelismo e à breve definição do institucionalismo histórico. Para demonstrar como tem sido a trajetória federalista no Brasil se argumenta que

as mudanças ocorridas no sistema político brasileiro, levando-se em consideração a adoção recente da descentralização política, sem contudo modificar o sistema de representação – pouco proporcional e condicionado historicamente pelo clientelismo e por um sistema partidário frágil – fizeram emergir um federalismo calcado na dependência ao Executivo federal. O que, sobretudo, vem refletir nas ações Executivo-Legislativo e na intervenção do último em matéria orçamentária.

O segundo capítulo insere a temática da intervenção legislativa no Orçamento da União, apresentando a dinâmica congressional nesse processo e evidenciando, por um lado, como a tecitura institucional na questão orçamentária adotada a partir da Constituição de 1988 e após o escândalo do Orçamento em 1993 delimita esta participação, porém, comparativamente ampliada em relação ao período anterior (1946-1964). Por outro lado, percebe-se que a representação desigual dos parlamentares na Câmara dos Deputados se estende à matéria orçamentária, favorecendo a sobre-representação dos estados e regiões mais pobres nas instâncias decisórias, acirrando a desigualdade política, bem como mantendo dessa forma o que se denominou de mecanismos compensatórios, ou seja, privilegiando, em nome da justiça federativa, estados e regiões de menor desenvolvimento econômico e social. Portanto, argumenta-se neste capítulo que a dinâmica congressional em matéria orçamentária tem favorecido a manutenção e acomodação dos interesses regionais, mantendo sob controle as tensões permanentes inerentes ao presidencialismo de coalizão.

O terceiro capítulo introduz a questão orçamentária e o que representa a intervenção legislativa propriamente dita, nas emendas de bancadas. A análise das emendas de bancada do período 1996-2001, dos 26 estados brasileiros mais o Distrito Federal permitiu identificar o perfil da representação política representada por aquelas. Reflete-se neste capítulo sobre os estudos que, em regra, inferem a intervenção legislativa no orçamento como uma interação estratégica montada num tripé: governos estaduais, Legislativo e Executivo federal. A investigação apurou que, embora seja possível uma reserva dos pleitos para o atendimento de redes de clientelas específicas, as demandas subscritas

demonstram cobrir o interesse regional, tendendo ao universalismo, dada às ações políticas terem forte conotação com o desenvolvimento regional e a agenda de desenvolvimento do Executivo federal.

O capítulo quatro trata especificamente das demandas da região Sul, identificando também qual o perfil dessa representação. O que se avançou neste capítulo refere-se à análise da relação partidária que estas bancadas mantêm com o governo federal e governos estaduais, principalmente por que o Rio Grande do Sul obteve um aporte considerável de recursos federais, maior que o destinado aos demais estados da região, apesar de ser aquele estado composto por uma bancada menos coesa com o governismo que imperou no período do estudo.

Avançando na apuração do perfil da representação política apresentada pelas bancadas, o capítulo cinco traz os valores aprovados pelos pleitos, bem como esta relação se desenvolve com o Executivo federal no momento da liberação dos recursos. O resultado da investigação culmina com a indicação de quais estados e regiões foram melhor beneficiados com o total de recursos federais implementados, provenientes das emendas de bancada no período do estudo em tela. Todavia, o que se argumenta é que os privilégios de uns em detrimentos de outros reflete a relação que o governo federal apresenta com o objetivo de manter a governabilidade, sem se descuidar das interações estratégicas do presidencialismo de coalizão. Portanto, partidos “contam” também na distribuição dos recursos orçamentários.

O último capítulo remete à discussão conceitual que se opera sobre o fenômeno do *malapportionment* – distribuição dos assentos – no Congresso Nacional brasileiro, o qual se mostra exacerbado desde as decisões tomadas na Constituição de 1988. Argumentando pela mudança, com o objetivo de minimizar as distorções na representação política proporcional, com vistas a obter maior equidade política, reflete-se sobre a sobre-representação e sub-representação de estados, partidos e eleitorado brasileiro. Remetendo a uma simulação do que seria a redistribuição *per capita* da proposição orçamentária das emendas de bancadas, tanto dos valores propostos como dos valores liberados, apresenta-se o princípio

da justiça federativa alencariana como o norteador da distribuição dos recursos orçamentários das emendas parlamentares. Ou seja, prevalece o pacto federativo que privilegia os estados menos populosos e de menor desenvolvimento em detrimento dos estados populosos.

CAPÍTULO 1 – ANÁLISE INTERPRETATIVA DA AÇÃO LEGISLATIVA NO ORÇAMENTO PÚBLICO: FEDERALISMO E A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Enfatizamos que o federalismo representativo, caracterizado pela representação política na Câmara dos Deputados (CD) e no Senado, assim como a desigualdade política precisamente em relação à alocação das cadeiras existente no Legislativo federal, afetam diretamente a forma como se processa o atendimento às desigualdades regionais no período pós-Constituição de 1988. Para a temática do federalismo brasileiro, optou-se por uma análise histórico-interpretativa de sua constituição a partir da proclamação da República. Já, para o momento atual analisa-se o federalismo sob o prisma da descentralização política e administrativa.

O presente estudo do federalismo brasileiro tem como objetivo contextualizar sua instituição e relação com a representação política nacional, mais precisamente com os efeitos sobre o sistema político brasileiro na relação entre a representação proporcional (RP) e a busca do equilíbrio federativo intra e inter-regional nos moldes do que se denominou **justiça federativa**. Duas são as abordagens que percorrem este tema.

A primeira é a abordagem teórica do tema do federalismo brasileiro; a segunda refere-se à abordagem comparativa baseada na investigação dos efeitos do federalismo representativo na diminuição dos desequilíbrios regionais através da política orçamentária. Ressalte-se que a normatividade do modelo institucional baseado no federalismo não será questionada. Pretende-se tão somente analisar como o federalismo vem se constituindo no Brasil.

Ainda como marco teórico, opta-se em seguir o modelo de abordagem do institucionalismo histórico, pois este modelo enfatiza o processo pelo qual as instituições processam suas mudanças, sendo o Estado o agente principal. Para esse estudo, a interação existente nas relações Executivo-Legislativo e a participação desse último como co-decisor no gasto público são

objeto de análise. No modelo desenvolvido pelos institucionalistas históricos, se buscam explicações para um dos fenômenos observados nas instituições: a significativa distinção de resultados em políticas nacionais que ocorre nas instituições onde o Estado é o agente principal na sua produção².

Nesse sentido, o fenômeno da distribuição irregular de poder (“malapportionment”, para esta análise) que é encontrado nas instituições políticas é visto pelos institucionalistas históricos como diretamente dependente do poder atribuído a alguns grupos sociais em detrimento de outros. Assim, esses grupos produzem e contribuem para as decisões tomadas nas instituições. Conseqüentemente, a decisão e os efeitos dessa interação são a tônica da discussão analítica. A resposta para o presente estudo está na instituição de um federalismo para *manter a união*, portanto, com menor atenção para as diferenças e desequilíbrios regionais.

Para o estudo aqui proposto, a abordagem do institucionalismo histórico será considerada levando-se em conta a trajetória do federalismo e da representação política brasileira, permeada muitas vezes pelo autoritarismo e suas nuances no sistema político, bem como pelo clientelismo como balizador das relações existentes nas instituições.

Entretanto, ao se enunciar que o federalismo é sinônimo de divisão de poder, ou seja, a divisão de poder entre governos centrais e não-centrais ou, como argumenta Lijphart (2003:213), a conseqüência mais exata dessa divisão, federalismo e descentralização o que sintoniza com um sistema democrático, consociativo. Apesar disso, enfatizamos que o federalismo brasileiro como sistema político está permeado pelo clientelismo. Este ainda é inconteste no desenvolvimento das relações entre os atores sociais e o Estado e, conseqüentemente, na forma e estrutura das instituições que têm poder decisório.

² Cfe. HALL, Peter A. and TAYLOR, R. C.R. (1996) e (1998)

Todavia, apesar de sua presença, o caráter normativo do clientelismo não será objeto do estudo, nem sua efetividade será o ponto nodal para a explicação, pois se assume que ele sobrevive, mas as relações entre o Executivo e o Legislativo têm procurado alcançar um caráter consensual, ainda que prepondere a ação executiva. O que significa dizer que as instituições estão melhor estruturadas e avançam na consolidação democrática.

Entretanto, a escolha recaiu sobre a abordagem institucionalista histórica porque se pretende mostrar as implicações resultantes da adoção de tais políticas de desenvolvimento e de distribuição de poder na esfera legislativa federal, que depende diretamente do Executivo e não do movimento dos atores políticos individuais nesse cenário. O que se analisa, então, é a ação consociativa resultante das regras do jogo da representação política congressual, da cooperação e da institucionalização de procedimentos.

1.1. O Estado federal brasileiro: rigidez e consociativismo?

Para Dallari (1986), o Estado Federal é uma criação contemporânea e norte-americana, datada do final século XVIII. É o Estado soberano que resulta ou da associação com fins contratuais de Estados soberanos que existiam anteriormente a esse pacto, que abrem mão de sua soberania originária em benefício da centralização do poder na União, retendo apenas a sua autonomia, como no caso clássico dos Estados Unidos, ou da descentralização política de um Estado unitário pré-existente, que retém a soberania no Estado nacional, e partilha-se em Estados membros que adquirem assim o direito à constituição própria e ao auto-governo. De qualquer uma das formas, está caracterizada a reunião de forças centrífugas para atingir objetivos comuns. Inicialmente, no caso

brasileiro, a instituição do Estado federal se deu para a manutenção da unidade nacional.³

Ponto que evidencia a complexidade do sistema federativo é o paradoxo em que se constitui o Estado Federal em relação à soberania. A soberania não seria mais da União e, também não estaria nos estados membros, mas se resumiria na unidade da Nação, envolvendo um corpo político e administrativo federado, de pleno domínio territorial. Portanto, a soberania constitui-se sobre a supremacia de uma Constituição federal, inclusive reconhecida pelas outras Nações.

Logo, a questão da legitimidade do Estado Federal funda-se na adoção de uma Constituição federativa que ordena, define competências dos estados membros e da União. O Estado federal legitima-se por ter uma constituição rígida ou inflexível, isto é, uma Constituição escrita que só pode ser modificada *ou por* nova Constituinte, que se segue a uma mudança revolucionária da ordem política ou pelo Legislativo ordinário, pelo processo de reparação/alteração de parte dos artigos do texto constitucional. Dispositivo este denominado de emenda. Na verdade, é uma modificação específica que se faz por método mais exigente do que o da simples maioria e com o consentimento da União, pela Câmara dos Deputados, e dos Estados, pelo Senado.

O federalismo implica ainda: (a) distribuição das funções inerentes à soberania entre corpos governamentais independentes, o que significa, além da separação vertical (o que compete à União e aos estados), repartição horizontal (competências específicas dos e entre os estados), em competências e em jurisdições, do poder soberano; (b) denominação de uma instância superior que é a Constituição Federal; e (c) constituição de um árbitro, o Judiciário, para solver as divergências que porventura surjam, entre os estados e a União, acerca da Constituição, de acordo com Tavares e Rojo (1998: 229).

³ Stepan (1999) analisa vários sistemas políticos nacionais levando em conta o argumento normativo do “federalismo para unir” e do “federalismo para manter a união” .

Primordialmente, o federalismo define-se pela supremacia da Constituição e por um sistema de repartição horizontal e territorial, dos poderes da soberania, com o mecanismo, que lhe é inerente, de freios e contrapesos, ou seja, a distinção dos poderes para gerir o Estado aos moldes da proposta toquevilliana: Executivo, Legislativo e Judiciário.

No plano político-partidário, a Constituição deve estabelecer a competência – se da União ou dos estados federados – com relação à centralização ou descentralização do sistema partidário, do sistema eleitoral e a definição por um governo republicano e em que moldes. A República federativa pressupõe autonomia e descentralização e governo representativo da sociedade.

No Brasil, uma emenda constitucional exige a aprovação de 3/5 dos membros de cada uma das casas do Legislativo bicameral, em duas votações consecutivas⁴. O Legislativo bicameral é obra da engenharia constitucional do século XIX e tem concorrido para manter a fórmula montesquiana de pesos e contrapesos, mesmo no sistema presidencialista.

Basicamente, o federalismo brasileiro atual comporta a definição de *federalismo cooperativo*, agora com denominação próxima de sua real condição, ou seja, de *federalismo de equilíbrio*, (Horta⁵ (1998) e Camargo (2001)), ainda que apresente algumas particularidades.

No Brasil, o federalismo está estruturado da seguinte forma, porém guarda residualmente os requisitos elaborados por Dicey (1956) para definir o Estado federal:

a) combina um Estado federal soberano não centralizado, territorialmente dividido em estados subnacionais, com autonomia política e administrativa no âmbito de sua circunscrição. Esta característica evidencia que a

⁴ É a aprovação de maioria qualificada (67% dos membros em cada Casa) do parlamento bicameral. Decisão aprovada pela Constituição da República Federativa do Brasil em 1988.

Constituição federal é soberana, embora seja complementada pelo que ditam as constituições estaduais. Essencialmente, este formato corrobora a definição de um Estado democrático;

b) o Estado Federal está conformado por uma estrutura de governo que comporta a definição de *federalismo cooperativo*. Este apresenta ainda, no entanto, problemas residuais. Os problemas residuais encontram-se na indefinição de algumas competências concorrentes - cerca de trinta atualmente -, segundo as quais os municípios, os estados e a União teriam de rever encargos e responsabilidades. Algumas competências governamentais são distintas (exclusivas) e outras concorrentes, tanto para a União, para os estados subnacionais e para o município. Essas competências são legítimas (autoridade) de pleno direito. O Estado conforma sua estrutura com os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Em cada estado subnacional há algum tipo de representação dos poderes federais;

c) no campo político, a competição atinge todos os níveis da divisão territorial. As eleições obedecem ao processo de escrutínio de âmbito nacional (Presidência da República, Senado e Câmara dos Deputados), regional (no que tange à eleição de Governos subnacionais e Assembleias Legislativas) e municipal (para Prefeitos e Vereadores);

d) o sistema político concentra o sistema representativo, partidário e eleitoral no âmbito nacional, com eleições pelo *sistema de ballottage*⁶ para o Executivo em todos os níveis. Acrescenta-se ainda a reeleição dos executivos aprovada por emenda constitucional em 1997(EC 16). Há, assim, um regime

⁵ Horta, Raul vem revisando o tema federalismo brasileiro desde a década de 70, acompanhando sua trajetória e sua tendência à evolução e involução.

⁶ Eleições em dois turnos e nos municípios com mais de 200.000 eleitores

democrático com sistema presidencialista de governo⁷ e com representação nacional bicameral;

e) as eleições, a partir de 1989, passam efetivamente a ser livres, periódicas e competitivas, conforme a democracia representativa procedimental defendida por Schumpeter em *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. No entanto, o sistema proporcional de representação política produz um viés significativo na **dita** representação proporcional, através de dispositivo constitucional (Art. 45, parágrafo 1º da CF)⁸, o que distorce o real alcance da democracia representativa. A não-proporcionalidade impõe limites à representação do eleitor, dos estados subnacionais e dos partidos políticos na Câmara dos Deputados.

1.1.1. Constitucionalismo e democracia

Pode-se observar com certa segurança que o constitucionalismo preponderou sobre a democracia brasileira. Segundo Bobbio, a democracia em um estado nacional seria impossível sem a prevalência da lei. Também foi esse o pensamento recorrente entre os intelectuais e políticos brasileiros da primeira República. Mas o constitucionalismo brasileiro sempre esteve pautado por influências que apontam para o viés positivista, razão do desenvolvimento de um sistema político federativo autoritário em todo o período republicano, ainda contaminado pelo populismo, em vez de democrático em sua essência.

⁷ Confirmado o sistema presidencialista de governo por plebiscito realizado em 1993.

⁸ Art. 45, § 1º. Da C.F. – *O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.*

Conforme Bobbio, o que caracteriza o Constitucionalismo é que este representa:

o Governo das leis e não dos homens, da racionalidade do direito e não do mero poder; mas também aqui são diversas as soluções históricas de “limitação de poder”. Assim, para definir o termo, é necessário, antes de tudo, aceitar o valor que nele se acha implícito, um valor que poderemos resumir na defesa dos direitos da pessoa, do indivíduo, do cidadão. Bobbio (1987: 248)

A adoção do constitucionalismo no Brasil produziu um viés originário na defesa da propriedade e não do *demos*, com reflexos claros no desenvolvimento político. Numa definição restrita do *demos*, segundo Lessa (1999: 27), este *representa a diminuta parcela da população que possui direitos políticos formais, sendo incorporada, portanto, ao processo eleitoral*. Esse mesmo processo eleitoral se dava em nome da propriedade, do voto censitário e das inúmeras fraudes eleitorais.

Porém, de forma mais abrangente, ilustrada na máxima “para cada cidadão um voto”, Stepan (1999: 205-206) argumenta *que o demos assume alguns compromissos para fazer cada um dos cidadãos participar de um núcleo comum de direitos básicos e condições de bem-estar*, independente de sua condição social. O federalismo de equilíbrio deveria estar embasado nessa premissa. Sobretudo as mudanças levadas a cabo com a Constituição de 1988 levariam a esse objetivo. Razão porque foi chamada de “constituição cidadã”, pois retomaria os ideais da política democrática da Constituição de 1946 e avançaria na proteção social ao cidadão.

1.2. A representação política no sistema político brasileiro: o Legislativo e o sistema bicameral

Lijphart (2003) nos oferece um estudo comparativo ampliado das democracias contemporâneas ao dar continuidade à investigação iniciada em 1984 em *As democracias contemporâneas*. Inicialmente, ele comparou o sistema político de 21 democracias, e agora estende este estudo para 36 casos, incluindo democracias da América Latina, Caribe, África e Pacífico. Ao distinguir a democracia no mapa conceitual entre democracia majoritária e democracia consensual, analisa estes modelos sob a perspectiva institucional, construindo dez variáveis que respondem pelo tipo de democracia em termos de políticas de governo e sua eficiência. Ao examinar o sucesso dos governos com relação à gestão macroeconômica e à violência (cap. 15) no grupo de países em que a democracia de consenso prevalece, Lijphart enfatiza que apenas com relação à inflação os níveis positivos são significativos em relação à democracia majoritária, mas esta última não é superior às democracias de consenso na administração da economia e na manutenção da paz civil (2003:308). Através de modelos de regressão logística, ainda avaliou a qualidade destas democracias (cap. 16), inferindo indicadores como a representação, participação feminina nas eleições, igualdade, políticas sociais, preservação ambiental, justiça criminal e apoio financeiro a países em desenvolvimento.

O que é importante reter do estudo de Lijphart é que a democracia consensual, permeada pelos 10 indicadores a seguir: (1) partilha do Poder Executivo por meio de gabinetes de ampla coalizão; (2) equilíbrio de poder entre Executivo e o Legislativo; (3) sistema multipartidário; (4) representação proporcional (RP); (5) corporativismo dos grupos de interesse; (6) governo federal e descentralizado; (7) forte bicameralismo; (8) rigidez constitucional; (9) revisão judicial e (10) independência do banco central; apresenta, – ainda que o autor admita algum grau de variação em termos de liberdade e autonomia nos indicadores mencionados – melhor desempenho para o sistema político do que a democracia majoritária. Lijphart, ao argumentar pelo melhor desempenho da democracia consociativa comenta que esta representa com maior eficiência os

interesses de minorias e de grupos de maneira mais inclusiva. Por isso, o federalismo surge como forma eficaz de divisão de poder.

O Brasil não faz parte do estudo de Lijphart, mas, se o fizesse, estaria entre os países que adotam a democracia consensual, de acordo com os indicadores mencionados acima, e por sua adesão ao federalismo de equilíbrio com a Constituição de 1988, com o qual vem mantendo as bases da governabilidade e da autonomia dos estados subnacionais, o que aponta para a passagem da fase de transição para a de consolidação do sistema democrático.

1.2.1. Representação política e sistema bicameral

De um modo geral, o sistema representativo de governo presidencialista brasileiro obedece aos requisitos de um Estado federal e é o resultado da interação de elementos distintos, quais sejam: (a) a representação política pela opção da representação partidária⁹; (b) a adoção de um parlamento bicameral.

O sistema representativo que viabiliza a eleição do parlamento bicameral consiste de: (a) processo de alocação das cadeiras legislativas, no caso do Senado, com a distribuição igualitária das cadeiras pelos colégios eleitorais, e, no caso da Câmara dos Deputados, o critério (dito) de **proporcionalidade**, definido pela população de cada colégio eleitoral, com o dispositivo constitucional contido no Art. 45, § 1º da CF/1988; (b) sistema eleitoral - além de ser responsável pela definição e processamento de regras eleitorais para todos os 27 (vinte e sete) colégios eleitorais, computa votos partidários, convertendo-os em cadeiras legislativas nos níveis federal, estaduais e municipais.

⁹ Na história da representação política brasileira, esta sempre se deu pela via partidária, embora, em muitos momentos, prevaleça o favoritismo pessoal.

Conforme Lijphart (1989), o *bicameralismo sólido* consolida o sistema federativo porque distingue as casas do Parlamento, enquanto uma câmara representa os cidadãos e a União, com abstração dos Estados, e a outra representa os Estados, com abstração dos cidadãos. A fórmula da representação federalista introduzida por Hamilton e Madison preserva no Senado uma representação diferenciada do mesmo corpo Legislativo, admitindo-se uma representação de igual número de representantes em cada estado, o que acaba por “super-representar” os estados com menor população e eleitorado. Mas, a “super-representação” de estados menores, segundo argumenta Tocqueville (1962: 96) em *A democracia na América* não colocou em jogo o propósito dos pequenos contra o propósito dos grandes estados, porque:

há uma força de tal forma irresistível na expressão legal das vontades de todo um povo que, vindo a maioria a se exprimir pelo órgão da Câmara dos Representantes, o Senado acha-se bastante frágil na sua presença....A finalidade da Constituição Federal não era destruir a existência dos Estados, mas apenas restringi-la.

Segundo Lijphart (1989:138-140), incongruência e simetria ou ligeira assimetria caracterizam o bicameralismo sólido, pois:

(a)cada uma das duas câmaras deve ser eleita por um processo independente, senão diferente; e

(b)cada uma das duas câmaras deve ter poder aproximadamente igual, com discreta predominância da câmara baixa, que representa a hegemonia da União.

No caso brasileiro, o que desvirtua o bicameralismo sólido é o fato das duas casas terem poderes revisores, estabelecendo assim a falta de assimetria. A natureza regimental das duas casas concentra algumas disfunções, como a representação nacional estar dividida tanto no Senado como na Câmara dos Deputados, embora o Senado hoje possua algumas atribuições exclusivas, o que lhe garante a representação dos estados (Art. 52, incisos I,II, V a IX da CF).

De acordo com Torres (1961), a realidade brasileira “adapta” o modelo federativo e bicameral norte-americano, indicando uma linearidade que perpassa a várias constituições, pois a

[...] “câmara dos estados”, Senado, teoricamente, representa os estados, e a câmara dos deputados, a vontade nacional. Ora, como nota Durand muito pertinentemente, os eleitores votam de acordo com os partidos, tanto para deputados como para senadores, resultando daí uma igualdade de composição real entre as duas casas do Congresso, como sabemos. E os deputados, por sua vez, votam em função dos interesses regionais, sendo que, antes de 1930, as bancadas representavam, realmente, os pontos de vista dos governadores, dentro dos melhores estilos federalistas, em comportamentos válidos para senadores e não deputados.(p. 81)

O quadro retratado acima se alterou sensivelmente com a Constituição de 1988, de forma que garantiu super-poderes ao Senado. O Senado hoje possui algumas atribuições exclusivas, o que lhe garante a representação dos estados, mas também possui o papel Legislativo de casa revisora dos projetos encaminhados e propostos pela Câmara dos Deputados, inclusive com poder de veto. Portanto, sob este aspecto se pode falar em assimetria entre os corpos Legislativos, justamente o inverso da teoria do bicameralismo sólido.

Todavia, o bicameralismo brasileiro foi moldado segundo as regras do modelo norte-americano, porém, estruturalmente manteve funções distintas, em que a superposição de funções no Legislativo compromete o processamento das políticas públicas e nacionais. No caso americano, o Executivo tem poderes limitados de iniciativa legislativa nas duas casas congressuais. O Senado norte-americano não atua como uma câmara revisora em muitas matérias legislativas, cabendo apenas à primeira casa a decisão. No Brasil, o Senado atua como câmara revisora em matérias que *ultrapassam a defesa da federação* (Backes, 1998:42;43). Ele não se atém a representar somente os estados; e a Câmara dos

Deputados têm preterido a representação do cidadão pela defesa de interesses locais¹⁰, além de ser a casa iniciadora dos projetos do Executivo.

Os princípios da política federativa indicam que as proposições da Câmara federal são nacionais, não cabendo a esta casa efetuar proposições federativas. As proposições federativas seriam de pleno exercício do Senado. Porém, no Senado brasileiro as iniciativas para mudar o cálculo da representação proporcional não tiveram êxito até o momento. Como observa Elazar (1997:162), “la política, especialmente la del Congreso, ha sido el campo principal para la configuración del carácter del federalismo estadounidense”,¹¹ o que não corresponde à realidade no sistema político brasileiro. Sobretudo porque o Executivo está respondendo por muitas funções legislativas através de medidas provisórias e pela existência da superposição das funções legislativas nas duas casas congressuais.

Desde 1982 as eleições proporcionais brasileiras para o Legislativo voltaram a ser efetivamente eleições federativas e livres. Cada estado deveria eleger um número de representantes de acordo com a sua população. Mas, constitucionalmente, o princípio que rege a representação territorial (circunscrições eleitorais) e as regras que firmam as eleições proporcionais obedecem ao regulamento nacional, ou seja, ele é único e serve a todos os vinte e sete colégios eleitorais.

No entanto, é importante frisar que não há necessariamente relação entre o federalismo – instituição que remete à concepção do Estado moderno – e a representação bicameral no que respeita à consecução de um e outro. O bicameralismo existe com independência em relação ao federalismo, cumprindo, neste caso, o Senado (a Câmara Alta), uma função conservadora, prevista pelo constitucionalismo de Montesquieu, de freio e contrapeso à Câmara popular – a

¹⁰ Texto elucidativo com relações às funções e atribuições de cada casa está em BAKES, Ana Luiza (1998).

Câmara dos Deputados, ou Câmara Baixa. Note-se que este também tem sido o papel do Senado brasileiro.

1.2.2. O Legislativo federal e sua preocupação com o município

A atenção especial ao município dedicada pelos parlamentares com relação às emendas parlamentares reforça a idéia de poder local, da busca da autonomia financeira para os primeiros e de ganhos em capital eleitoral para os últimos. Mas o município, como ente federativo, significa não só uma novidade nos sistemas políticos democráticos contemporâneos, mas também um importante mecanismo de *accountability* próximo do cidadão. Um efeito da política de descentralização é a onda de emancipações ocorrida na década de 90 e que exacerbou as desigualdades intra-regionais. Com um incremento de 35% entre 1998 e 2000 no número de municípios brasileiros, inclusive com um acréscimo de 53% no número de municípios com menos de cinco mil habitantes nesse mesmo período, (Tomio, 2002: 64), essas emancipações se deram no momento em que o novo arranjo institucional e a descentralização facilitaram às assembleias estaduais a criação de novos municípios.

O Legislativo federal tem disponibilizado recursos em emendas coletivas do Orçamento,¹² que socorrem governadores e prefeitos. Uma das áreas se refere a recursos para o saneamento básico dos municípios com até 75 mil habitantes,¹³ o que seria em torno de 90% dos municípios brasileiros.

¹² O Orçamento da União é anual e contém a execução do planejamento governamental (Executivo) realizado através do Plano Plurianual (PPA), que cobre 4 anos de gestão. A Lei de Diretrizes Orçamentária programa as metas do PPA para um exercício (um ano) e é expresso na Lei Orçamentária Anual (LOA) através do orçamento fiscal (poderes da União), orçamento de investimento das empresas estatais e orçamento da seguridade social, inclusive emendas ao orçamento realizadas pelo Legislativo. CF. Bezerra (1999: 59/60).

¹³ Proposta do PPA 2000-2003

Porém, um estudo recente nos aponta como se configura a questão redistributiva nacional, descentralizada pela União:

Em 1997, instâncias colegiadas estaduais, com representação paritária de estados e municípios, eram responsáveis pela alocação da totalidade dos recursos da principal fonte financeira da política federal de saneamento e habitação popular – o FGTS; a oferta de merenda escolar era inteiramente gerida por estados e municípios; pelo menos 33% dos municípios brasileiros estavam habilitados a gerir os recursos federais destinados à oferta de serviços assistenciais; 58% dos municípios brasileiros estavam enquadrados em alguma das condições de gestão previstas pelo Sistema Único de Saúde – SUS, e 69% das consultas médicas eram realizadas por prestadores federais ou estaduais. Arretche, apud Kugelmas (2001: 43)

Esse quadro demonstra que o federalismo cooperativo começa a tomar forma, embora as ações ainda não estejam totalmente estruturadas, o que dificulta apontar os resultados de forma agregada para o país. A despeito da descentralização, ainda observamos que o Legislativo federal é parceiro essencial na defesa do investimento público em sua base local e regional. Os parlamentares também têm preocupações em desenvolver economicamente seus estados, por isso as bancadas estaduais¹⁴ destinam recursos para o escoamento¹⁵ da produção de forma intensa. Como o SUS (Sistema Único de Saúde) ainda não está implantado em todos os municípios, muitas das emendas dos parlamentares tentam amenizar os problemas que a saúde pública enfrenta no país.

Por outro lado, análises empíricas¹⁶ indicam que a velha forma clientelista ainda não foi abandonada, agora substituída pelo político em uma das pontas, pois antes ocorriam entre os governos e os coronéis (Leal, 1948). Nem

¹⁴ As emendas das bancadas estaduais (27) ficaram em torno de 82,2 milhões para 2001. LOA/2001.

¹⁵ Principalmente construção de rodovias e melhorias nas existentes. Melhorias em aeroportos e em portos fluviais e marítimos.

¹⁶ Como a análise de Bezerra (1999), Pereira e Mueller (2002)

mesmo para os municípios e estados de melhor desenvolvimento econômico e social. Uma vez instalada a clientela política, ela vai se desenvolver de forma racional e semelhante, independente da classe e estrutura social e econômica em que se encontra, e também independe do desenvolvimento econômico e social do estado em que opera. O argumento usado pelos parlamentares participantes dessas redes de clientela aponta para a necessidade de continuar com essa prática. Geralmente em municípios e estados de menor desenvolvimento econômico e social, seria através do interesse do parlamentar por sua base que alguns investimentos em políticas públicas são realizados, pois os encargos, mesmo na vigência da descentralização, continuam pesados, principalmente para a maior parte dos municípios brasileiros (Kugelmas, 2001). Como exemplo, o próprio saneamento básico.

Pelo que se observa da análise de Eduardo Kugelmas (2001: 44) *(...) o florescimento das esperadas vantagens da descentralização, como maior eficiência, aumento de transparência, [...] não dependem unicamente de um real ou suposto figurino institucional, mas de um contexto social e cultural mais amplo.* Esse contexto está permeado pelas diferenças e pela desigualdade sociais. Cidades periféricas e de baixa renda estão longe da realidade das cidades grandes e de tamanho médio. As necessidades de cada um desses municípios retratam que a reivindicação por áreas de lazer e cultura (teatro, cinema e parques) que ocorre nos últimos, ainda que próxima do imaginário coletivo das populações dos municípios menores, permanece como sonho inatingível, porque a água potável e energia elétrica são consideradas artigos de luxo. E estes serviços deveriam ser atendidos pelo setor público, bem como a melhoria das condições sanitárias, habitacionais e de saúde das populações de baixa renda das áreas metropolitanas.

1.3. O sistema partidário brasileiro

Peça fundamental do sistema representativo em uma democracia é o sistema de partidos. No entanto, dos vários estudos sobre o sistema partidário brasileiro, a corrente literária predominante é a que enfatiza que a história republicana brasileira convergiu para a não manutenção e o enraizamento dos partidos, o que teria resultado na fragilidade destes. Para o período 45-64, Lima Júnior (1983), (Kinzo (1980), entre outros, dão um suporte relevante, ou, no caso do período 1930-64, o trabalho de Souza (1990) é bastante elucidativo. Dos estudos recentes sobre a redemocratização do sistema partidário (1979-1996), destaca-se Nicolau (1996), Lima Júnior (1997a) e Mainwaring (1999, 2001). Focalizando os estudos legislativos e desmistificando um pouco a dita fragilidade do sistema partidário, despontaram na década de 90 os estudos de Figueiredo e Limongi (1995, 1998,1999).

No entanto, a fragilidade viria de dois aspectos importantes: a constante ruptura no sistema partidário e o surgimento tardio de partidos nacionais na década de 40. Conforme retrospectiva realizada por Meneguello (1998: 29), entre 1889 e 1985¹⁷, houve a formação de seis sistemas partidários. Até a década de 30, a formação dos partidos e sua estruturação era eminentemente local e regional (estados).

Todavia, ainda segundo esta análise, o atual sistema partidário brasileiro denuncia a fragilidade dos partidos, embora ideologicamente estejam melhores definidos. Sobretudo porque o “circulo virtuoso” encontrado no desenvolvimento do trabalho Legislativo e da capacidade governativa do

¹⁷ Cfe. Meneguello (1998: 25) a identificação de seis sistemas partidários começa com : (1) de 1889 a 1930, agrupamento de siglas das oligarquias rurais; (2) de 1930 a 1937, siglas pluripartidárias com forte apoio regional; (3) de 1945 a 1965, o sistema caracterizou-se por ser pluripartidário, com ênfase na redemocratização; (4) de 1965 a 1979, sistema bipartidário e regime militar; (5) de 1979 a 1985, sistema pluripartidário no regime militar, indicando a transição; (6) de 1985 em diante, quadro multipartidário e consolidando a redemocratização.

Executivo revela que a coalizão dos governos brasileiros pós-1985, com forte influência dos partidos na composição ministerial, apontaria para a acomodação de interesses dos partidos parlamentares de estados sub-representados na mudança de foco da representação legislativa para a administração pública, com a obtenção de cargos ministeriais e de outros escalões na esfera pública. Ficaria então os cargos legislativos aos representantes partidários dos estados sobre-representados, sujeitos ao conservadorismo e com práticas personalistas.

No entanto, em adição à baixa institucionalização, outro efeito recente seria o surgimento de lideranças *outsiders*¹⁸ no cenário nacional¹⁹, ocorrido na década de 90, produzidos principalmente pela mídia e por oligarquias regionais que ainda não perderam de todo o seu poder.

Por outro lado, a literatura recente sobre o federalismo pós-1988 aponta para um federalismo robusto em que o Legislativo legislaria para atender aos interesses regionais e dependeria diretamente da agenda legal do Executivo federal e indiretamente da pressão executiva estadual.²⁰ Como o presente estudo se limita ao objeto das emendas de bancada no orçamento, marcadamente uma política regional, este enunciado é de perfeita compatibilidade. Difícil é estender este argumento sobre o conjunto do trabalho legislativo como um todo, pois a agenda executiva federal tem preponderado e as reformas postas em andamento têm recebido o apoio congressual.

Ainda sobre a fragilidade partidária é preciso observar que ela é melhor compreendida pelo fato de que as mudanças no sistema eleitoral e partidário brasileiro têm sido, ao longo de todo o período republicano, prerrogativa do Estado patrimonial e neo-patrimonial.²¹ Ou seja, a

¹⁸ Como a eleição de Fernando Collor, em 1989, para a Presidência da República, por um partido (PRN) “nanico”, ou seja, sem expressão nacional.

¹⁹ Santos (1997) situa, através dos estudos de recrutamento eleitoral, a trajetória política dos parlamentares rumo à aquisição de um assento na Câmara Federal nesse período.

²⁰ Bezerra(1999), Abrucio (1998)

²¹ Schwartzman (1988) desenvolve a tese do patrimonialismo e da cooptação política para retratar a representação política no Brasil, que seria o resultado da apropriação do público pelos agentes privados (primeiro o Estado representado pela monarquia e,

institucionalização de um e outro modelo no sistema representativo leva em conta apenas a participação da elite política que está no poder, com ausência total da participação do “povo”. Outra característica é a ruptura com o sistema anterior. Assim, o sistema político brasileiro se caracterizaria por sua fraca institucionalização, aqui entendida como a instabilidade na competição entre os partidos²² e a baixa identificação partidária (grau de enraizamento dos partidos).²³

A tese da baixa institucionalização do sistema partidário brasileiro encontra respaldo nos estudos do brasilianista Scott Mainwaring (1999, 2001), que, seguindo a abordagem neo-institucionalista, atribui a baixa institucionalização dos partidos brasileiros a três macro questões: (a) fatores históricos, dentre vários, o surgimento tardio dos partidos trabalhistas, resultado da industrialização tardia brasileira (década de 30); (b) interrupção e surgimento de um novo sistema partidário em 1946, 1964 e em 1979, que resultou em ruptura com os sistemas anteriores; (c) regras institucionais adotadas pós-1985 que privilegiam um Executivo forte e o federalismo exacerbado nos governos subnacionais, aliando-se à instabilidade competitiva partidária em função das regras impostas pelo sistema eleitoral e partidário brasileiro, que favorecem o multipartidarismo, a ausência de fidelidade partidária e listas abertas a competição nominal em cada partido.

No entanto, cabem ressalvas a esse ponto. Os efeitos da baixa institucionalização partidária devem ser atribuídos à ruptura total com o sistema anterior, pois ao surgir um novo sistema partidário, substituindo o antigo, é racional que o processo de enraizamento se rompa. Foi o que ocorreu logo após o retorno à redemocratização e ao fim do bipartidarismo consentido do regime

com o fim dessa, quem assume esse papel seriam as oligarquias) fazendo do que é público um uso privatista.

²² Pode-se inclusive dizer da instabilidade inter e intra-partidária, em função do sistema de lista aberta e do resultado da eleição ser uma incógnita até para o próprio partido, o que causa uma relação de “inimigos” dentro da mesma agremiação.

²³ Lamounier e Meneghelo (1986) tratam do problema da institucionalização partidária brasileira pela perspectiva histórica, o que é relevante, pois analisa a formação dos atores sociais e da agenda política vigente em cada período, desde 1945 a 1984.. Ver, ainda, Kinzo (1980) e Souza(1990)

militar. A análise empreendida por Mainwaring, salvo alguns reparos para o período democrático de 1945-64, melhor explicados pela análise de Souza (1990) e Kinzo (1980), demonstra que os efeitos da baixa institucionalização partidária têm fatores exógenos à esfera política (industrialização), bem como fatores que independem da estrutura intra-partidária (coligações, lista aberta). Todavia, a solução depende de reforma política, sem excluir os partidos, mas com foco no sistema de escrutínio, nas coligações, numa proporcionalidade mais efetiva da representação no Congresso Nacional e em mudanças no quociente eleitoral. Estes últimos fatores explicariam com maior propriedade a baixa institucionalização do sistema partidário²⁴.

Outro ponto não menos importante a frisar é que a análise propriamente dita de Mainwaring se baseia na década de 80, portanto, carece de uma contextualização mais acurada das mudanças que ocorreram logo após o *impeachment* de Collor (1992) e dos dois mandatos de Fernando Henrique (FHC).

Em outras palavras, as distorções na proporcionalidade e no sistema partidário poderiam ser minimizadas se se eliminasse alguns mecanismos causadores dessas distorções. Num estudo esclarecedor sobre todas as mazelas que envolvem o sistema eleitoral e partidário brasileiro, Nicolau (2003) aponta, através de um exercício de simulação sobre os dados eleitorais de 1998, que, eliminando o efeito das distorções (quociente eleitoral e coligações), reduziria-se a desproporcionalidade na Câmara dos Deputados dos atuais 7% para 4,1%; e, em adição, se houvesse alteração no tamanho das bancadas através do critério populacional, teria-se um efeito menor, mas ainda positivo, de 4,1% para 3,3% (2003:223).

Todavia, é preciso seguir outra orientação para confrontar os estudos sobre o sistema partidário brasileiro, pois do ponto de vista da tecitura do governo federal e da governabilidade do país, a literatura tem mostrado que os anos 90 se pautaram pela consolidação do regime presidencialista e do

²⁴ Ver em Nicolau (1996, 1997, 2003), e Tavares (1998b)

presidencialismo de coalizão. A governabilidade é sustentada, de um lado, pela coalizão partidária majoritária no Congresso Nacional, e, de outro, pela presença dos governos subnacionais na relação entre o Legislativo e o Executivo, conforme apontaram Limongi e Figueiredo (1998) e Abrucio (1998).

Entretanto, esse arcabouço institucional poderia gerar a instabilidade e a paralisia decisória do governo central, devido à concentração de várias forças partidárias no desenvolvendo do presidencialismo de coalizão. Todavia, em virtude da acomodação de interesses partidários e regionais: (forças centrífugas) representadas pelo Legislativo que, mesmo em permanente conflito com o Executivo (que representa as forças centrípetas) para a melhor distribuição dos recursos orçamentários, vem mantendo o conflito amortecido. Importante variável nessa interação tem sido federalismo, o qual se vislumbra de equilíbrio (pela descentralização e pela partilha de poder e de recursos), trazendo, ainda, o respaldo para a manutenção da governabilidade, ainda que este se configure por mecanismos compensatórios como a distribuição de cargos e verbas.

Sobretudo, permanece a fórmula denominada de presidencialismo de coalizão apresentada pelo estudo seminal de Sérgio Abranches (1988) ainda nos anos 80.

Ao denominar o sistema político do Brasil como presidencialismo de coalizão, reinaugurado com a Nova República, Abranches (1988:22) remete às bases políticas de coalizão que sustentaram a República de 1946, que segundo seu argumento, também mantiveram resquícios da República Velha, pela “política de governadores” e pela coalizão sustentada pelo vínculo partidário e regional. O eixo partidário e regional também se mantém na formação de governo e no plano parlamentar, este último, com o intuito de *controlar pelo menos a maioria qualificada que lhe permita bloquear ou promover mudanças constitucionais* (p. 22).

Na breve referência ao eixo regional e partidário do presidencialismo de coalizão de 46-64, este autor reforça o fator estratégico e

periférico do comando nacional. Ministérios estratégicos ficaram com o eixo RJ/SP/MG e com o PSD, enquanto os ministérios secundários ficaram com BA/PE/CE/RS, com forte apelo partidário regional.

Abranches é perspicaz ao aludir que o presidencialismo de coalizão pautado por uma grande coalizão representaria uma faca de dois gumes, pois ao mesmo tempo que reforça a posição do presidente, em função do maior grau de liberdade para tomada de decisão interna, pode fragilizá-lo se o seu partido não tiver maioria parlamentar. Noutras palavras, o problema da coalizão presidencial surge no momento de formulação de políticas, e de sua implementação. Portanto, *o maior risco ao desempenho da coalizão está no quadro institucional do Estado para decidir, negociar e implementar políticas. Como é de se esperar, o potencial de conflito é muito alto, a tendência é retirar do programa mínimo, ou compromisso básico da aliança, as questões mais divisivas, deixando-as para outras fases do processo decisório (Id: 29)*. O que decorre dessa relação é a polarização e a radicalização das forças partidárias em conflito, no caso brasileiro, agravado pelo elemento regional.

Abranches reiterou recentemente que *a distribuição de cargos e verbas foi, é e será um dos elementos primordiais do funcionamento da coalizão.... Por isso toda a coalizão vive em permanente stress causado pela competição entre os aliados*²⁵.

Como o estudo percorre o ápice e o ocaso da era FHC, esta variável será levada em conta para subsidiar a análise.

²⁵ Veja, 21/02/2001, p. 124

1.3.1. Os partidos nos anos 90 e a política orçamentária

Evidenciamos que o sistema partidário brasileiro se notabiliza pela fragilidade desde sua origem. Mas destacamos que essa fragilidade também é tributária de outros fatores no interior do sistema político.

A natureza da política partidária regional que cunhou os sistemas partidários no Brasil ainda sofre influência nos dias atuais. A despeito das mudanças ocorridas a partir dos anos 80, rumando para a estruturação de partidos nacionalizados, com preferência eleitoral menos concentrada em poucos estados e regiões, ainda assim a literatura²⁶ vem destacando que partidos progressistas e conservadores tiveram trajetórias de expansão diferenciadas e se configuram de acordo com as características regionais que levam em conta o desenvolvimento do partido, a histórica política das principais lideranças e o formato institucional da democracia interna de cada agremiação. Portanto, o PMDB de São Paulo se configura de forma diferente do PMDB do Rio Grande do Sul, e assim ocorreria com os demais partidos.

Entretanto, um dos fatores a contribuir para a nacionalização partidária foi a simultaneidade das eleições proporcionais com as eleições majoritárias para presidente e governadores (a partir de 1994).

Lima Júnior (1997²⁷), ao organizar em um estudo amplo e que identificou e comparou os sistemas partidários, eleitorais e parlamentares de estados brasileiros (BA, CE, GO, MG, RJ, RS, SC e SP), nos oferece uma visão acurada do que seria um sistema, o qual envolve o partido, ou seja, a clivagem

²⁶ Lima Júnior(1997), Mainwaring, Meneguello e Power (2000), Tavares (1998), Nicolau (1997)

²⁷ Os estudos individuais em cada estado foram conduzidos por: Malco B. Camargos e Maria D. Cardoso para a Bahia; José F. Moraes F°, para o Ceará; Éder A de Assis, para Goiás; Leonardo A Lamounier, para Minas Gerais; Rogério A Schmitt, para o Rio de Janeiro; José A G. Tavares, para o Rio Grande do Sul; Luís G. M. Grohmann, para Santa Catarina e Marcus Figueiredo e Vladimyr L. Jorge, para o estado de São Paulo.

socio-política e a interação dos atores políticos com as instituições e regras que acompanham o processo eleitoral.

Apenas para citar algumas particularidades do estudo que abrange as eleições de 1982 a 1994 e o tom da preferência eleitoral pelos estados para o Legislativo federal, notadamente o PFL tem sua força eleitoral concentrada basicamente no Nordeste, com significativa preponderância na BA. A preferência eleitoral por este partido acabou de se espalhar pelo país a partir da eleição de 1994, muito fortemente pela coalizão partidário-eleitoral com o PSDB, partido do Presidente FHC.

Na análise do sistema partidário do Sudeste, MG apresenta nos anos 90 um avanço da preferência eleitoral pelo PT, enquanto que o PMDB deixa de ser o partido dominante, embora ainda registre queda inferior à registrada pelo PDS/PPR/PPB. No RJ, a despeito da alternância no governo do estado no período 1982-1994 entre PDT (com a liderança incontestada de Brizola) e as coalizões anti-PDT, a representação proporcional registrou a volatilidade da preferência eleitoral com a queda do PMDB e PDS/PPR/PPB e a ascensão do PDT, do PFL e PSDB. Já em SP, a característica principal do estado foi a diversidade de partidos políticos que disputaram as eleições, *mas que foram sabiamente reduzidos através da preferência do eleitor* (Figueiredo e Jorge, 1997:277). Apesar da predominância do PMDB no pleito de 1982, sua posição veio declinando, ao passo que os partidos à esquerda do espectro ideológico foram ascendendo (PT, PSB). Mas a ascensão importante teve o PSDB, que obteve estes votos da migração da preferência eleitoral pelo PMDB, o mesmo ocorrendo com o PFL com os votos vindos do PDS/PP/PPB.

Na região Sul, RS e SC foram objeto da análise. O RS veio alternando a representação proporcional entre o avanço do PT em todo o período e do PSDB e PTB a partir de 1990, enquanto que para o PFL e PMDB sobraram acentuadas perdas. O estudo ressalta que as migrações e cisões partidárias alteraram significativamente a redistribuição do poder parlamentar neste estado. Já em SC, o declínio nas eleições de 1990 e 1994 ficou para o PDS/PPR e para o

PFL, enquanto que o PMDB veio se recuperando das eleições anteriores Mas houve uma ascensão moderada mas contínua para o PT e PDT.

Desse amplo e elucidativo estudo, importa reter aqui a natureza do exame comparativo que envolveu os estados mais desenvolvidos e populosos com estados de menor desenvolvimento econômico e menos populosos, além da demonstração da retomada de uma trajetória ascendente de interação entre a preferência do eleitorado e a consolidação democrática do país, com contornos nítidos de mudança da preferência eleitoral para os partidos situados ao centro e à esquerda do espectro ideológico.

Mas passado o tempo das oligarquias políticas na maior parte do território nacional, os anos 90 apontam para o crescimento da esquerda, notadamente do PT, que passa de partido que concentrava a preferência eleitoral no Sul e Sudeste, sobretudo no último, para o partido que teve, juntamente com o PFL, o maior incremento eleitoral no país nessa década. O declínio da direita representada pelo PDS/PPR/PPB/PP foi acentuado em todos os estados e regiões do estudo, embora ela se mantenha no Sul e Sudeste. No centro, PMDB perde espaço nacionalmente para o PSDB, ainda que permaneça forte em estados menos populosos.

Inaugurando uma nova fase nos estudos Legislativos contemporâneos, Figueiredo e Limongi (1995, 1998, 1999) apresentam um estudo seminal que chama a atenção para o desacordo com a literatura dominante até então: a atuação dos partidos políticos no Legislativo federal seguiria um padrão ideológico bastante definido. O estudo analisou o padrão da votação em plenário tendo como base a indicação do voto de liderança partidária dos sete (7) maiores partidos(PDS/PPR, PFL, PTB, PMDB, PSDB, PDT e PT). Em adição, ao analisar a votação dos PPD e PPE concluíram que a votação dos parlamentares destes partidos estava em acordo com o respectivo bloco ideológico. Assim os PPE (PSB, PCB/PPS, PCdoB, PV e PSTU) votam com o PT e os PPD votam de acordo com a liderança do PFL, praticamente porque houve uma coligação formal com estes denominada Bloco Parlamentar(1995: 508- 516).

Os autores, ao se debruçarem sobre o estudo das votações nominais do período 1989-1994 na Câmara dos Deputados e ao compararem a disciplina partidária revelam que:

a) a disposição dos partidos no continuum ideológico direita-centro-esquerda emerge de maneira nítida, sendo regra as coalizões contíguas. Os partidos de direita são PDS/PPR, PFL, PTB, de centro, PMDB e PSDB e de esquerda PDT, PT;

b) a disciplina partidária é elevada, inclusive para o partido de menor coesão, onde 85% de seus membros votariam da mesma maneira;

c) a consistência das votações se dá ideologicamente: enquanto o PDS/PPR, PFL, PTB e PMDB votam sim, PSDB, PDT e PT votam não.

O único problema em relação a este estudo e que já foi objeto de outras análises acadêmicas diz respeito à coesão e disciplina partidária, os quais têm conceitos distintos, fato não observado pelos autores²⁸.

Mas o objetivo de mencionar este estudo foi realçar o papel dos partidos no sistema político e sua configuração como partidos parlamentares, a alta disciplina partidária na CD, assim como apontar para o papel das lideranças nesse processo e no interior das casas legislativas.

Avançando na análise legislativa, Limongi e Figueiredo (2001, 2002) prosseguem comparando a disciplina partidária com o encaminhamento da política orçamentária. Ao focalizarem as emendas parlamentares ao orçamento, mais uma vez entram em desacordo com a literatura norte-americana dominante: os parlamentares teriam maior interesse em aumentar o capital político (visando principalmente a cargos fora do Legislativo federal) portanto, acabam por fortalecer os partidos, em vez de apenas suprir seus constituintes de *pork-barrel*.

²⁸ Ver em Mainwaring (1999, 2001) e Melo (2000)

O *pork-barrel*, segundo a literatura norte-americana, teria como função assegurar a reeleição.

A abordagem distributivista, enfatizando o poder pessoal e partidário é o foco da perspectiva neo-institucionalista usada nas pesquisas norte-americanas. Mas, no estudo do Legislativo brasileiro, foi dada menor atenção ao fato de persistir uma coalizão partidária governista, pois este não seria o referencial teórico dos institucionalistas norte-americanos, os quais têm no partido majoritário o elemento estrutural da atividade legislativa e o poder da agenda decisória. Portanto, carecem ainda estudos que tomem esta abordagem pela perspectiva partidária sob a ótica de uma coalizão governista.

A perspectiva distributivista assume o modelo em que o parlamentar atua com base estrita em sua carreira pessoal e delimitada a sua base eleitoral. As políticas públicas preferidas pelos parlamentares seriam então determinadas por benefícios localizados e clientelas identificadas (Limongi (1994: 08)). Basicamente, esta tem sido a abordagem adotada nos estudos sobre o Legislativo, exceção aos estudos de Figueiredo e Limongi, muito embora o atual sistema político brasileiro comporte a inserção da vertente partidária, dada a nova formulação adotada para as eleições – de coalizão partidário-eleitoral – que se estende para a governabilidade.

Porém, num segundo momento, o da liberação dos recursos, os partidos contam amplamente. Isso significa que sempre é possível privilegiar, senão atores individuais, partidos que mais se alinham com a coalizão, ainda que não se exclua totalmente a oposição. Pereira e Mueller (2002) ressaltam que os partidos que tiveram maior sucesso no momento da execução do orçamento foram os partidos da coalizão governista, ocorrendo que a liberação de recursos para os partidos da oposição é realizada em níveis reduzidos. Afirmam haver um contraste entre a execução média dos recursos das emendas individuais entre o PFL e o PT. E, que mesmo no interior da coalizão há diferenças nas taxas médias de execução: PFL recebe mais que o PSDB, que recebe mais que o PPB (aliás, este partido foi o que recebeu a menor taxa de execução de suas emendas individuais).

É perfeitamente coerente que o PFL, a maior bancada em quase todo o período em tela do estudo, tenha sido o partido que teve maiores benefícios com a política orçamentária federal.

Todavia, ao argumentarem sobre a impossibilidade de prevalecer na distribuição do bolo orçamentário acordos que privilegiam os parlamentares individuais, Limongi e Figueiredo (2001a, 2002) afirmam que a ação conjunta vem sendo assegurada pelo cumprimento dos dispositivos contidos na Resolução 02/95. Os autores analisam os orçamentos fiscais de 1996 a 1999. Com relação às emendas individuais, a distribuição uniforme de recursos impede que se reforce a ação individual, pois ao dar “tratamento igualitário que não distingue a filiação partidária, o número de mandatos exercidos, as posições institucionais ocupadas, as mantidas com órgãos da sociedade civil ou iniciativa privada”, se absteria o Congresso Nacional de seguir a “estratégia típica prevista nos manuais de ciência política norte-americana, isto é, um parlamentar que queira distribuir benefícios concentrados para eleitores específicos na expectativa de que estes reconheçam seus esforços e retribuam tais esforços com votos..”(2001a:...) estaria fadado a fracassar nas urnas, dado à impossibilidade de garantia do voto, pois no Brasil os distritos são plurinominais, ou seja, a possibilidade de mais de um parlamentar concorrer pelo mesmo voto é recorrente .

Há dois importantes achados no estudo de Limongi e Figueiredo e que confirmam que a ação individual por si só não alcançaria sucesso na demanda orçamentária. O primeiro diz respeito aos pleitos eleitorais de 1996 e 1998. Não foram nestes anos eleitorais que se elevou a taxa de execução média das emendas individuais. O segundo achado se refere ao apoio nas votações nominais. Eles observaram que não foi possível inferir relação direta entre apoio às votações nominais e aumento nas taxas médias da execução orçamentária para o partidos da coalizão governista, pois a taxa de execução cai em 1998 em relação a 1997 para todos os partidos da coalizão sem que isso encontre correspondência na disciplina partidária observada em plenário.

O que é preciso ainda elucidar é se os partidos de fato contam no encaminhamento das emendas de bancadas, e de que forma, tanto em relação à proposta quanto à posterior execução orçamentária. Dessa situação emergem dois tipos de análise:

(1) as emendas coletivas, aqui focalizando apenas as emendas de bancada, exigiam pela resolução 02/95 o apoio de $\frac{3}{4}$ da bancada estadual. Para Limongi e Figueiredo (2001a, 2002), estas emendas seriam suprapartidárias e não envolveriam acordos entre governistas e opositores. Chegaram a esta conclusão baseados no fato de que em dezesseis estados da federação os partidos da base do governo (PPB, PFL, PTB, PMDB e PSDB) eram maioria, pois controlavam em torno de 75% das cadeiras, o que eliminaria a oposição e dava totais condições de apoio ao governo federal nesse período. Somente nos estados do RS, PE AP e SE a alteridade política teria de ser considerada;

(2) os partidos brasileiros têm diferenças marcantes de um estado para outro, o que nos leva a inferir que o perfil da representação partidária influi diretamente no tipo de política pública proposta.

No primeiro caso, os estudos de Limongi e Figueiredo firmam o argumento embasados apenas no apoio ao governo na Câmara dos Deputados. Na verdade, os senadores também são fundamentais para o apoio à proposta orçamentária. Aliás, foi necessário o apoio dos três senadores para o encaminhamento das emendas. Esta situação só foi alterada com a resolução 01/2001, com vigência para o orçamento de 2002.

Mesmo que a inclusão dos senadores corrobore o apoio majoritário ao governo, ainda assim os senadores de oposição e da esquerda têm de estar presentes para compor a base do acordo para a aprovação das emendas de bancadas. No período em tela, foram necessárias a subscrição dos três senadores de cada estado para compor as emendas de bancada.

No segundo caso, mesmo que os partidos se alinhem em um *continuum* ideológico, as clivagens regionais e locais imprimem caráter

diferenciado aos partidos, pois mesmo entre os conservadores, *alguns têm um discurso conservador bem articulado e coerente, obtendo melhor destaque entre os eleitores mais ricos e escolarizados, residentes das regiões economicamente desenvolvidas do país. Outros são menos ideológicos e mais clientelistas ou personalistas, o que facilita um melhor desempenho entre eleitores menos instruídos e residentes de pequenos municípios.* (Mainwaring, Meneguello e Power (2000:13). O que se pode inferir se mudarmos o espectro ideológico dos partidos, se considerarmos as desigualdades de estados e de regiões brasileiras? É de primordial importância para este estudo estabelecer o perfil da representação partidária encontrada através do encaminhamento dessas emendas.

1.4. A trajetória do federalismo brasileiro: a história a evidenciar a importância da matriz federativa

A constituição do federalismo no Brasil (1891) corresponde à adoção da República e à extinção da monarquia constitucionalista. Tal condição perdura há pouco mais de um século a despeito de sucessivas interrupções – principalmente no que tange à evolução do federalismo – resultantes de dois períodos ditatoriais e autoritários.

O federalismo estadunidense foi o modelo adotado para a configuração do federalismo republicano no Brasil. O estatuto presente durante o Brasil Império foi a unidade nacional, diferente do caso americano, onde as ex-colônias inglesas eram autônomas e a opção em se unirem (concentração) no estado federal foi visando o desenvolvimento de um pacto cooperativo. No caso americano, o Legislativo federal teve poderes centrais para a concretização desse pacto²⁹. O princípio adotado no Brasil parte da premissa de que a fragmentação

²⁹ Pacto que resultou na Constituição de 1787. Hamilton, Madison, Jay e Jefferson publicaram vários artigos reunidos em uma publicação denominada *O Federalista*. Segundo Jay: “Refletiu-se que no Congresso havia muitos homens sisudos e

ocorreria com o fim do Império, portanto, a descentralização para “manter a unidade nacional” foi uma decisão institucional.

Comparativamente, a constituição do pacto³⁰ federativo brasileiro difere bastante do que houve com as ex-colônias inglesas da América, que optaram por um contrato caracterizado pelo movimento de centralização e concentração, vinculando-as a um governo central, sob a égide da Constituição. Já o Brasil surge como ex-colônia portuguesa pela independência daquela metrópole. A construção do Estado nacional se consolida na continuidade da monarquia, agora constitucional, que então mantinha poder político absoluto sobre todas as províncias. No passo seguinte, a proclamação da República, ocorre aqui o movimento inverso ao americano: a desconcentração e descentralização do poder do Estado, ou seja, partilha-se o Estado, retendo em um governo central a soberania nacional, mas continua o isolamento dos estados da União.

1.4.1. O federalismo preventivo e a unidade nacional

A experiência de partilhar o Estado, retendo em um governo central a soberania nacional, e a total autonomia dos governos subnacionais “eleitos” por suas bases locais – a primeira experiência republicana de chefia local – resultaram, por longo período, no completo isolamento dos estados-membros.

experimentados; que estes homens, reunidos de diferentes partes do país, tinham trazido e se haviam comunicado grande quantidade de úteis esclarecimentos, que deviam ter aperfeiçoado ou retificado as suas idéias, durante o tempo passado na discussão dos verdadeiros interesses do país, que todos se achavam individualmente interessados na prosperidade e liberdade públicas. E que em cada um deles a inclinação se uniria ao dever para lhe não inspirar outras medidas, cuja prudência e utilidade lhe não houvessem sido demonstradas depois de madura deliberação”. (1979: p. 92)

³⁰ Inclusive, há autores como João Camilo de Oliveira Torres (1961), que afirma em “*A Formação do Federalismo no Brasil*” que aqui não houve um pacto no sentido contratual realizado pelos norte-americanos e sim apenas a institucionalização de um sistema federativo, o que supõe um acordo unilateral. Segundo o autor, a notícia da mudança da constituição jurídica do Estado brasileiro chegou até as províncias por telegrama.

Essa fase, que dura até 1930, é conhecida como “*federalismo preventivo*”, quando de sua implantação e, após, como “*federalismo isolacionista ou dual*.”

O *federalismo isolacionista ou dual* se caracteriza pela extrema autonomia em que as instâncias subnacionais (estados) e a União desenvolveram sua gestão política e administrativa (Dallari:1986:352). No entanto, é questionável o uso da noção de gestão pública, já que a realidade existente na maioria dos estados nos primeiros anos da República brasileira era a da ausência de estruturas institucionais.³¹

A fórmula presidencialista, presença forte para sustentar o poder nos primeiros anos da República, também se instaurou nos estados, que logo adotaram a “política dos governadores”³². Destaca-se o fenômeno do patrimonialismo na esfera federal e estadual, pelo qual a apropriação do que é público por grupos privados expurgou da sociedade³³ a possibilidade de desenvolvimento. Nesse momento são as oligarquias regionais que representam o poder público e esse tipo de dominação criou raízes profundas na sociedade e política brasileiras, com variantes que chegam à atualidade. Nas palavras de Carvalho (1997:245), a dominação precisa estar caracterizada do ponto em que ela surge, pois

[...] ela se funda na expansão lenta do poder do Estado que aos poucos penetra na sociedade e engloba as classes via

³¹ Ausência no sentido de abrangência de coletividades: seja de povo; partidos locais (no máximo estaduais) e eleições fraudulentas. Ver em Lessa (1999). O autor trabalha com a idéia de incerteza e caos para definir as primeiras décadas da República brasileira.

³² Lessa, (1999) retrata como foi as primeiras décadas da República sob a ótica da institucionalização do poder sob a nova ordem republicana e federativa. Abrucio, Fernando (1998) retoma essa temática para o período de redemocratização (1991- 94), sob a ótica dos estados subnacionais (15).

³³ Sociedade essa formada pela nobreza decadente, por ex-escravos que viviam sem garantias de direitos civis, funcionários públicos, imigrantes que substituíram a mão-de-obra escrava. O coronelismo, a impossibilidade de se formar uma oposição na política, o domínio político e econômico de Minas Gerais e São Paulo dão uma pequena mostra da inexistência de garantias sociais e políticas para a federação. Ver mais em Carvalho(1997) e Leal(1948).

patrimonialismo, clientelismo, coronelismo, populismo, corporatismo... É esta diferença que faz com que o Brasil e a América Latina não sejam os Estados Unidos ou a Europa, que sejam o Outro Ocidente, na feliz expressão de José G. Merquior.

João Camillo de O. Torres (1961) foi pioneiro nos estudos do federalismo brasileiro ao evidenciar aspectos não-jurídicos. Seu argumento em *A formação do federalismo no Brasil* atesta que o arranjo institucional que substituiu a monarquia constitucionalista foi a adoção da *federação preventiva*. Havia o objetivo de garantir a soberania nacional, no sentido de **manter a unidade** do Estado nacional. Esse objetivo se baseava na filosofia liberal enviesada pela ideologia autoritária (positivista) que dominava o cenário político. Para o autor, a descentralização administrativa era o *modus operandi* sistemático vigente nas províncias, a despeito do centralismo imperial. Portanto, a adoção do federalismo era só uma forma de evitar a fragmentação do Estado nacional. Na realidade, preservar a unidade nacional e a representação oligárquica formavam o intento federativo. Torres (1961,39-40) enfatiza que:

O racionalismo caiu de moda; preferimos outras correntes filosóficas [...] A posição do homem, em face da religião, é hoje completamente diversa. E [...] pelas condições críticas do tempo, o nosso contemporâneo prefere a ordem e a justiça à liberdade [...] Em face das novas condições sociais da política (maior número de eleitores e de classes economicamente desprotegidas), convém assegurar a liberdade do eleitor, garantindo-lhe um exercício do voto em condições naturais, i. é., em pequenas comunidades. Uma eleição municipal ou uma eleição de deputado em distritos pequenos, reconstitui a situação republicana do século passado.³⁴

Aquele autor observa ainda que em 1889, apesar do número reduzido de eleitores, o Brasil não apresentava situação diferente de muitas outras nações. O voto era censitário e para poucos eleitores que realmente conheciam os

³⁴ J.C.

políticos, saídos de seu próprio meio. Por isso, vigorou a adoção da distritalização do voto para o Legislativo.

Por esse prisma, a instituição da Federação em 1891 seria uma forma transitória da passagem de um regime monárquico para um regime liberal democrático e republicano. “Federação preventiva”, segundo Torres, era o termo correto para definir o intuito de “administrar” os privilégios originários em cada província e evitar sua fragmentação. Por isso o republicanismo ganhou força na Constituinte de 1889, sendo a ideologia republicana um misto de liberalismo e autoritarismo associados ao positivismo, o que reforça a idéia de “federalismo preventivo”. Retomando as palavras de Torres:

De comum, todos possuíam esta vaga ideologia liberal, meio romântica, a palavrosa, que sempre foi comum no Brasil, com raros exemplos de convicções políticas definidas e firmes. Somos sentimentalmente liberais; raramente somos doutrinariamente qualquer coisa. A maioria era obviamente estadualista: o Rio é distante, remoto, o país é grande, muito grande, e os problemas difíceis. Já a província é conhecida, todos se entendem, há parentes e amigos por toda parte. Está mais ao alcance da mão. (Id, Ibid, 1961:156).

O *federalismo preventivo* desponta com a questão principal de manutenção do Estado nacional e da eleição dos presidentes de província, transformados em governadores dos estados. Assim, não esteve em pauta a análise de mecanismos que garantissem a representação proporcional com vistas a adequar um mínimo de igualdade entre os estados. Entretanto, desenvolvia-se o sistema bicameral desde os tempos da monarquia constitucionalista.

Para Torres (1961: 58) a *Federação é o corpo político constituído de coletividade e não de indivíduos*. Assim a base territorial é que sustenta o corpo político do estado-membro, e confere-lhe autonomia em relação aos indivíduos, partidos políticos, instituições e associações naquele espaço geográfico.

Mas os primeiros anos da República brasileira produziram, segundo Lessa (1999), incerteza política e a idéia do absurdo. Nas palavras do autor:

...o abandono dos critérios monárquicos de organização do espaço público inaugurou um período de dilatada incerteza política. As questões institucionais e formas de regulação, de alguma forma resolvidas pelo Império, ficaram submetidas a um estado de mundo caótico, que continha uma multiplicidade de ordens possíveis. Na verdade, a idéia de absurdo aparece como apropriada e associada às de caos e de entropia, senão como mais potente para descrever o que se passava. (Id,Ibid: 74) grifo do autor

O que se destaca nessa exposição do que foram as primeiras décadas da República federativa brasileira, é o que representa esse contexto: a incerteza e o caos. Estas noções introduzidas pelo estudo de Lessa retratam o cenário da implantação do federalismo no Brasil. Esse quadro explicaria o desenvolvimento tardio de instituições como partidos nacionais e da extensão do sufrágio. Um Legislativo enfraquecido (diante da predominância do Executivo) e uma sociedade civil não mobilizada para aquisição de seus direitos também são efeitos produzidos desde àquela época.

Em decorrência de todas essas incertezas, segundo Torres, o Legislativo brasileiro desconhecia as idéias federativas. Por isso, têm papel secundário na consecução dos objetivos que influenciaram a “adoção” do federalismo republicano. De resto, o que estava em pauta era o fortalecimento do executivo central e a manutenção da unidade nacional, atribuindo aos governadores - eleitos por certo número de eleitores - poderes de autogoverno.

1.4.2. Federalismo de *fachada* e a possibilidade do federalismo *cooperativo*

Segundo Stepan (1999), há um consenso na Ciência Política em relação à adoção do federalismo, por diversas Nações ocidentais e orientais, como um esforço para diminuir conflitos. A criação do Estado Federal se justificaria para diminuir as heterogeneidades existentes, fossem elas ligadas à etnia (nacionalidades), ao desenvolvimento econômico e social e à religião.³⁵ No Brasil, as heterogeneidades existentes não foram o principal motivo da institucionalização da República federativa. O federalismo foi a solução para evitar a fragmentação do Estado nacional. Portanto, manter a unidade nacional antes de diminuir as diferenças e desenvolver os estados foi o que persistiu desde então.

No entanto, a característica marcante da institucionalização do federalismo republicano brasileiro é seu movimento pendular, ora descentralizado, ora centralizado parcialmente. Pode-se observar, de fato, uma evolução do sistema federativo, ou seja, este vem assumindo diversas fases: *federalismo preventivo*, *federalismo isolacionista*, *federalismo de fachada*, *federalismo cooperativo*, ou uma nova versão deste último, o *federalismo de equilíbrio*. Resta, então, distinguir em que limites essa evolução operou.

A história política e social brasileira, por conseguinte, está repleta de fases que conjugam a convivência da República federativa com desmandos que caracterizam o coronelismo (Leal, 1948) e a Primeira República, o centralismo político (períodos de regime autoritários – 1937-1945 e 1964-1985), e períodos de democratização (1946-1964) e redemocratização (1985 em diante). O clientelismo, em sua várias vertentes, perpassou todas essas fases da vida política brasileira. Essas fases demarcam o tipo de dominação existente no sistema

³⁵ Ver em Stepan (1999). Nesse artigo, o autor aborda a questão do federalismo e da democracia (Democracias que constroem o centro ou não) contemporânea em vários países, com foco na restrição, constrangimento ao centro ou sua oposição.

político, híbrido em sua estrutura, e com características singulares, desenvolvido aqui no Brasil.³⁶

As desigualdades presentes desde a criação da República brasileira (1889) se acirram a partir da década de 40, quando a industrialização muda o cenário econômico e demográfico do país. Nesse período, o número de cidadãos urbanos supera o número da população rural de forma irreversível, como afirmaram Soares (1973) e Santos (1987); (1987a). As condições em que esse fenômeno se processa indicam uma permanente desestruturação do setor habitacional, da educação e saúde. Enfim, as políticas públicas foram insuficientes e inefetivas para resolver a questão da cidadania para a massa trabalhadora – tanto para os trabalhadores urbanos quanto para os rurais.

Com relação ao federalismo, apesar dos dois períodos de regime autoritário no Brasil (1937–1945 e 1964–1985) terem sido permeados pela centralização e pelo regime discricionário, sempre esteve presente nas Constituições desses períodos (1937 e 1967) uma cláusula pétreia de manutenção do federalismo. Como exemplo, o federalismo fiscal (tributos) no primeiro período (1937). No segundo (1964), apesar da manutenção das eleições legislativas proporcionais em todos os estados, a centralização fiscal indicou o momento de concentração, ao passo que o município passou a ter maior relevância, num claro movimento de desprestígio aos governos subnacionais (Santos,(1987); Camargo, (1993:315); Rezende (1997:228). Apesar da perda de influência dos governadores, nesse último período ocorreu o aumento artificial das bancadas dos estados dependentes do governo federal³⁷, com a clara intenção de aumentar-se a representação conservadora no Congresso Nacional.

³⁶ Ver mais em Badie e Hermet (1993) sobre o hibridismo como característica marcante dos sistemas políticos periféricos do Ocidente, o qual se destaca toda a América Latina .

³⁷ O território de RO foi transformado em estado. O MT foi desmembrado em MT e MS e o DF ganha representação nacional. Assim o Congresso Nacional é acrescido de 9 senadores e a Câmara dos Deputados ganha mais 16 assentos.

Os dois períodos de regime autoritário foram caracterizados por um *federalismo de fachada*. No primeiro, a Era Vargas (1937–1945), o centralismo político foi exacerbado, o Congresso Nacional e governadorias estaduais, suprimidos. Entretanto, a criação do Departamento de Administração e Serviço Público (DASP), e sua representação federal nos estados subnacionais, garantiu alguma forma de federalismo fiscal.

Já mais recentemente, com a ditadura militar (1964-1985), a intervenção da União foi significativa, pois concentrou o poder político e fiscal dos estados (Kugelmas, 2001). As eleições legislativas foram mantidas, mas, para os governos estaduais³⁸ e capitais dos estados, estas passaram a ser indiretas. As eleições legislativas tiveram continuidade, porém a ruptura dos sistema partidário de 1945 veio acomodar em 1965 a gama de partidos anteriores dentro do bipartidarismo consentido. Enquanto isso, a concentração dos recursos na União acirrou a dependência dos estados subnacionais ao poder central. A intervenção política do Estado nas governadorias estaduais foi importante marco de centralismo político e administrativo.

Há alguma discordância na literatura sobre a manutenção do federalismo em períodos discricionários³⁹ – pois, nesse caso, há ruptura no processo político e democrático, com perdas significativas para o sistema político democrático efetivo – mas o que demonstra a singularidade do que ainda se denominou federalismo nos dois momentos ditatoriais é que, ironicamente, em ambos houve o aumento significativo nos níveis de aquisição de direitos civis e sociais, como forma de cooptação do regime discricionário.

³⁸ As eleições para os governos estaduais passam a ser diretas a partir de 1982, posterior às definições da Reforma Eleitoral de 1979.

³⁹ Ver em Soares, Márcia (1998), e Camargo, Aspásia (2001)

A cooptação na Era Vargas se caracterizou pela inclusão maciça do trabalhador urbano no sistema capitalista de trabalho⁴⁰ e pela aquisição do direito a um sistema previdenciário e de saúde, conquistado a partir dos efeitos da crescente industrialização. Todavia, somente na década de 70, em plena ditadura militar, o campesinato ganha *status* de trabalhador no sistema capitalista e obtém os direitos sociais que o trabalhador urbano havia adquirido na década de 40.⁴¹

A redemocratização no Brasil veio através das Constituições de 1946 e de 1988, essa última denominada “cidadã”. Estas trouxeram ao país, em épocas distintas e de conjuntura diversa, a democratização possível para uma nação de extensão territorial imensa e com desigualdades estruturais significativas.

O primeiro período que restituiu a democracia à federação foi o da Constituição de 1946,⁴² e é sobre esse período que se fala em *federalismo cooperativo*.⁴³ Os poderes Legislativo e Executivo se equilibraram em suas respectivas competências. Houve uma nítida separação dos Poderes, nos quais freios e contrapesos atuaram conjuntamente.⁴⁴ Apesar da descentralização, a União ainda detinha a maior parte da receita tributária do país, o que, segundo Santos (1987), causava enorme dependência à maioria dos estados subnacionais e problemas para seu desenvolvimento e também para as regiões brasileiras, principalmente as menos populosas e de menor desenvolvimento econômico. Para enfrentar a falta de recursos em seus estados, governadores e prefeitos contavam

⁴⁰ Criação da Carteira de Trabalho, regulamentação de leis trabalhistas, jornada de trabalho, férias e aposentadoria)

⁴¹ Ver em Joseph Love (1993), José Murilo de Carvalho (1994) e Wanderley G. dos Santos (1987a)

⁴² A Constituição de 1934 prescrevia muito dos propósitos retomados pela Constituição de 1946.

⁴³ Ver em Brasileiro (1974).

⁴⁴ Ver em Santos (1997) uma análise comparativa entre os períodos 1945-1964 e 1985 em diante sobre a patronagem e o poder de agenda concentrados no Executivo.

com os parlamentares federais que cuidavam então dos interesses estaduais em vez do interesse nacional.

No período de democratização (1946–1964), a descentralização ocorre, embora os percentuais de partilha dos recursos ainda sejam insuficientes. Todavia, finalmente o federalismo cooperativo (Art. 18, parágrafo 3º) é posto em prática. Os estados e a União têm suas competências *exclusivas, concorrentes*⁴⁵ e *remanescentes* outorgadas no texto constitucional.

A Constituição de 1988, no entanto, representa as idéias da democracia e do federalismo, se não cooperativo, ao menos de equilíbrio, contidas nas Constituições de 1934 e de 1946. A descentralização que atinge os três níveis de governo vem adicionar-se à idéia de *governance* e de *accountability*. *Governance* no sentido de que o Estado transfere responsabilidades, amplia o universo de atores decisórios, comungando com a dimensão participativa da sociedade (Eli Diniz, 1996) *Accountability* como mecanismo de controle e criação de *checks and balances* entre os diferentes poderes, o que envolveria a diminuição das desigualdades através da promoção de políticas públicas cada vez mais próximas de todos os cidadãos.

Com a aprovação da Constituição de 1988, maiores responsabilidades fiscais foram compartilhadas entre os três níveis de governo. O Congresso Nacional se reabilita – mas não mais como em 1946 – a participar das decisões com relação ao gasto público. Estas mudanças, passados mais de quinze anos da Constituição, ainda estão em curso, principalmente em relação às competências concorrentes entre os níveis governamentais, as quais ainda sofrem com a descontinuidade na prestação das políticas públicas, dado os encargos atingirem cifras vultosas e, no mais das vezes, o município e os estados não estarem aptos a arcar com estes. O aumento da dívida pública também é um fato

⁴⁵ Apesar da experiência anterior, na Constituição de 1988 ainda persistem, em número de 30 casos de competências concorrentes dos níveis de poder, as quais tornam indefinidas quem se responsabiliza (encargos) por elas.

que acaba por obstaculizar a implementação de novas e urgentes políticas públicas em favor do cidadão.

Mas, do ponto de vista político, a República retoma o federalismo calcado na democracia representativa. As eleições majoritárias ocorrem nos três níveis de governo e para o Senado. Ao mesmo tempo, pode-se falar em competição política em função da organização partidária que se define pluripartidariamente desde o início da década de 80. Enquanto isso a legislação eleitoral e a estrutura partidária têm notável mobilidade, o que representa alguns avanços e recuos desde 1979. Avanços para o voto na legenda e eleição em dois turnos para o executivo nos três níveis de governo⁴⁶, além da possibilidade de reeleição desde a eleição de 1998, bem como a retirada dos votos brancos do cálculo dos votos válidos a partir desta eleição. Recuo em relação à proibição de imagens externas na campanha eleitoral na TV, em 1994, a facilidade no registro de novos partidos, muitos servindo de “legendas de aluguel”, além da manutenção das coligações entre os partidos para as eleições proporcionais.

Um dos fatores importantes para a democracia brasileira foi a extensão da participação política, seja o sufrágio para os analfabetos, seja a opção oferecidas aos jovens entre 16 e 18 anos incompletos de participarem com seu voto. A maior flexibilidade nos critérios de elegibilidade também é um fato que gerou polêmicas.

Apesar dessas condições envolverem elementos relevantes para uma democracia nos moldes dahlsianos, mesmo que os fatores mencionados acima legitimem o aspecto democrático, seja pela estrutura ou pela forma como são encaminhados, ainda a democracia é um experimento inacabado.

Mesmo com a Constituição “Cidadã” de 1988, a equidade ainda é o paradigma a ser vencido para que o sistema federalista se torne democrático em sua essência. No caso brasileiro, esse princípio ainda não foi instituído de maneira

uniforme, em função do tamanho das desigualdades regionais, das diferenças marcantes de cultura, socialização e de práticas políticas das diferentes regiões e estados brasileiros, o que torna singular a definição do federalismo no Brasil.

1.5. O Clientelismo, a patronagem e o patrimonialismo

O conceito de clientelismo usado por uma pequena parcela da literatura internacional⁴⁷ para caracterizar o sistema político latino-americano até a década 1980 está relacionado ao autoritarismo. É um conceito amplo e adequado para introduzir questões que derivam do clientelismo e do patrimonialismo. Nesse caso, o clientelismo é uma relação existente entre atores políticos em um sistema político macro que envolve a concessão de benefícios públicos.

Para uma definição mais acurada e condizente com a temática desse estudo, o clientelismo seria uma *estratégia das elites para conservar muitas características de um sistema de dominação* (Peter Flynn (1974), apud Mainwaring (2001: 226). É uma relação recíproca, mas assimétrica, o que implica que os dois lados oferecem alguma coisa e ganham algo em troca, embora o ganho sempre será maior para uma das partes.⁴⁸

Já a patronagem se caracteriza por ser um “braço” do clientelismo. Geralmente ela representa “o uso ou distribuição de recursos do Estado em bases não meritocráticas com a finalidade de obter vantagens políticas”.

⁴⁶ Eleição em dois turnos nos municípios com mais de 200.000 eleitores

⁴⁷ Segundo José Murilo de Carvalho (1997), este é um conceito difundido por Robert Kaufman (1977) “Corporatism, Clientelism, and Partisan Conflict: a study of seven Latin American Countries”, in J.M. Malloy(ed), *Authoritarianism and Corporatism in latin America*. Pittsburg, University of Pittsburgh Press.

1.5.1. O patrimonialismo e sua relação com o clientelismo

Em estudo síntese sobre a influência do patrimonialismo na formação do estado nacional brasileiro, Fábio W. Reis (1974) observa que o debate corrente sobre estado patrimonial e sociedade feudal brasileiros, sobre o predomínio de um ou de outro, sofreu modificações profundas à medida que se introduziu o conceito de mudança, ou seja, quando se analisa esse aspecto envolvendo fatores como desenvolvimento político e desenvolvimento econômico. Estes seriam pontos nodais na consideração do estado patrimonialista e da existência de uma sociedade feudal. Porém, segundo Raymundo Faoro (1975) o estado patrimonial caracteriza-se pela predominância de um “estamento burocrático permanente”, independente da estrutura social que o integra, enquanto que a presença do feudalismo na sociedade teria como componente principal a primazia da ordem privada e a existência de uma relação de caráter custodial entre o “príncipe e os barões”, seguindo os parâmetros de Maquiavel, conforme frisa Reis (1974: 46).

Por conseguinte, a formação do estado nacional brasileiro e sua conformação na sociedade teria se caracterizado pela adoção do patrimonialismo em suas relações como autoridade política, institucional e econômica. Isto teria eliminado a existência do feudalismo em sua condição externa.⁴⁹ Deduz-se, então, que antes de se reconhecer o poder dos “barões”, havia uma sociedade estamental dependente da Coroa portuguesa. Por sua vez, a Coroa portuguesa tinha na figura dos presidentes de província seu principal elo (geralmente temporário, pois esses presidentes via de regra não eram do local) com a comunidade local e regional. De qualquer forma, o poder concentrado na realeza era preponderante.

⁴⁸ Discussão conceitual sobre o clientelismo, mandonismo e coronelismo se encontra em Carvalho (1997). O conceito de clientelismo exposto acima também é defendido por Mainwaring (2001).

Logo após, no Brasil Império, com a centralização política, estas relações dependiam do mando direto do Imperador. Durante a República Velha, essa dependência ao Estado patrimonial vem recair sobre o Executivo federal e sobre “a política dos governadores”. Portanto, a presença do Estado é determinante para a existência do feudo. As relações clientelistas se desenvolvem sob a ótica do governante e a característica principal do clientelismo até a década de 30 do século XX baseou-se nas relações locais (coronel x empregados x estado), ou na relação governo central e governadorias estaduais.

A despeito do Estado forte republicano, o clientelismo contém traços de dependência e dominação. Ele forma uma rede de poder que circunda o executivo federal, os executivos subnacionais e as oligarquias regionais a partir da proclamação da República.

O estado nacional brasileiro sempre foi referenciado a partir dos governos e elites dominantes, e não a partir da sociedade civil. É o poder do privado em detrimento do poder do *demos*. No período 1946-64, logo após a ditadura civil de Vargas, o Brasil experimentou viver um período que qualificou a democracia, pois havia equilíbrio entre os poderes, eleições competitivas e sistema partidário, ainda não ideológico, mas com atuação nacionalizada em todos os estados. Mesmo assim, W.G.Santos (1987) argumenta que os parlamentares usavam os recursos públicos que dispunham em benefício de suas localidades, tendo em vista que a União concentrava a maior fatia fiscal desses recursos. A única saída para a concertação do modelo federalista foi a adoção da parceria representativa das bancadas estaduais para garantir melhor apropriação dos recursos federais aos estados subnacionais.

O regime autoritário brasileiro (1964-1985) deixou como saldo o aumento das diferenças regionais. A centralização administrativa conferiu ainda

⁴⁹ Tavares (1982: 160) prefere adotar a posição em que o patrimonialismo e o feudalismo brasileiros configuram-se como “a do patrimonialismo estatizante e centralizador e a do feudalismo descentralizador e anárquico”.

maior dependência econômica e política aos estados e regiões que eram sobre-representadas pelos governos militares⁵⁰, sendo a única forma de conseguir recursos extras para os estados era participar do sistema governista (ser do partido da ARENA, PDS).

A centralização política e administrativa é o ponto nodal da dependência dos estados e regiões sobre-representadas. Os estados sub-representados, de maior poder econômico e mais populosos, puderam manter certa independência do governo federal. Durante o regime militar, o Mato Grosso subdivide-se em dois estados (Mato Grosso e Mato Grosso do Sul) e o território de Rondônia passa a ser uma unidade federativa independente. Criou-se também no Distrito Federal a representação eleitoral estadual, aumentando a *plus* valia de poder das Regiões Norte e Centro Oeste.

Tanto as relações políticas quanto as relações comerciais demonstram o a concentração de poder existente no Estado, que comanda, impulsiona a sociedade, e não o seu inverso. Esta é tipicamente a definição de Estado forte, no qual o sistema político brasileiro pende a sua balança constitucional para o Executivo.

Todavia, o clientelismo evoluiu e hoje se configura de forma complexa e difusa. O rito de passagem do clientelismo para uma forma difusa acompanha o desenvolvimento das sociedades e também das instituições políticas, por isso ainda se dá a coexistência de um modelo que guarda características particularistas com formas modernas que tendem para o universalismo. Avelino Filho (1994:228) argumenta que *se o clientelismo fosse dotado apenas de uma lógica desagregadora e particularista, e essa lógica fosse levada até o fim, ele deixaria de existir. Portanto,não há como ordenar apenas interesses específicos e urgentes, indivíduos cínicos e egoístas. A confiança e a cooperação seriam impossíveis e o mundo, incerto e hobbesiano.*

Em função de o conceito de clientelismo ser abrangente e vir se configurando de forma complexa, o que dificulta isolá-lo de outras variáveis, optou-se por expor a análise realizada por José Murilo de Carvalho sobre os conceitos de coronelismo, mandonismo e clientelismo para o caso brasileiro. Mainwaring (1999, 2001) discorreu no capítulo VI de seu livro sobre o sistema partidário brasileiro a relação que os partidos e os indivíduos mantêm com o clientelismo e a patronagem em plena era da Nova República. Também nos servimos de parte de sua análise para o estudo aqui exposto.

Em texto elucidativo sobre os conceitos de mandonismo, coronelismo e clientelismo, José Murilo de Carvalho aponta que estes conceitos são complexos e por isso têm gerado imprecisões conceituais nos estudos contemporâneos.

Para Carvalho, o mandonismo e o clientelismo são semelhantes. O mandonismo, no entanto, é calcado no indivíduo; portanto, não é um sistema. O “chefe”, *em função do controle de algum recurso, exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário que a impede de ter livre acesso ao mercado e à sociedade política* (Carvalho,1997:3).. O mandonismo faz parte da política tradicional e por isso sua trajetória é descendente. Enquanto isso, o clientelismo é para o autor *um atributo variável de sistemas políticos macro* e perpassa toda a história política do país. Mas sua amplitude conceitual não acompanha a sua trajetória, que é cíclica, pois a possibilidade de troca de parceiros é o que alimenta sua continuidade. Para Carvalho, os autores que vêem coronelismo no meio urbano e em fases recentes da história do país estariam falando de clientelismo. O clientelismo dispensaria a presença do coronel; as relações se estendem entre governo, elite política e população pobre.

Para uma explicação da evolução desigual das regiões brasileiras, o autor baseia-se em análise realizada por Simon Schwartzman (1975), que dividiu em dois estilos o desenvolvimento brasileiro: (a) patrimonial-cooptativo e (b) feudal-representativo. Em São Paulo, desenvolveu-se o segundo estilo,

principalmente pela tradição dos bandeirantes paulistas e pelo ciclo do café, que resultou em sucesso econômico e representação dos interesses da elite local (Id, Ibid: 10).

No Nordeste e em Minas Gerais, em função do ciclo declinante do açúcar, no primeiro, e da economia baseada na mineração, no segundo, o desenvolvimento do clientelismo e da cooptação evoluiu em função da decadência econômica, em oposição ao que ocorreu no Sudeste. Por isso, Schwartzman denominou o desenvolvimento de estilo patrimonial-cooptativo.

Essa análise encerra o que se percebe ainda hoje no Brasil: regiões desenvolvidas tiveram seu sucesso creditado ao desenvolvimento econômico e à independência do governo central. O inverso ocorreu com as regiões que passaram ou por decadência econômica, ou por falta de investimento em suas economias. A estas últimas a dependência econômica e também política ao governo central tem sido uma característica constante e de fácil comprovação ao se analisarem as transferências constitucionais a estes estados e as receitas tributárias geradas pelos mesmos.

Scott Mainwaring, cientista político americano, vem se dedicando a estudar o sistema partidário latino-americano e, particularmente, o brasileiro desde a década de 1980. Com relação ao clientelismo brasileiro, ele afirma que o clientelismo, a patronagem e o patrimonialismo ainda são mecanismos utilizados pela elite política brasileira para garantir a continuidade e crescimento do seu capital eleitoral e também o apoio ao Executivo, mesmo no período de redemocratização.⁵¹

⁵¹ Em seu livro "Sistemas Partidários em novas democracias: o caso do Brasil", 2001, Mainwaring discorre sobre as mudanças porque passaram o sistema partidário e aponta as causas de sua baixa institucionalização. Nos EUA este livro foi publicado em 1999, sob o título de Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: the case of Brazil.

Para Mainwaring, há três propósitos específicos para o uso dos recursos públicos pela elite brasileira: (a) alcançar o controle de suas organizações partidárias, daí a constante manobra de cargos e verbas públicas); (b) atrair votos, (por isso os políticos se valem de práticas clientelistas e de verbas públicas; (c) organizar a base de apoio ao governo, o que faz com que as redes clientelistas alcancem grande escopo, independentes dos partidos. Estas redes têm assegurado amplo apoio ao Executivo e a exacerbação do caráter elitista do sistema político. Conforme Mainwaring (2001: 225),

Minando a racionalidade universalista, procedural e meritocrática, o clientelismo, o patrimonialismo e a corrupção enfraqueceram o setor público e contribuíram para a crise econômica da década de 80. Finalmente, o clientelismo transformou programas sociais destinados a beneficiar os pobres em sinecuras patrimonialistas dos políticos.

O fato de o clientelismo envolver trocas entre desiguais, geralmente ocorrendo no sistema político entre o Executivo e os parlamentares – nos três níveis governamentais – e não exatamente entre Executivo e partidos, isto expõe a fragilidade do partido político, pois a característica dessas trocas é sua individualização. O partido político só é beneficiado se essa troca trazer benefícios em primeiro lugar ao político, como afirma Mainwaring. O autor destaca, ainda, que o que é deletério nessa relação clientelista é o prejuízo para a população pobre, pois prevalecem critérios não universalistas na distribuição dos recursos públicos, *como se os bens representassem favores pessoais a clientes em troca de apoio ao padrinho político*(Id,Ibid: 224-225).

Portanto, face à pobreza existente no Brasil, direitos que há muito são comuns em outras democracias ocidentais, aqui são encarados como dependentes de algum intermediário, geralmente um político.

Por isso, o velho clientelismo, aquele que se estendeu até 1930 e em regiões rurais menos desenvolvidas até a década de 70, segundo Mainwaring, marcou a história política brasileira. Isso deixa marcas também no sistema

partidário surgido pós-1980 que, conforme o autor, estruturou-se com base ideológica mais definida, diferente dos dois períodos anteriores (1930 e 1945). A política nestes dois períodos foi marcada pela presença dos coronéis, dos políticos locais, das oligarquias rurais e regionais. Mesmo que o estudo de Mainwaring não acompanhe o desenrolar da política brasileira durante os anos 90, muito do que ele apontou em relação à patronagem e ao clientelismo para a década de 80 foi alvo de denúncias e apurações através de CPIs⁵² na década passada, muito embora a mudança de escopo em sua base leve a um clientelismo mais difuso. A era dos coronéis seria passado. Para os anos 80 e 90, as práticas clientelistas teriam mudado em sua essência, dificultando identificá-las de forma restrita, mas teriam atingido substancialmente o interesse corporativo, seja ele político, empresarial ou os movimentos sociais⁵³.

Isso explica por que hoje os custos do clientelismo são maiores do que no passado. O argumento de Mainwaring (2001:258) aponta para quatro problemas constitutivos da permanência do clientelismo: (1) legitimidade democrática restrita; (2) limitada representação da maioria pobre; (3) desempenho ineficiente do setor público; e (4) baixa eficácia dos programas sociais.

A legitimidade do sistema político brasileiro é ameaçada porque ainda se baseia em *trocas e apropriações privadas dos bens públicos* (o que define o patrimonialismo ou o neo-patrimonialismo) e não na implementação de normas universalizantes para a apropriação desses recursos. Para o autor:

[...] o uso político do Estado gerou o descrédito dos partidos, dos políticos e da democracia. Contribuiu para o ceticismo e a despolitização da população: por que participar da política se ela representa uma troca privada e corrupta de bens e favores? Quando

⁵² CPI dos Anões do Orçamento, CPI das Obras Inacabadas.

⁵³ Ver mais a respeito no estudo de Robert Gay (2001) "The Even More Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Brazil". Esse trabalho versa sobre os movimentos sociais em duas favelas do Rio de Janeiro e sobre as redes clientelistas que se geraram a partir da transição do clientelismo para a cidadania.

a legitimidade é restrita, os governos democráticos têm bases frágeis. Nesses casos, a legitimidade sustenta-se principalmente no desempenho econômico – condição problemática em um período de reestruturação da economia. (Id., Ibid:259)

Mainwaring afirma que, com a reorganização do sistema partidário brasileiro a partir de 1980, o que se esperava é que os partidos fossem os responsáveis pela condução da política nacional. Apesar das mudanças que ocorreram com o clientelismo, que hoje se fundamenta numa sociedade urbanizada e que caminha para o alcance de sua cidadania, ainda prevalece nos partidos políticos, conservadores em sua maioria, o personalismo.

Assim, o caráter elitista da representação política brasileira empresta aos partidos conservadores – que sempre foram maioria no Congresso Nacional – a representação de “interesses dos políticos e dos grupos privilegiados da sociedade”. A representação se torna particularizada, o que a afasta de uma representação universalista. Logo, os pobres continuam dependentes de pequenos benefícios, até mais baratos, se comparados aos favores políticos aos ricos. Segundo Mainwaring, (...) *do ponto de vista político, a extensão de programas sociais traz menos dividendos ao político do que a obtenção de benefícios para uma clientela específica, pois, no primeiro caso, o político dificilmente é visto como responsável pelos ganhos* (Id, Ibid: 259:260). De qualquer forma, o clientelismo está associado a pequenas e também grandes barganhas políticas.

Ainda segundo o autor, houve o desempenho ineficiente do setor público na década de 80 e início de 90, configurado pela exacerbação do empreguismo, e a aplicação irracional de verbas públicas em projetos fadados ao fracasso (obras faraônicas), corrupção e pela reforma incompleta do Estado até o momento. Reitera o autor que a patronagem foi a tônica dos anos 80 com Sarney e nos anos 90, com o governo Collor.

Em relação à baixa eficácia dos programas sociais, esta teria como causa o uso político dos recursos públicos e a corrupção. Mainwaring baseia seu argumento em fatos que demonstram o desvio do dinheiro público para fins

eleitoreiros, como ocorreu com o ensino público na Bahia em 1987, com os inúmeros casos de fraudes na Previdência Social . Argumenta que, apesar de o percentual de utilização dos recursos em programas sociais ser significativo (10% do PIB na década de 80), o *clientelismo e o desvio de verbas limitaram os êxitos das políticas sociais por razões políticas* (p. 265).

Mas, apesar disso tudo, segundo o autor (p. 228), a ação de *canalizar benefícios de patronagem para determinados redutos eleitorais ou governos locais é uma prática legítima*, embora clientelista em sua essência. A legitimidade estaria na representação política (representação de interesses).

O novo clientelismo ainda se manifesta pelo empreguismo. Em plena era da Nova República, Mainwaring (p.225) cita que, entre 1985 e 1998, o gasto público com o funcionalismo da administração pública direta aumentou em 90%. No período 1980-1988, somente o Congresso Nacional triplicou os custos com pessoal de suas folhas de pagamento. Sendo assim, favores políticos, nepotismo e burocracia com sistema empreguista caracterizam a preponderância dos políticos na gestão da máquina pública, em detrimento da meritocracia e da tecnocracia, esta última adotada durante a ditadura militar.

A tensão que se coloca agora para o sistema político atual é se a sobrevivência do clientelismo, caracterizado pela literatura recente como atuante através de barganha quase sempre individualizada, teria condições e amplitude para minar a implementação de políticas de maior escopo. Por exemplo, as duas correntes que vêm confrontando a interferência do clientelismo nas relações Executivo-Legislativo colocam no centro da discussão, o quanto as redes de clientela podem influenciar na adoção e implementação de políticas amplas sem se descuidar da conexão eleitoral. Esse debate, que gera posições antagônicas, está no cerne dos trabalhos de Figueiredo e Limongi (2001, 2002), Souza (2001c, 2003) e de Pereira e Mueller (2002) ao discutir a participação do Legislativo na política orçamentaria federal. As duas posições têm lugar privilegiado no presente estudo.

1.6. O institucionalismo histórico como abordagem

Ao tratar conceitualmente o federalismo, seu desenvolvimento e sua relação com a representação política, tentamos captar os vários momentos da ação política que envolve a instituição deste no Brasil, tendo como aporte a abordagem do institucionalismo histórico. Essa abordagem, além de remeter ao valor histórico do fenômeno, retrata a interação existente num sistema complexo como as instituições políticas, as quais dependem da estrutura e do comportamento dos grupos sociais que nelas interagem.

O institucionalismo histórico surge na década de 90,⁵⁴ principalmente nas academias norte-americanas, como uma nova abordagem capaz de responder com maior eficácia às questões teóricas que envolvam o estudo das instituições e dos atores que nela interagem. O institucionalismo histórico é uma das três abordagens do novo institucionalismo, que tem ainda nos institucionalismos da escolha racional e sociológico aportes para tratar da origem, mudanças, estruturas e relações existentes nas instituições.

O institucionalismo histórico busca explicações para um dos fenômenos observados nas instituições: a significativa distinção de resultados em políticas nacionais que ocorre nas instituições em que o Estado é o agente principal na produção desses resultados. O que fica evidente é que há privilégios em alguns casos e exclusões em outros.⁵⁵ A prioridade em analisar os processos, a sistematização dos interesses em jogo, bem como a estrutura em que se sustenta a instituição são o foco de análise do institucionalismo histórico. Portanto, a análise

⁵⁴ Segundo Peter Hall e Rosemary Taylor(1996), o Institucionalismo Histórico faz parte da corrente do Novo Institucionalismo, surgido nas décadas de 80 e 90, em resposta aos teóricos do behaviorismo em política das décadas de 60 e 70.

⁵⁵ Op.cit.

centra-se no desenvolvimento institucional, ficando em segundo plano a abordagem do comportamento dos agentes dessas instituições.⁵⁶

Ainda, de acordo com Hall e Taylor (1996), o interesse analítico do institucionalismo histórico cobre as seguintes áreas: (1) a instituição e a sua interação com os atores, relativizando-a em termos amplos; (2) o foco de análise se detém na assimetria de poder e no desenvolvimento da instituição; (3) o desenvolvimento institucional é relativizado pelas normas, processos dependentes que interagem na instituição e pelas conseqüências diretas dessa interação; (4) contam ainda para a análise institucional outros fatores, como idéias (cultura e ideologia), as quais podem construir os projetos políticos.⁵⁷

O primeiro ponto importante a se ressaltar nessa abordagem advém de não ser o cálculo estratégico do ator (que sempre escolhe, entre várias, aquela opção que lhe dará a maximização do interesse) que finaliza a análise, mas sim a interação estratégica que ocorre entre os objetivos, regras que estruturam a instituição. A análise foca então o curso de ação dessa interação, e não o cálculo instrumental (quem ganha, quem perde). Há, portanto, mais do que incentivos e sanções nessa interação estratégica. Essa é a principal diferença de análise entre a escolha racional institucional e o institucionalismo histórico.

Assim, a análise percorre caminhos como a eficiência e a ineficiência das instituições, as mudanças, o desenvolvimento institucional, através de uma cadeia causal que leva em conta também a complexidade que envolve as relações entre uma instituição, como é o Congresso Nacional e o contorno adquirido pela política, principalmente as políticas públicas na questão orçamentária, o qual demanda avaliar as relações existentes entre o Legislativo e o Executivo federal.

⁵⁶ Segundo os autores (p.950), esta é uma das desvantagens do institucionalismo histórico.

⁵⁷ Op. cit. p. 938.

Portanto, as premissas e questões para a pesquisa remetem à investigação da representação política, calcada no bicameralismo e na territorialidade, com forte influência do federalismo adotado no Brasil. O estudo comparativo da intervenção legislativa das bancadas estaduais e regionais no orçamento da União endereçam ao objeto desta tese.

No estudo seminal realizado por Rocha (1997) sobre a participação do Congresso Nacional(CN) no ciclo orçamentário, o Senado está proporcionalmente super-representado na CMO, como o está no CN. No período 1993/1997, a CMO continha 84 titulares, sendo 21 senadores e 63 deputados (38,21% e 12,28% do total das duas casas, ou seja, 81 senadores e 513 deputados), (Rocha (1997: 158), o que se mantém hoje. Hipoteticamente essa desproporcionalidade ajuda a minimizar o conflito que se estabelece entre as forças centrífugas e as forças centrípetas na política orçamentária. Logo, há a necessidade de evidenciar aqui que aos estados sobre-representados se destinariam os cargos que são distribuídos pela proporcionalidade partidária no Legislativo. Mas é preciso observar que essa dinâmica não é estanque, embora Meneguelo (1995) comprove que há a preponderância dos parlamentares de estados sub-representados em atividades executivas. Nos estudos de Rocha (1997) e Samuels (2002) e, particularmente no presente estudo, há evidências concretas de que prepondere a participação de parlamentares de estados sobre-representados em comissões, como a Comissão Mista de Orçamento.

Ao concordar com o permanente *stress* nas relações Executivo-Legislativo, embasado na coalizão partidária governista, este estudo sustenta que o federalismo, associado à variável da representação política parlamentar conformada pelas bancadas estaduais foi capaz de concorrer para o amortecimento dos conflitos e minorar alguns desequilíbrios regionais através da política orçamentária.

CAPÍTULO 2 – O NORMATIVO VERSUS O POLÍTICO: O PAPEL DO LEGISLADOR

A retomada das prerrogativas de intervenção no orçamento federal pelo Legislativo ocorreu a partir da nova carta constitucional de 1988. A intervenção repercutiu na co-decisão em parcela pequena do gasto público – basicamente na decisão do investimento de capital –, se considerado o tamanho do “bolo orçamentário”. No entanto, são alguns bilhões de reais que vêm anualmente tendo um destino traçado através das emendas dos parlamentares. Diante disso, temos que trazer para a investigação os seguintes pontos:

a) a nova carta constitucional legitimou a participação do Legislativo federal na definição do gasto público, baseada nos objetivos de garantir a autonomia dos Poderes de Estado e o desenvolvimento nacional, reduzindo as desigualdades sociais e regionais (Arts. 3º e 165, § 7º-CF);

b) as definições concernentes à participação do Legislativo no Orçamento da União estão previstas constitucionalmente e se encontram sistematizadas em uma Comissão Mista, de deputados e senadores, que têm poder terminativo, ou seja, de sistematização dessa matéria, para examinar e emitir pareceres sobre os projetos de cunho nacional, regional, setorial e sobre a prestação de contas anual do Presidente da República (art.166,§§1º a 8º - CF), além de definir a efetiva participação dos parlamentares neste processo;

c) a prerrogativa de sistematização da matéria orçamentária é tão importante quanto o poder de emendar o projeto de lei orçamentário, percepção esta não aprofundada em estudos empreendidos até o momento;

d) a questão da descentralização administrativa, que configura o federalismo cooperativo ou de equilíbrio e que propiciou maior autonomia aos estados e municípios, induz a refletir que a intervenção legislativa no Orçamento da União seria redundante, haja vista as competências administrativas entre os três níveis governamentais estarem definidas;

e) a co-decisão do Legislativo na intervenção de matéria orçamentária estende a este Poder a participação na administração pública, configurando-se uma coexistência com o papel principal de legislador das políticas nacionais;

Indo além, a participação legislativa se estende a matérias que indiretamente incidem sobre o orçamento público, como:

a) política de habitação e saneamento, previstas no PPA e que estão a cargo da Presidência da República, geridas com recursos do FGTS;

a) matéria tributária e financeira, de iniciativa legislativa do Executivo, mas que no período em tela necessitaram da aprovação de maioria qualificada das duas casas congressuais no caso de EC (EC/96: CPMF, Lei Kandir (1998), Lei Camata (1996), Lei de Responsabilidade Fiscal (2000));

b) vinculações de receitas de impostos via determinação constitucional – a transferência da União de receitas de impostos para a Educação (18%), Fundo de Participação dos Estados (FPE), (21,5% do IPI e IR) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (22,5% do IPI e IR) – Art.159, CF;

d) desenvolvimento regional das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste – 3% do IPI e IR – (Art. 159,c)

Todavia, o fato de o Legislativo federal voltar a ter papel, senão preponderante, ao menos indispensável e, portanto, ser co-decisor em política orçamentária, vem reforçar o argumento a ser sustentado aqui: o papel do Legislativo não seria redundante na definição de matéria orçamentária, apesar da descentralização administrativa e fiscal. Portanto, a intervenção legislativa no orçamento federal coexiste racionalmente com o estabelecimento da descentralização que atinge os estados e municípios brasileiros a partir da Constituição de 1998, porque o tipo de legislação encaminhada pelos parlamentares reflete a política federal ou a política regional que se quer impulsionar através da utilização dos recursos federais. Sobretudo, delinea a adoção do regime federalista, que tem na democracia seu alicerce.

Isso nos leva a começar a análise pela importância dessa participação, facilitada pela constituição de comissão mista específica para o processo orçamentário, com o poder de apontar, colegiadamente, “onde” e “quanto” do orçamento daquele exercício será partilhado entre os seus pares para atender aos seus *constituencies*. Em contrapartida, o Executivo definirá, após decisão do Legislativo, “quanto” realmente desembolsará de recursos para o atendimento do pleito. Portanto, o processo de participação do Legislativo se torna demasiado desigual quanto ao retorno por parte do Executivo, pois a liberação do recurso é de responsabilidade única deste último.

Entretanto, os benefícios que o Legislativo adquire em participar do processo orçamentário: como a aquisição de capital político e *expertise* técnica e política, é o que está sendo examinado neste estudo, com vistas a elucidar o porquê de se concordar com uma intervenção pequena, se comparada ao montante total dos orçamentos fiscal, da seguridade social e das estatais – endereçada apenas aos investimentos, sempre os primeiros a serem contingenciados em momento de crise. Portanto, a aquisição de capital político e de expertise técnica e política são importantes impulsionadores da participação legislativa.

Como hipótese básica, apontamos que a representação legislativa se configura como legítima e democrática em matéria orçamentária, mas o efeito é **restrito**, o que não ocorria no período 1946/64. Apesar do Legislativo ter assegurado sua participação junto ao processo orçamentário na Carta de 1988, esta intervenção vem restrita se compararmos aos poderes de intervenção que aquele Poder dispunha no período 46-64, principalmente com relação à proposição de novos gastos, o que não foi assegurado para o período atual. Entretanto, o Executivo tem a prerrogativa de iniciar o orçamento, e este é apenas *autorizado* pelo Legislativo, o que reduz em muito a capacidade desse último de realmente poder tratar da diminuição das desigualdades regionais, como mencionamos no item “a”.

A partir dessa constatação, algumas questões de pesquisa serão enunciadas, muito embora a verificação de todo o seu alcance será limitado, dado

o escopo que se quer imprimir neste capítulo: traçar a evolução da participação do Legislativo no processo orçamentário e identificar o arranjo institucional em que se configura o processo orçamentário, mostrando quem são os atores privilegiados na representação dos interesses regionais e na sistematização do orçamento federal na CMO, que, por sua vez, teve papel importante na consolidação e manutenção do presidencialismo de coalizão. Portanto, as questões a seguir prenunciam **como** o arranjo institucional em matéria orçamentária envolve a tecitura dos acordos federativos e de preservação do equilíbrio federativo. Ou seja, são as regras do jogo orçamentário, juntamente com a variável da representação política parlamentar, que virão à tona neste capítulo:

a) há uma representação ampliada do Congresso Nacional no planejamento estratégico governamental do governo federal em relação à matéria orçamentária, através de sua participação na proposição de emendas ao PPA, LDO e PLO;

b) o Legislativo federal “atou as próprias mãos” ao garantir apenas a participação restrita através do remanejamento de despesas, sem, portanto, poder propor novos gastos orçamentários;

c) a política orçamentária ainda reflete resquícios do período militar quanto à participação efetiva do Legislativo, mantendo-se a iniciativa do Executivo em matéria orçamentária;

d) a constituição de Comissão mista para o tratamento da política orçamentária favorece a consolidação do presidencialismo de coalizão;

A representação do Legislativo no processo orçamentário se mostra ampliada, pois, além da participação ao emendar a peça orçamentária, há um conjunto de procedimentos anteriores que demonstram que o Congresso Nacional ganhou substantivamente maior poder. Refirimo-nos à participação no processo de decisão do planejamento governamental, através da intervenção nas diretrizes do PPA e LDO.

No extremo oposto da ampliação da participação legislativa em matéria orçamentária está o fato de o Legislativo se limitar a remanejar apenas os gastos propostos pelo executivo, não incorrendo na proposição de novas despesas, prática recorrente durante o período 1946-64 e inexistente durante o regime militar .

A prerrogativa do Executivo em iniciar o orçamento e todo o ciclo orçamentário estabelece a legitimidade democrática restrita, pois coloca o Legislativo em posição reativa, o que não impediria este último de ter sua própria agenda em relação ao orçamento, mas de fato corrobora uma dependência frente à agenda executiva.

A agenda do Legislativo em matéria orçamentária é sistematizada na CMO, que, por seu caráter terminativo e por seus poderes ampliados a partir da Constituição de 1988, vem garantindo o apoio necessário à governabilidade. No entanto, o Legislativo “atou as próprias mãos” ao estabelecer regras limitadoras e reguladoras de sua participação através do processo de emendar o orçamento, como afirmam Limongi e Figueiredo (2001, 2001 a, 2002).

Isto posto, as próximas seções indicam por que o Legislativo federal desfruta por um lado, a despeito de atar as próprias mãos, de maior liberdade, por que usa seu poder constitutivo para interferir em matéria essencial para o desenvolvimento econômico e social do país, que é o orçamento da União, sem, no entanto, ter todas as condições necessárias para que esta representação se apresente efetiva.

2.1 A Constituição de 1988 e as novidades com relação à participação do Congresso Nacional na determinação do gasto público: aspectos constitucionais do gasto público

O trato do gasto público brasileiro na Constituição de 1988 está concentrado nos Capítulos II, denominado Finanças Públicas e, em se tratando de

orçamento público, neste mesmo capítulo na Seção II, denominada Dos Orçamentos (Arts. 165 a 169). Também os artigos 35 a 39 das Disposições Transitórias complementam os dispositivos constitucionais fundamentais para o planejamento, organização e execução do gasto público. Ainda em relação ao Legislativo e sua participação em matéria orçamentária, o Título IV, capítulo I, denominado Do Poder Legislativo, Seção IX, denominada Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, investe o Congresso Nacional de poderes constitucionais de fiscalizar, apreciar, fornecer informações sobre fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial. Este controle externo é realizado com o auxílio do Tribunal de Contas da União, constituído de poderes para realizar o controle interno das finanças públicas.

A despeito da concisão dos artigos que tratam diretamente do gasto público, o que se observa é que houve uma nítida preocupação com o planejamento governamental, com a transparência do processo, realçado pela possibilidade de participação do Congresso Nacional em apreciar e emendar o planejamento estratégico governamental através do PPA e LDO, instrumentos fundamentais para o planejamento do gasto público, os quais foram regulamentados por Lei Complementar. Importante ainda é que o Legislativo avalia a implementação do gasto público, em uma ação conjunta com o TCU. A novidade é a ocorrência de fiscalização do gasto público ocorre ainda em sua fase de implementação, em vez do controle posterior ao que foi realizado. E por isso que, ao decorrer o processo orçamentário anual, as obras consideradas irregulares deixam de receber recursos naquele exercício.

Outra inovação refere-se ao processo de nomeação de dois terços dos ministros do TCU pelo Legislativo, prerrogativa que na Constituição anterior (1967) era exclusiva do Executivo.

Mas, segundo o economista do IPEA, em importante análise da reorganização do processo de planejamento governamental:

(...) mesmo com a democratização do país; com a política a ganhar espaço e importância, com a multiplicação dos atores sociais. Com o ritmo de produção e difusão das inovações tecnológicas acelerando-se; com o conhecimento e a informação conquistando relevância; com a comunicação ascendendo à condição de recurso de poder e integração; e com a clara percepção de que se ingressara em uma época de rápida mudança de valores culturais; ainda assim, o planejamento governamental foi concebido sob um enfoque normativo e economicista. Ignorou-se a nova e muito mais complexa realidade política, social, cultural e econômica. Garcia (2000: 8)

É importante frisar que, apesar da inovação com a retomada da participação do Legislativo no processo orçamentário, agora transformado em “ciclo orçamentário ampliado”⁵⁸, e ao novo papel constitucional da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), muitos dispositivos que precisavam ser regulamentados por lei Complementar, ou são determinados pela LDO, ou ainda vigora a Lei 4.320/64⁵⁹, para aqueles dispositivos não substituídos pela nova Constituição. A Lei 4320/64 instituiu normas de contabilidade pública e regras para a elaboração e apresentação da proposta orçamentária. Também contém a classificação de receitas e despesas, além de definir o procedimento para a utilização de créditos adicionais.

A participação do Legislativo também se amplia não só porque a CMO possui poderes constitucionais nunca alcançados anteriormente, mas em virtude de, a partir da Constituição de 1988, o Legislativo apreciar além do Orçamento Fiscal, os orçamentos da Seguridade Social (Previdência Social, Saúde e Assistência Social) e de Investimentos das Empresas Estatais.

⁵⁸ Segundo Rocha (1997) o ciclo orçamentário se amplia a partir da Constituição de 1988 porque o Congresso Nacional agora aprecia e emenda novos instrumentos orçamentários – o PPA, a LDO, a LOA, os créditos adicionais – e julga a prestação de contas anuais do Presidente da República.

⁵⁹ A Lei 4320/64 veda o cancelamento das despesas correntes, ou seja, despesas anteriormente criadas, como manutenção de serviços, obras de conservação e adaptação de bens imóveis bem como contribuições e subvenções que atendam à manutenção de entidades de direito público ou privado. Art. 12, §§1º e 2º

Resta destacar que o planejamento governamental do Executivo federal com relação aos planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento econômico e social previstos constitucionalmente⁶⁰ não foram realizados⁶¹. O planejamento governamental previa projetos no Plano Plurianual e recursos nos orçamentos Fiscal e de Investimentos das Estatais com o intuito de “reduzir as desigualdades inter-regionais segundo o critério populacional” (§7º do Art.165). Estes não foram elaborados pelas administrações de Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso.

Os programas de estabilização econômica e de privatizações foram a marca desses governos, evidenciando a incapacidade do Estado de ser o *condottiere* de um modelo de desenvolvimento sócio-econômico nacional e regional.

Os poucos projetos setorizados estão a cargo das agências e bancos de fomento, como o BNDES. Após a extinção da SUDAM e SUDENE em 2001, muitos projetos setoriais e regionais foram paralisados. Os que se salvaram estão sendo geridos pelo Ministério da Integração Nacional⁶², com forte atuação nas zonas de fronteira⁶³, Norte e Nordeste⁶⁴ do país, e a maciça intervenção legislativa

⁶⁰ Arts.43, § 1º, II (planos regionais e nacionais); Art. 188, caput (plano nacional de reforma agrária).

⁶¹ Giacomoni (2001, 212-4)

⁶² Por exemplo: PRODEAGRO (Programa de Desenvolvimento Agroambiental de Mato Grosso e Rondônia) e PLANAFLORO (Plano Agropecuário e Florestal do estado de Rondônia) e ainda PRONAGER – Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda, para todos os estados, ênfase no Norte e Nordeste. – MIN – Secretaria de Programas Regionais Integrados.

⁶³ Para o Programa de Faixa de Fronteira, a repercussão se dá em 11 estados (do RS ao AP) e 569 municípios. Foram liberados em 1999, R\$8,7 milhões, destes, 7,7 milhões em emendas e 1,0 milhão do Executivo. Em 2000, R\$11,7 milhões, sendo 0,9 do Executivo e 10,8 em emendas. Para 2001, R\$50,1 milhões (estimativa), sendo 1,0 do Executivo e 49,1 em emendas do Legislativo. MIN – Secretaria de Programas Regionais Integrados - 2001

⁶⁴ Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões diferenciadas – Norte: Alto Solimões, Vale do Rio Acre e Bico do Papagaio. Nordeste: Chapada do Araripe, Cristalino, Zona da Mata Canavieira Nordestina, Xingó, Chapada das Mangabeiras. Centro-Oeste: Águas Emendadas (e parte no Sudeste). Sudeste: Vale do Jequitinhonha/Mucuri, Bacia do Itabapoana, Vale do Ribeira/Guaraqueçaba. Sul: Grande

e dos governos subnacionais (convênios federais e parcerias com a iniciativa privada) para sua implementação.

Como plano setorial, foi implementado o Plano Nacional de Educação (Art. 212, § 3º 214, caput), regulamentado através da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. O Plano Nacional de Reforma Agrária ainda não teve elaboração.

Os poderes de iniciativa legislativa que o Executivo manteve após o regime autoritário complementam as variáveis que comprometem o desenvolvimento da democracia representativa, pois retiram muito da autonomia em que o Legislativo deve operar. A Carta Magna subscreveu à União e, portanto, ao Executivo o papel de descentralizador de decisões e do gasto público.

Reforçada a democracia representativa através das eleições diretas em todos os níveis e apresentando como novidade o sistema de *ballottage*⁶⁵ para os cargos executivos, a Constituição de 1988 avançou em pontos importantes como a descentralização administrativa, mas no tocante ao Poder Legislativo, os constituintes determinaram a concessão de poderes legislativos concorrentes ao Executivo, refletindo a situação vivenciada durante o regime militar.

A descentralização administrativa aprovada na Constituição de 1988 teve como propósito dar autonomia aos estados e também aos municípios para que através da melhor partilha dos recursos federais pela União, possibilitassem que os governos estaduais e municipais atendessem prontamente aos interesses públicos dos cidadãos de seus respectivos entes federativos.

Juntamente com o retorno da descentralização, anseio que os constituintes de 1987/88 se empenharam em assegurar aos seus estados e municípios, o Congresso Nacional retomou algumas das prerrogativas em matéria

Fronteira do Mercosul e Metade Sul do Rio Grande do Sul. MIN- Secretaria de Programas Regionais Integrados.

orçamentária que exercia na Constituição de 1946. Naquele momento, o Legislativo compartilhava com o Executivo a prerrogativa de propor novos gastos, o que, entretanto, não se configurou para a atual Constituição. Limitado a rever e alterar a proposta orçamentária enviada pelo Executivo, sem no entanto propor novas despesas, o Legislativo tem optado em avaliar a peça orçamentária, apenas interferindo em algum projeto/atividade de investimento sobre o qual tenha melhor conhecimento e pelo qual os próprios governantes (governador/prefeitos) manifestam interesse em implementar mais rapidamente.

O que se enfatiza é que o Legislativo tem uma importante restrição constitucional e legal para intervir no orçamento, delegada ao Executivo.

Assim, a capacidade que o Legislativo federal teria de diminuir as desigualdades regionais através de sua participação na definição do gasto público, sendo portanto co-decisor do investimento público conjuntamente com o Executivo federal, é prerrogativa recente e foi retomada com a Constituição de 1988. A possibilidade de intervir na gestão pública, além das atribuições de controle político e orçamentário desenvolvido em conjunto com o Tribunal de Contas da União, imprime um novo caráter constitutivo ao poder Legislativo federal. O poder constitucional atribuído ao Legislativo em relação ao gasto público reforça a democracia representativa brasileira e reforma as instituições representativas da sociedade. Contudo, ainda permanece o caráter restritivo dessa intervenção.

Nesse sentido, com relação ao Orçamento da União, o Legislativo federal é apenas co-decisor das políticas governamentais. Nas palavras de Nascimento (1989) *não se aprovam unicamente dados financeiros e números correspondentes à receita e à despesa: mais do que isso, está se aprovando, identicamente, uma política governamental, uma orientação à administração*

⁶⁵ Eleições em dois turnos: para todos os cargos executivos, quando o vencedor do primeiro turno não obtiver maioria em relação ao demais concorrentes. No caso do executivo municipal, eleições somente em municípios com mais de 200.000 eleitores

pública. Desta forma, o Legislativo se co-responsabiliza por tal política, (apud ROCHA;1997: 7).

Apesar da Constituição de 88 estabelecer a preponderância do Executivo nacional no que se refere à matéria legislativa⁶⁶ e também à matéria orçamentária⁶⁷, Figueiredo e Limongi(1999: 42) destacam que:

A mais importante das conquistas do Congresso consagrada pela nova Carta é sem dúvida a redefinição de sua participação no processo orçamentário e no controle das finanças públicas. (.....) cabe destacar a maior abrangência dos orçamentos a serem enviados pelo Executivo à apreciação do Legislativo, a maior capacidade do Tribunal de Contas e a maior participação do Congresso na nomeação dos membros desse tribunal.

Importante ressaltar que o retorno à intervenção legislativa no trato orçamentário vem responder pelo caráter democrático do novo regime que se quis imprimir a partir da Nova República. Portanto, democracia e *accountability* são elementos constitutivos dessa nova fase que se concretizou com a Constituição de 1988, pois conjuga a democracia representativa – inclusive atribuindo ao Legislativo a participação em área (orçamento) destinada ao Executivo durante o regime militar – a livre competição entre os partidos e a liberdade das eleições, a divisão de poder federativo pelas subunidades nacionais (estados e municípios) e entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, com o grau de autonomia que garante o equilíbrio entre estes poderes. Apesar de concordar que os elementos constitutivos acima conferem à democratização de um país o grau mínimo de democracia consensual, ao menos são os elementos fundadores, pois a

⁶⁶ Preponderância instituída pela CF de 1988: Art. 62, parágrafo único – sobre a emissão de medida provisória (MPs) pelo Presidente da República e Art. 64, § 1º e § 2º - sobre os projetos de lei de iniciativa do mesmo. Se houver urgência, o Presidente solicita a precedência na apreciação e votação, inclusive obstando qualquer outra votação no Congresso.

participação essencial da sociedade civil e dos movimentos corporativos vem complementar a tecitura institucional ora exposta.

É na próxima seção que se pretende diagnosticar qual é o traçado que a democracia representativa brasileira imprimiu até o momento através das novas atribuições do Legislativo com a adoção da Constituição de 1988. Esta veio re-apresentar ao Estado brasileiro as idéias da democracia e do federalismo, senão cooperativo, ao menos de equilíbrio, contidas nas Constituições de 1934 e de 1946.

A representação do parlamento, assumindo funções junto à política orçamentária, antes exercidas somente pelo Executivo, veio a suscitar que nos perguntemos o que mais representa este papel além de concordar que o uso dessa representação se dá ao nível de autoridade, como bem prescreveu Hobbes, e em caráter independente, fundado no argumento de Burke. O que ela representaria além destes dois achados clássicos? De que forma esta representação qualifica a democracia representativa?

Para responder a esta questão e explicar o avanço que a intervenção legislativa representa em matéria orçamentária, mesmo que ainda restrita, passamos à seção seguinte.

2.2. Aspectos que comprometem a representação política proporcional

Do ponto de vista político, a Constituição de 1988 reforça a institucionalização da República federativa em níveis significativos, inclusive de modo singular em se tratando de sistemas democráticos contemporâneos, pois

⁶⁷ Art. 165, incisos I,II,II, §§ 1º a 9º da CF. O Executivo tem iniciativa com relação à matéria orçamentária, pois estabelece o Plano Plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais

conferiu ao município o reconhecimento como ente federativo, além de manter um aspecto crucial do federalismo, a representação das minorias.

Mas a representação das minorias é exacerbada no Estado federal brasileiro, e um dos fatores que contribuem para essa distorção acentuada é a não proporcionalidade na representação política na Câmara dos Deputados. É o fenômeno da sobre-representação de estados, regiões, eleitorado e partidos, e também da sub-representação nos mesmos moldes. Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste estão sobre-representados, enquanto estados da região Sul e Sudeste estão sub-representados na mesma proporção dos primeiros, ou seja, o que “sobra” nos primeiros é o que falta aos segundos. A sobre-representação se encontra nos estados menos populosos e de menor desenvolvimento econômico e social, enquanto a sub-representação atinge os estados de maior população e intenso desenvolvimento econômico.

Entretanto, o que se observa hoje é que, passados mais de 100 anos da adoção da República, os esforços que se realizaram nesse período para que houvesse a conversão visando diminuir a desigualdade política, com a adoção em 1934 da representação proporcional, estes foram trocados por mecanismos de compensação que ainda se caracterizam por atender a interesses clientelistas e de patronagem⁶⁸, e subvertem assim “*a expressão síntese, e simultaneamente, o teste efetivo da soberania popular: um homem, um voto, um valor*”.(Lima Júnior:1997;84)

Para determinar o grau de sub e sobre-representação dos estados, eleitorado e partidos, e com vista a contribuir para o debate acirrado que opunha proporcionalistas e defensores da representação majoritária, durante os anos 90, Nicolau (1997), ao usar de simulação para isolar variáveis como votos em branco, coligações e incluir alocação rigorosamente proporcional, indica que a eleição para a Câmara dos Deputados em 1994 produziu 56 cadeiras “fora de lugar”, ou

algo em torno de 10,9% do total daqueles assentos. Este argumento corrobora a indicação de que não somente a alocação proporcional se faz necessária, mas também a eliminação de outros artificios da legislação eleitoral brasileira é necessária.

Mas complementando este quadro, e focalizando apenas a representação parlamentar na Comissão Mista de Orçamento, os estudos do brasilianista David Samuels (2002), preocupado em desmistificar através da teoria da ambição eleitoral como se comportam os parlamentares brasileiros, indicam que a sobre-representação existente na Câmara dos Deputados e no Senado chega a ser 20% superior na CMO, no período de 1992 a 1999. Samuels identificou que 81% dos senadores e 58% dos deputados membros da CMO provêm das três regiões menos desenvolvidas (Cap. 7).

Como a composição da CMO é realizada anualmente, o que determina a alta rotatividade dos membros desta comissão, verifica-se que ao acrescentar apenas dois anos (2000/2001) aos dados processados por Samuels, conforme mostra a Tabela 2.1, aumenta o percentual de senadores provenientes dos estados menos desenvolvidos, de 81% para 85,4%, enquanto que entre os deputados houve um leve declínio, de 58% para 56,7%. Portanto, ao estendermos a investigação realizada por Samuels, verificou-se que o fenômeno permanece e se acirra, em se tratando do Senado.

⁶⁸ Ver em Kinzo (1980), Souza (1990), Soares (1973), Santos (1987);(1987a); Mainwaring (1999).

Tabela 2.1. - Sobre-representação e sub-representação de regiões e membros da CMO

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Média
% SOBRE – Senado	78,3	82,1	85,7	90,4	85,8	90,4	85,4
% SUB-Senado	21,7	17,9	14,3	9,6	14,2	9,6	14,5
% SOBRE-Deputados	48,1	62,2	60,0	55,6	58,8	55,6	56,7
% SUB – Deputados	51,9	37,8	40,0	44,4	42,2	44,4	43,4
% SOBRE – Total	57,8	67,6	66,7	64,2	65,8	64,3	64,4
% SUB – Total	42,2	32,4	33,3	35,8	34,2	35,7	35,6

Fonte: Samuels (2002: Tab. 7.2, cap. 7) e CMO – 2000/2001

Estendendo o estudo iniciado por Samuels até o orçamento de 2001, pôde-se confirmar o argumento do autor e ainda complementar o estudo, indicando o peso de cada região e de *governismo* e *oposição* na composição da CMO. Complementando a análise empreendida por aquele autor em relação à sobre-representação das regiões menos desenvolvidas em detrimento das regiões desenvolvidas e de maiores bancadas, amplia-se a análise para apurar o percentual de participação de cada região.

Tabela 2.2. - Distribuição por região dos Membros da CMO*

	1998	1999	2000	2001	Média
% NO	24,9	19,0	22,9	24,9	22,9
% NE	31,0	29,7	25,8	33,3	30,0
%CO	8,3	11,9	13,9	10,7	11,2
% SD	17,8	21,4	23,8	21,4	21,1
% SL	12,0	9,8	11,9	9,5	10,8

Fonte: Membros CMO –1998 – 2001

A Tabela 2.2 mostra o peso de cada região na CMO, durante o período 1998-2001. O que chama atenção é o fato de o Sudeste, região com a representação no Congresso Nacional (32,15% em 1998), chegando ao dobro daquela da região Norte (14,48%), ter tido uma participação inferior na CMO nos anos de 1998 e 2001. Isto comprova que os estados do Nordeste e sobretudo do Norte estão sobre-representados na CMO. Outro fato importante é que há uma participação maciça de senadores membros da CMO provenientes da região Norte. É necessário frisar, ainda, que o Senado também se encontra sobre-representado naquela Comissão, pois representa 25,9% daquela casa, enquanto a Câmara apenas contribui com 12,3% do total dos deputados. A CMO é composta por 84 membros titulares.

Na tabela a seguir evidencia-se o peso da coalizão governista presente na CMO. Isto permitiu que o Executivo imprimisse ao Orçamento Geral da União o formato de suas preferências, quase sem se preocupar com a oposição, que clamava pelo atendimento à área social. Portanto, prevaleceram os planos governamentais que primaram pela estabilização da economia, com foco no controle da inflação, resultando em fracos investimentos, como será tratado no capítulo 5.

Ao seguir a regra da proporcionalidade partidária do Congresso Nacional para a composição da CMO, como é praxe para todas as demais comissões, por que senadores e deputados preferem privilegiar esta representação com parlamentares oriundos das regiões mais pobres?

As razões que Samuels (2002: cap. 7) apresenta para a sobre-representação na CMO dos estados mais pobres indicam que:

a) a dependência dos estados mais pobres em relação ao apoio dado ao governo federal é maior do que o dos estados do Sudeste e Sul;

b) os interesses municipais são menos articulados e proeminentes nos estados mais pobres, prevalecendo o interesse estadual;

c) os deputados dos estados e regiões mais pobres sofrem intensa pressão dos governadores para obter recursos federais;

d) poucos deputados dessas regiões se voltam para a política em nível municipal, pois, em função da ambição progressiva da carreira, tendem a favorecer a política em nível estadual;

Ao corroborar o argumento de Samuels que credita à sobre-representação na CMO dos estados mais pobres à maior dependência destes estados ao governo federal, é importante complementar esta explicação referente à pressão exercida pelos governadores: como os estados do Norte são menos populosos e têm número reduzido de municípios, é natural que a pressão dos governadores seja mais acentuada, tentando concentrar os recursos no estado do que nos interesses municipais. Mas o que explicaria a pressão exercida sobre a bancada estadual pelo governo de São Paulo e prefeito(a) da capital? Esta é uma resposta que se encontra no capítulo 3.

Determinado então que a sobre-representação na CMO tem explicação na dependência econômica dos estados mais pobres, bem como no tipo de carreira que o parlamentar pretende seguir após sua permanência no Senado ou Câmara, partimos para a investigação de como os **partidos** interagem na escolha

dos membros da CMO. Qual é então a proporção partidária de deputados e senadores que vem das regiões mais pobres?

Tabela 2.3. – Proporção da participação parlamentar por partido dos estados na CMO – 1998 – 2001

Partidos	1998		1999		2000		2001	
	P	R	P	R	P	R	P	R
PFL	17	4	13	6	12	4	14	4
PMDB	14	2	15	3	16	4	15	4
PSDB	8	8	11	5	14b	6b	13b	6b
PPB	7	3	5	3	3	3	4	3
PDT	6a	7a	4 ^a	2	2a	3a	4a	2a
PT	6a	7a	6 ^a	5a	2a	9a	3a	7a
PTB	2	2	1	2	14b	6b	-	1
Outros	1	3	2	1	2	4	1	3
% Pobres	65,42		67,85		62,03		64,56	
% Ricos	34,53		32,15		37,97		35,44	

Fonte – Membros da CMO – 1998 - 2001

“a” - Bloco PT/PDT/PCdoB/PPS/PSB para CD e Senado em 1998, apenas para o Senado em 1999, 2000, 2001;

“b” – Bloco PSDB/PTB em 2000, 2001

A classificação simplificada dos estados e regiões brasileiras em mais pobres e ricos da Tabela 2.3 se justifica como forma de destacar o que inicialmente afirmamos: há uma sobre-representação maciça dos estados e regiões menos desenvolvidas na CMO. A representação partidária do Senado na CMO é predominantemente dos estados mais pobres, independente se os partidos são membros da coalizão governista (PFL, PMDB, PSDB, PPB, PTB) ou membros da oposição (PT, PDT, PSB, PPS e PCdoB). Já entre os deputados, a

representação se torna menos desigual entre os estados e regiões mais pobres e o Sudeste e o Sul, embora ainda prevaleçam os primeiros. Entre os deputados da oposição, prevaleceu neste período a representação dos estados e regiões Sul e Sudeste. No entanto, um pouco menor do que registra os percentuais de participação dos estados e regiões mais pobres (84% no Senado e 58% na CD, Tabela 2.1) na CMO, a representação partidária dos estados mais pobres teve uma média de 64,9% neste período. Em grande medida diminuiu a concentração nos estados mais pobres pela escolha da oposição preferir indicar parlamentares pertencentes aos estados ricos.

A tabela a seguir analisa a taxa de governismo e oposição que se encontra na CMO no período 1998-2001.

Tabela 2. 4. - Governo de Coalizão e Oposição na CMO

	1998	1999	2000	2001	Média
% Gov. Senado	85,0	63,0	76,2	81,8	76,5
% Opos.Senado	15,0	27,0	23,8	18,2	21,0
% Gov. CD	79,0	79,4	82,3	73,6	78,6
% Opos. CD	21,0	20,6	17,7	26,4	21,4
% Gov. CMO	78,6	79,7	76,2	76,2	77,7
% Opos. CMO	21,4	20,3	23,8	23,8	22,3

Fonte: Membros da CMO – 1998 - 2001

A taxa de governismo na CMO apresentada na Tabela 2.4, superior a 75%, indica que há nesta Comissão o fortalecimento do presidencialismo de coalizão. Inclusive a taxa acima é superior à registrada na Câmara dos Deputados neste período, que, segundo o estudo de Argelina Figueiredo(2001: 725), o governo FHC contava com 72% desse apoio. Isto é verificável porque, ao se agregarem os dados do Senado, se confirma que a CMO tem sido amplamente governista, possibilitando o espaço institucional necessário para a consolidação do

presidencialismo de coalizão também em matéria orçamentária. Segundo aquela autora, a taxa de oposição também seria maior na Câmara: 27,9%, o que, em grande medida, indica o porquê da sobre-representação do Senado na CMO.

Portanto, entre os membros da coalizão governista na CMO é acentuada a participação dos parlamentares dos estados mais pobres (Tabela 2.3), o que embasa o argumento apresentado por Samuels e confirma a tese do presente estudo: o presidencialismo de coalizão vem sendo sustentado por mecanismos calcados no fortalecimento do federalismo que garante a manutenção do *status quo* na questão da desigualdade política, econômica e social, que é gritante no país. Ao privilegiar a constituição de uma Comissão de primordial importância, como é a CMO, com membros advindos das regiões e estados mais pobres – portanto mais dependentes do governo federal – o amortecimento das desigualdades regionais tem sido assegurado. Dessa forma, a governabilidade vem sendo mantida com o apoio de uma ampla coalizão partidária.

Na próxima seção se busca entender melhor como a dinâmica congressional em relação ao orçamento possibilita ao legislador mediar os conflitos distributivos e os conflitos regionais, num arranjo institucional que vem preservando a governabilidade.

2.3. Estrutura Institucional do Planejamento Orçamentário: a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

A Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), comissão esta prevista constitucionalmente, tem como atribuições específicas o encaminhamento do processo orçamentário em sua fase legislativa (PPA, LDO, LOA e créditos adicionais) e é responsável pela apreciação das contas apresentadas anualmente pelo presidente da República.

Vimos que o Congresso Nacional retoma diretamente a participação na definição do gasto público através da proposição de emendas

individuais e coletivas ao Projeto de Lei Orçamentário (PLO) do Executivo. O PLO é enviado para a CMO para a sua sistematização e para a inclusão das emendas individuais e coletivas. É significativo o papel da CMO perante as demais Comissões das duas Casas e também perante o plenário do Congresso Nacional no que se refere à matéria orçamentária, em virtude de seu caráter terminativo.

Na verdade, o “ciclo orçamentário”, ou seja, o processo orçamentário ampliado (o PPA, a LDO, PLO e a LOA), se constitui de leis, normas e prazos para o encaminhamento anual, pelo Executivo, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do PLO, processo que culminará com a aprovação em plenário, distintamente nas duas casas, da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Como se vê, o “ciclo orçamentário” reveste-se de importância significativa para que o Congresso Nacional aumente seu poder representativo em matéria orçamentária. Além de propor emendas ao orçamento da União, o Legislativo federal controla o ciclo orçamentário em conjunto com o Tribunal de Contas.

Em 1995 houve mudanças na sistematização do ciclo orçamentário. A Comissão Mista de Orçamento vem, desde esta data, se reestruturando e racionalizando a sistemática que envolve a matéria orçamentária, adequando as propostas de emendas parlamentares aos Planos Plurianuais⁶⁹ e às metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Esta reestruturação resultou na redução do número de emendas parlamentares ao orçamento e na mudança de foco por parte dos parlamentares, que até aquele momento priorizavam o atendimento dos interesses paroquiais. Diminuíram as emendas individuais (de 50 ou mais para 20) e aumentaram a apresentação e a aprovação de emendas de bancadas estaduais. Estas últimas representam, em valores, um número maior de recursos, geralmente destinados ao trato do desenvolvimento regional.

⁶⁹ Os Planos Plurianuais enviados pelo Executivo: (1991-1995; 1996-1999; 2000-2003).

No entanto, em relação à CMO, os amplos poderes que o relator-geral concentrava em suas mãos até o escândalo do orçamento e a inexistência de regras (em relação a valores e número de emendas) para apresentação das emendas não são mais fato. Este é um ponto relevante na mudança de foco que o Legislativo imprime ao ciclo orçamentário.

Reestruturada a CMO em função do escândalo dos “anões do orçamento”- como foram denominados os relatores do Orçamento pela imprensa por ocasião da CPI que investigou a corrupção em matéria orçamentária – pela Resolução 02/95-CN, a qual responde praticamente sem interferência de outras Comissões pela sistematização do Orçamento, como afirma Rocha(1997: 154-184) em importante estudo seminal sobre o atual período orçamentário. Houve a criação de relatorias setoriais⁷⁰ que, em conjunto com o relator geral, passaram a ter a palavra final sobre as emendas parlamentares. Definiram-se também novas regras para a apresentação de emendas individuais e coletivas.

No entanto, o fato de o próprio Congresso optar pela implementação de mudanças junto à CMO traz novos elementos que configuram uma nova face para a esfera legislativa em relação à política orçamentária. Mesmo que as novas regulamentações tenham garantido a extensão do controle da agenda pelos líderes partidários, o que já existia no CN, a minimização da ação individual dos congressistas é evidente. Esta é apenas uma amostra de como o Legislativo atou as próprias mãos. A outra é o fato de ter delegado tantos poderes ao Executivo no trato orçamentário.

Ao definirem como prioritárias as emendas coletivas (de bancada, de bancadas regionais e das comissões permanentes), os parlamentares assumem que este novo formato institucional obriga-os a agirem coletivamente. Portanto, a distribuição de “pork” pelos parlamentares individuais não asseguraria a reeleição,

⁷⁰ As relatorias setoriais abrangem: Agricultura e Política Fundiária; Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia; Fazenda e Desenvolvimento; Integração Nacional, Meio Ambiente, Desporto e Turismo; Infra-estrutura; Justiça e Defesa; Planejamento e Desenvolvimento Urbano; Previdência e Assistência Social; e Saúde.

e também este não seria seu objetivo, segundo o que apuraram Figueiredo e Limongi (2001), Souza (2001c) e Samuels (2002: cap. 6 e 7).

A novas mudanças realizadas em decorrência da CPI do Orçamento, vindo a comissão atuar como órgão colegiado e com limitação de poderes do Relator Geral, devolve a transparência ao jogo orçamentário, o que vem alcançando outros contornos, seguramente mais democráticos.

Portanto, esta decisão colegiada reforça o poder da intervenção legislativa, sem dúvida concentrada apenas nas lideranças, mas passível de ser influenciada pelos demais parlamentares. Ao analisar as atas das emendas de bancada, do período 1996 a 2001, foi possível ter a dimensão do poder que está concentrado nas mãos do Relator Geral e dos Relatores Setoriais, assim como a pressão exercida pelos dirigentes subnacionais – governadores e prefeitos de capitais.

Contudo, a predominância na CMO de uma liderança partidária conservadora, pois PMDB e PFL, os dois maiores partidos, lideraram a CMO e a relatoria do PPA e LDO no período 1991-1997, segundo o estudo realizado por Souza (2001c), traduz em que bases o presidencialismo de coalizão vem sendo construído. Estendendo esta análise até 2003, PMDB e PFL ainda lideravam a CMO em 1998 e 1999. A partir de 2000 e 2001, passou a ser o PSDB e o PMDB, voltando o PFL e PMDB em 2002. Em 2003, PMDB e PT.

Uma forma recorrente do político prevalecer sobre o normativo foi a decisão tomada entre 1997 e 2001, onde a bancada decidia pelas 10 emendas de bancada, por duas emendas regionais e ainda mais cinco “emendas indicativas ao Relator”. Esta prática foi acolhida por todas as bancadas, que viram uma possibilidade de aumentar a acolhida dos pleitos. Para as bancadas de maior magnitude tratava-se de uma saída para atender melhor ao excesso de demanda, enquanto que para as bancadas menores houve a possibilidade de aumentar a repartição que costumeiramente é realizada entre os atores, individualmente.

Sendo assim, neste período, o Relator, em conjunto com os relatores setoriais, pôde apresentar mais cinco emendas ao Orçamento da União para cada bancada estadual, caracterizando-se, então, um *plus* de recursos disponibilizados por estas emendas de indicação.

No entanto, chamamos atenção aqui para a composição da CMO. Esse novo arranjo institucional também permeia uma relação próxima da CMO com o Executivo, funcionando como um braço executivo no Parlamento. Outro ponto se revela de suma importância: trata-se do que ocorre com o Legislativo e executivo norte-americanos e sua relação com a política orçamentária. Polsby (1979) ao dissertar sobre os poderes do presidente estadunidense, enuncia a prerrogativa deste no tratamento dos assuntos externos, bem como sua interferência direta na criação de órgãos executivos que têm a tarefa de assessorá-lo e de executar tarefas que atendam às exigências da população. O autor assegura que a Comissão de Orçamento é o órgão permanente mais importante da presidência pois *assume a mais alta responsabilidade no preparo e liberação de todos os pedidos de verba feitos ao Congresso por todos os órgãos federais.* (1979:209)

No Brasil, o formato institucional da CMO tem origem constitucional (Art. 166, § 1º). As prerrogativas de que a CMO se utiliza respondem pela apreciação das contas do Executivo, juntamente com o TCU, além de toda a sistematização da política orçamentária. Isto quer dizer que a CMO poderia, sim, estar respondendo prontamente ao apoio que o Executivo lhe presta no encaminhamento dos interesses regionais, haja vista sua composição ser majoritariamente de membros de estados e regiões mais pobres e dependentes desse apoio. Portanto, a relação de reciprocidade seria direta entre os dois Poderes.

Voltando ao tema da cooperação parlamentar no trato orçamentário, verificamos que a partir da Resolução 02/95 – CN, a CMO instituiu atribuições que retiram muito do individualismo precedente na distribuição das emendas parlamentares, diminuiu significativamente o poder do Relator Geral,

cujas decisões passam a ser colegiadas com os relatores setoriais. Com relação às emendas individuais, estas passam a ter um teto, R\$ 1,5 milhões e 20 emendas para cada parlamentar, independente de partido, antigüidade, membros da coalizão governista ou oposição e casa parlamentar. Para o orçamento de 2001 este valor passou a ser de R\$ 2 milhões.

Na CMO é realizado o trabalho sistemático (relatorias, subcomissões) que acompanha a aprovação do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do Orçamento Anual (LOA), instrumentos orçamentários que definem o perfil do Orçamento Público da União. A CMO avalia esses instrumentos enviados pelo Executivo. Ela é constituída de 84 parlamentares titulares (21 senadores e 63 deputados⁷¹) e 28 suplentes (21 deputados e 7 senadores) que são escolhidos segundo o critério da proporcionalidade partidária e por normas específicas das duas Casas. No período de 1988 a 1997, segundo estudo de Rocha (1997:114), a Presidência da CMO e as relatorias dos projetos da LDO e LOA ficaram com os dois maiores partidos da Casa, PMDB e PFL. Inclusive as quatro maiores funções (presidente e três vice-presidentes) da CMO foram ocupadas pelos quatro maiores partidos (PSDB, PFL, PMDB, PTB, PPR/PPB).

Chega-se à conclusão de que o escândalo do Orçamento, em 1993, e os mecanismos de sistematização do ciclo orçamentário, bem como os de maior responsabilidades para os três poderes governamentais, aprovados pelo Congresso Nacional, puseram fim à impunidade absoluta. Inaugurou-se uma nova fase na *res publica* brasileira, embora a legitimidade democrática ainda seja um princípio que não se efetivou inteiramente. Este argumento se baseia na observação de que, apesar da descentralização fiscal e administrativa, do maior percentual de recursos correntes entre os três níveis governamentais, as práticas clientelistas, se manifestam através da patronagem (nomeação de cargos por políticos, por

⁷¹ Em 1988, a CMO era composta por 45 deputados e 15 senadores. Para acomodar melhor os interesses regionais e partidários, ela passa, em 1995 a ser composta por 84 membros.

exemplo), do tipo de política pública restrita constante nas emendas parlamentares individuais, exceção às emendas coletivas, e pelas constantes barganhas⁷² que os políticos fazem com o Executivo.

2.4. Dinâmica congressual em matéria orçamentária e planejamento estratégico governamental

O planejamento da gestão pública fica a cargo do Executivo, mas é de máxima importância a aprovação desses instrumentos pelo plenário do Congresso Nacional. O Legislativo fica com a responsabilidade de emendá-los, o que lhe confere papel relevante na gestão pública. O PPA⁷³, principal instrumento de planejamento estratégico governamental da gestão pública federal, abrange quatro anos (do segundo ano do mandato presidencial até o primeiro ano do mandato subsequente). O que ficou estabelecido na Constituição de 1988 é que *A lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de natureza continuada (art. 165, § 1º)*. No entanto, o que se pode constatar em entrevistas com os técnicos da Consultoria de Orçamento, é que o PPA sempre se baseou em metas que se distanciavam muito da realidade brasileira e da inflação que assolou o país até 1995.

Passado o prazo e conclusão do PPA, logo em seguida, em sua mensagem ao Congresso Nacional através da LDO, o Executivo indica suas

⁷² As barganhas políticas ficam por conta dos casos de negociação realizada entre o Executivo e Legislativo para aprovar o mandato de cinco anos para o Presidente Sarney a reeleição em 1995, cfe. Mainwaring (2001:322). Barganhas também foram realizadas para a aprovação da reforma do Estado (Previdência, prorrogação da CPMF, mudanças na CLT), embora muito não chegaram a ser efetivadas nos dois mandatos de FHC. Porém, estas práticas estão estampadas nos principais jornais e revistas semanais do País. Acompanho esta trajetória de barganhas e negociatas através da revista “Veja”.

⁷³ Segundo Rocha (1997:51), o primeiro PPA foi instituído pela Lei 8.173, de 30/01/91.

diretrizes para o próximo exercício – cumpridas apenas em parte até o momento - mas que oportunamente, dão uma sinalização para o Congresso Nacional das intenções do governo federal. A partir dessa sinalização, as bancadas e os parlamentares individuais teriam condições de alocar os recursos para seus estados de uma forma que entrasse em sintonia com a proposta do Executivo. Geralmente é o que ocorre, porém, a liberdade que as bancadas têm de propor outras áreas de ação de investimento, demonstra muitas vezes uma forma de chamar atenção para áreas pontuais e críticas que necessitam de investimento e que não tem tido atenção específica do Executivo federal. Geralmente esta ação de chamar atenção, se repete novamente na apresentação de emendas à LOA.

Principais pontos que norteiam o PPA (1996-1999)

O primeiro PPA (1991-1995) foi elaborado na gestão de Collor de Mello, mas suas ações vieram a ser abandonadas devido ao seu *impeachment* presidencial. O segundo PPA (1996-1999) veio sob a responsabilidade do governo FHC e do Ministério do Planejamento e Orçamento, substituto da antiga Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República (SEPLAN/PR). O direcionamento do Orçamento ficava restrito à *condição de, prioritariamente, cuidar para que a execução orçamentária não comprometesse as metas fiscais necessárias à consolidação do Real*. Garcia (2000: 13).

As três estratégias a serem seguidas para tal pleito foram assim anunciadas:

- a) construção de um Estado moderno e eficiente;
- b) redução dos desequilíbrios espaciais e sociais;
- c) inserção competitiva e modernização produtiva.

Segundo aponta Garcia (2000: 14), nessas condições o PPA 1996-1999 *alcança, quando muito, o caráter de um plano econômico normativo de médio prazo*. Como a maior parte do planejamento estratégico governamental apenas se dedicou ao nível macroeconômico e as estimativas ficaram muito acima do que realmente ocorreu no período, este plano também teve poucas chances de ser um instrumento efetivo de planejamento, pois sua *elaboração não conseguiu corporificar, em projetos e atividades orçamentárias, as intenções do novo governo*”.(Id., *ibid.*: 15)

Garcia comenta que houve a convocação de técnicos do IPEA e da SAE (Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República) para a formulação de estratégias de implementação do plano. De acordo com o autor, o coordenador teria solicitado que seus assessores *pensassem com a cabeça do presidente*.. “ o que este reitera, *como se alguém pudesse pensar com outra cabeça que não a sua própria*. (Id: 15)

Principais pontos que norteiam o PPA 2000-2003

Para sanar as principais deficiências detectadas na implementação dos dois PPAs anteriores, foi formado o GTI (Grupo de Trabalho Interministerial), o qual buscou integrar planejamento com a programação orçamentária, então agora observando as diretrizes do PPA, da LDO e do OGU, inclusive atendendo com maior prontidão às demandas parlamentares contidas nas emendas endereçadas a estes instrumentos. Como ponto norteador do PPA 2000-2003, elege-se a solução de *problemas* precisamente identificados. Nesse caso, a representação parlamentar foi considerada como mediadora e de próxima identificação com os problemas econômicos e sociais dos estados e regiões brasileiras. Segundo Garcia, foi dado um importante passo no sentido da adoção da técnica de orçamento por programas, recomendada há décadas pela ONU. (p. 20).

As principais mudanças detectadas no novo plano indicam que:

a) as mudanças visam a imprimir ao processo de planejamento e orçamento uma perspectiva mais gerencial, abandonando o viés economicista e fiscalista dos planos anteriores;

b) a realização de um inventário das ações governamentais em andamento e o recadastramento de todos os projetos e atividades orçamentários (a nova classificação orçamentária). (Isto possibilitou que em 2003 fosse estancado o volume de projetos e recursos que estavam inscritos em Restos a Pagar até aquela data);

c) a concepção de Programas como a única fonte de planejamento orçamentário a ser implementado possibilitou que se objetivasse os compromissos aprovados na lei orçamentária.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA)

A LDO – deve ser enviada ao Congresso até 15 de abril de cada ano e sua aprovação deve ocorrer até 30 de junho – é anual e estabelece as metas e prioridades planejadas no PPA e que deverão constar da LOA.

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (art. 165, § 2º).

A LDO planeja a curto prazo os planos do PPA, além de incluir a análise e projeção das receitas referentes aos gastos previstos antes da aprovação da LOA. Portanto, ela tem um nível de apropriação mais próxima da realidade do planejamento governamental e, por essa via, também da realidade governamental

e política do momento. É intensa a participação dos parlamentares ao propor emendas à LDO e, em grande medida, as emendas aprovadas na LDO são transferidas ao PLO/LOA.

As LDOs também normatizam como se dará o investimento público federal através das transferências voluntárias – a parcela dos recursos onde estão as emendas parlamentares ao orçamento federal –, sempre pautado na contrapartida do ente beneficiado. No caso do investimento beneficiar os estados, a contrapartida dos recursos será de 10% a 40% do valor orçado para a obra. Se a obra correr a cargo dos municípios, a contrapartida poderá ser de 5% a 40%, dependendo do número de habitantes e da região geográfica do investimento total. Por exemplo, a contrapartida do estado será de 10 a 20% para as localidades em áreas assistidas pela SUDENE, SUDAM e na região Centro-Oeste. A ressalva para a diminuição dos limites mínimos de contrapartida é a existência de financiamento através de recursos de organismos internacionais ou governos estrangeiros, ou ainda se a situação do estado, município for de calamidade pública, e se estiver incluído como área prioritária no “Comunidade Solidária”, no “Comunidade Ativa” ou o investimento destinar-se a programas de Educação Fundamental. (LDO 2001, D.OU. 26/07/2000 – Art. 35, p.20)

Entretanto, segundo o estudo de Rocha (1997), que analisou a forma de participação do Legislativo federal no ciclo orçamentário no período 1989-1997, a articulação que deveria existir entre os três instrumentos de planejamento da gestão pública não se concretizou. *Houve a falência do planejamento governamental porque prevaleceu nesse período (...) uma disputa anárquica por recursos públicos, com bases em conveniências e interesses de grupos políticos e empresariais* (Sanches, 1995:18, apud Rocha, 1997:64).

Mas a partir de 1999 houve uma mudança no planejamento estratégico governamental, culminando com a mudança da classificação funcional programática da despesa e receita para a classificação funcional, o que deu maior visibilidade e um melhor acompanhamento à gestão orçamentária, inclusive por parte do Legislativo e da sociedade civil. Estas mudanças foram

efetivadas a partir do orçamento de 2000, muito embora ainda “a leitura” e compreensão da peça orçamentária seja endereçada para os iniciados, os quais ainda argumentam que as dificuldades prevalecem. Pude ser testemunha das dificuldades de entender a peça orçamentária, e de obter relatórios consistentes sobre a base de dados que está disponibilizada no site da Câmara dos Deputados e Senado.

Passo seguinte às emendas apresentadas pelo Legislativo à LDO e à aprovação desta em plenário, ela volta ao Executivo para posterior sanção ou veto presidencial. Ocorre, então, a elaboração do PLO pelo Executivo. De posse do PLO, que é a proposta orçamentária enviada pelo Executivo ao Legislativo para dar início ao processo de aprovação da LOA, o relator geral da CMO emitirá o Parecer Preliminar. Este parecer precede à apresentação de emendas parlamentares. Nele estão contidas, de forma detalhada, todas as informações que nortearão o processo orçamentário anual, com significativo destaque para a expectativa de receitas e despesas anuais estimadas pelo Executivo, e a previsão do superávit primário. Somente após a aprovação do Parecer Preliminar pelo plenário das duas casas é que são apresentadas à CMO as emendas coletivas e individuais que posteriormente serão aprovadas e constarão da LOA.

A LOA é propriamente o Orçamento da Geral da União (OGU), agora ampliado. Abrange o orçamento fiscal (Poderes da União), o orçamento das estatais e o orçamento da seguridade social.

Portanto, o Parecer Preliminar apresenta aos parlamentares as importantes restrições impostas ao Legislativo em matéria orçamentária, o que do ponto de vista geral do alcance do orçamento, indica pequena participação desse Poder em relação ao montante de seus recursos na definição da política fiscal brasileira.

Mas o Parecer Preliminar, traduzido em mensagem do Relator para o Legislativo, é o norteador da política governamental para o exercício fiscal do próximo ano. Também contém análise de conjuntura externa, o que demanda *expertise* aos membros da CMO, tanto para o entendimento do planejamento

governamental, quanto para a maximização dos recursos a serem distribuídos para as emendas coletivas.

De acordo com o quadro 2.1, todos estes itens são detalhados pelo Relator Geral no Parecer Preliminar, dando conta da situação atual e da previsão de receitas orçamentárias para o próximo exercício, bem como das prioridades que o Executivo elencou em sua proposta orçamentária (PLO), principalmente a meta do superávit primário e os principais investimentos em cada setor.

No Parecer Preliminar também está detalhado com justificativa o uso de recursos de orçamentos anteriores para atender às emendas coletivas. Geralmente inclui estudos de viabilidade econômica e social, a relação custo-benefício e o estágio de execução dos investimentos já realizados, bem como aponta as fontes de financiamento e eventuais contrapartidas.

Quadro 2.1 - Superávit primário

Receitas primárias	Despesas primárias
Receitas tributárias e contribuições sociais	Pessoal e encargos sociais
Arrecadação líquida da previdência	Transferências constitucionais legais
Cota-parte de compensação financeira	Benefícios da Previdência
Receita própria e FGTS	Subsídios

Fonte: Parecer preliminar 2001/CMO

Com relação à conjuntura interna, o Parecer preliminar explicita qual a forma de apurar a receita e despesa anuais do governo e a previsão de crescimento do PIB, o que indica o patamar de crescimento da economia nacional. A diferença entre a receita e a despesa aponta o superávit primário (= receita não financeira - despesa não financeira), sinalizando a capacidade de o país honrar seus compromissos internos e externos e, ainda, de captar recursos no exterior para o investimento interno. Nesse ponto se observa o real comprometimento do Legislativo com a política macroeconômica desenvolvida

pelo Executivo, que tem sido de apoio total à política econômica interna e externa encaminhada pelo Estado nacional. Também a partir da apuração da meta de superávit primário, em grande medida, a que responde pela credibilidade interna e externa das contas do governo, o Legislativo tem condições de apurar qual montante dos recursos estará disponível na rubrica *Investimentos – GND 4* para sua apropriação em emendas.

O que se observou na análise dos Pareceres Preliminares do período é que o percentual de apropriação de recursos pelo Legislativo na rubrica *Investimentos* teve acréscimo até 1998, sendo atingida sobremaneira pelo contingenciamento a partir daí, inclusive com decréscimo no momento de sua implementação. No capítulo 5 apresentamos os números da rubrica *Investimentos* do período 1996-2001.

Com relação à organização fiscal, o Parecer Preliminar contém informações com relação aos valores globais do Orçamento Anual; o montante que se refere à dívida pública mobiliária federal, o montante dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e das Estatais. Estes três orçamentos compõe a LOA.

Em relação à dívida pública mobiliária federal – que faz crescer assustadoramente as cifras do orçamento da União – desde 1997, conforme LDO, estes valores deixaram de ser incluídos no somatório total da lei orçamentária, mas aparecem em unidade orçamentária especial separada dos demais itens de despesa. A dívida mobiliária federal teve um aumento significativo a partir do acordo que a União fez com os governos estaduais, principalmente com relação à dívida que os bancos estaduais negociaram com a União (ver Kugelmas, 2001). Conforme informações contidas no Parecer Preliminar 1998,(p. 4-6.), em 1996 a dívida mobiliária federal era de R\$ 94 bilhões, chegando a R\$ 233 bilhões em dezembro de 1998.

Os encargos pessoais e sociais e a parte do orçamento aberta às emendas

A seguir, o quadro que apresenta as despesas orçamentárias da União, de acordo com os pareceres preliminares no período 1996-2001:

Quadro 2.2 - Parecer preliminar – Despesas – 1996-2001

Em R\$ bilhões

Grupo de Despesas	1996	1997	1998	1999*	2000	2001
Dívida Pública Federal		208,4	173,1	255,5	643,9	539,5
Pessoal e Encargos Sociais	39,6	45,0	48,2		52,1	59,2
Benefícios Previdenciários		46,3				
Investimentos	8,4	7,7	8,4		6,7	12,1
Reserva de Contingência	0	2,9			1,7	1,6
Despesas c/Juros	22,2	25,2	37,2		78,1	67,8
Despesas Correntes e de Capital	35,1	52,1	42,7		142,06	69,09
Transferências Constitucionais	22,1	27,1	26,5	26,9	34,5	39,7

Fonte: Parecer preliminar do período

Ressalta-se que em 1999 não houve emissão de Parecer preliminar, mas um processo simplificado de apreciação da proposta orçamentária do Executivo através da Resolução n.º 3/ 1998, que disciplinou muito dos itens tratados no Parecer preliminar.

Pode-se notar que no Quadro 2.2 a rubrica *Investimentos* acusou sempre um acréscimo na apropriação dos recursos federais. Porém, efetivamente os recursos foram contingenciados a partir do orçamento de 1998, acompanhando o cenário de crise internacional (mercados da Ásia) que comprometeu a capacidade de investimento federal. Nos orçamentos de 1996 a 2001, a rubrica

investimento concentrou mais de 95% das emendas parlamentares (emendas individuais e emendas coletivas e de relator). Segundo Figueiredo e Limongi (2002: 318), nos orçamentos de 1996 a 1999, as emendas de bancada estadual representaram em média 50% das despesas de investimento.

Com relação à dívida pública federal, esta vem crescendo assustadoramente. As Despesas de Pessoal e os encargos sociais também consomem boa parte dos recursos orçamentários, mas seu crescimento fica muito aquém daquele registrado pela dívida pública.

Emendas parlamentares ao orçamento

As emendas ao Orçamento Geral da União realizadas pelo Legislativo obedecem a dois critérios: (a) emendas individuais; e (b) emendas coletivas. As emendas coletivas passaram, a partir da Resolução 02/95-CN, a ter prioridade na execução orçamentária. Elas são de três tipos: (a) de bancadas estaduais; (b) de emendas coletivas por Região; e (c) de emendas das Comissões permanentes das duas Casas. A Resolução ainda prevê as emendas de Relator e Relatorias setoriais.

No ano de 2001 foi aprovada a resolução 01/2001-CN, que substituiu totalmente a resolução anterior. Para a aceitação das emendas de bancada, eram necessários a aprovação de 3/4 da bancada na CD e no Senado. Isto levava à subscrição dos três senadores. Pela Resolução 01/2001, agora são necessários a aprovação de 2/3 da bancada de cada uma das casas. O caráter “terminativo” da CMO como indicava Figueiredo e Limongi, contribui para refletir suas funções executivas pois o poder terminativo atribuído às Comissões permanentes significa que estas *podem aprovar legislação dispensando a manifestação explícita do plenário* (1999:43).

A Resolução 01/2001-CN estabeleceu novos critérios para a apresentação de emendas de bancadas, a partir do Orçamento de 2002, as quais podem totalizar 427 emendas, se considerarmos todos os estados e o DF. Mas o número das emendas de bancada tem se mantido inferior ao número proposto, justamente pela intenção das bancadas em concentrar as emendas em determinadas áreas.

Nas emendas individuais há uma preocupação de atender à base eleitoral local do parlamentar, embora ocorram algumas exceções (como o parlamentar que destina recursos a estado fora de sua base eleitoral, como forma de ajudar algum prefeito/governador de seu partido) . Os estudos empreendidos até o momento⁷⁴ contemplam as emendas individuais, invariavelmente atribuindo a estas relação direta com a conexão eleitoral, o voto pessoal e a distribuição de *pork barrel* para garantir a reeleição, seguindo a interpretação da literatura norte-americana e da abordagem neo-institucionalista. Apesar de que a margem folgada que as emendas individuais possam servir ao distributivismo, a importação direta da perspectiva americana para explicar a estrutura institucional e as relações Executivo-Legislativo no Brasil soa inconsistente.

Por essa razão, as emendas individuais não farão parte deste estudo comparativo, com foco específico nas emendas coletivas das vinte e sete unidades federativas. A comparação das emendas por função⁷⁵, em cada estado da Federação, deverá apontar o perfil do investimento público intermediado pelo Legislativo federal.

Com relação às emendas regionais, o que chama a atenção é que elas têm de estar subscritas por 20% de cada bancada estadual da referida região e

⁷⁴ Pereira e Mueller (2002), Ames(1986, 2001), Souza (2001)

⁷⁵ “A *função* é o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público” (Giacomoni, 2001:98). A função apenas classifica o tipo de investimento. O Orçamento, a partir de 2000, compreende 28 funções e 109 subfunções. Algumas das funções elencadas para o orçamento 2001: Legislativa; Judiciária; Habitação; Desporto e Lazer; Saneamento; Saúde; Defesa Nacional; Assistência Social; Trabalho; Educação; Cultura; Direitos da Cidadania; Segurança Pública.

apenas cinco emendas podem ser apresentadas por cada região macroeconômica definida pelo IBGE⁷⁶. Embora as hipóteses sobre o menor interesse em aplicar recursos em emendas regionais sejam muitas, arriscamos indicar a falta de projetos de desenvolvimento macro-regional como um dos fatores que exclui das políticas de investimento a possibilidade de uma integração e desenvolvimento regionais. Outro fator é a própria descentralização, que dotou os estados e municípios de autonomia para gerir seus recursos, o que faz da integração regional um item menosprezado.

Na análise realizada através do gráfico da “Evolução dos Investimentos no período de 1996 a 2000” (Anexo A), disponibilizado pela CMO, que aponta o interesse do Executivo federal (A) agregado aos recursos alocados pelas emendas regionais (B) para as cinco regiões brasileiras, percebe-se que impera a desproporcionalidade, seja se considerarmos a população, seja se considerarmos a distribuição de poder nas duas Casas. Para a Região Norte os recursos representam R\$ 841,18 milhões; para o Nordeste, R\$ 629,08 milhões; para o Centro-Oeste, R\$ 55,61 milhões; para a Região Sul, R\$ 33,33 milhões; e para a Região Sudeste, R\$ 58,96 milhões. Pode-se enfatizar que a super-representação das três primeiras regiões favoreceu a liberação de recursos, enquanto a sub-representação das duas últimas levou a menor alocação dos recursos em termos regionais. Mais que isto, cabe observar que há incentivos constitucionais distintos para as três primeiras regiões brasileiras⁷⁷, sobretudo no que se refere à diminuição das desigualdades inter-regionais. Portanto, mais um exemplo de que o normativo dá subsídios ao político para tentar solucionar o grave desequilíbrio regional existente no Brasil.

⁷⁶ Informações contidas no PPA; segundo Giacomoni (2001) este critério ainda não foi adotado, permanecendo a divisão federativa. Pode-se assim prever a dificuldade que as bancadas têm de pensar no desenvolvimento regional.

⁷⁷ Constituição Federal, Art. 159, alínea I, c: estipula 3% do IR e IPI ao setor produtivo das Regiões Norte, Centro Oeste e Nordeste. O art. 165 define como o Executivo encaminha a matéria orçamentária e no § 7º define que o orçamento tem como uma de suas funções reduzir as desigualdades inter-regionais. O Art. 35 da Disposições Constitucionais Transitórias estipula o prazo de dez anos para a diminuição das desigualdades inter-regionais – prazo já esgotado.

Observe-se então, no Anexo A, que a coluna (A) apresenta os valores do PLO encaminhado pelo Executivo; a coluna (B) traz os valores aprovados para as cinco emendas de bancadas regionais; a coluna (C) apresenta as reduções realizadas pelo Relator-Geral durante a apreciação do PL orçamentário; e a coluna (D) apresenta os valores finais do substitutivo, ou seja, (D) é igual a (A) mais (B) menos (C). Observe-se ainda que no ano 2000, as bancadas do Centro-Oeste não aprovaram emendas. Junto aos gráficos, há um apêndice com os programas onde serão aplicados os investimentos e os valores autorizados. Pela análise realizada por Figueiredo e Limongi, as liberações de recursos para as emendas regionais ficaram em 64% no orçamento de 1997 e 53,4% no orçamento de 1998 (2002:319). Nestes dois exercícios, representavam apenas 2,7% e 3,5%, respectivamente das despesas de Investimentos. Não houve apresentação de emendas regionais ao orçamento de 1999.

Confrontando esta análise, apresenta-se a Tabela 2.5, a qual mostra os valores processados das emendas regionais para o orçamento de 2000. Estes valores foram retirados dos Relatórios por Função, junto a Execução orçamentária **fechada** das emendas.

Tabela 2.5 - Emendas Regionais – Valores em R\$ milhões

REGIÃO	1996		1997		1998		1999		2000		2001	
	ER	A	ER	A	ER	A	ER	A	ER	A	ER	A
SUDESTE	14	20,5	31,4	89,4	28,7	27,8	0	0	46,5	38,8	61,2	63,4
SUL	19,4	18,5	24,7	25,7	25,2	30,8	0	0	52	45,8	42,9	42,3
CENTRO-OESTE	22,4	20,9	20,4	37	56,5	61,3	0	0	80,1	70,2	19,9	30,7
NORDESTE	161,8	162	9,8	13,6	19,6	46,9	0	0	14,4	9,9	54,6	53,6
NORTE	14	46,1	31,2	14,1	14	12,7	0	0	30,9	28,9	59,5	178,6
TOTAL	231,6	268	117,5	179,8	144	179,5	0	0	223,9	193,6	238,1	368,6

Fonte: Banco de Dados do Orçamento da União – Relatório por função

ER = Emenda regional

A = Valor autorizado pelo Executivo

As emendas Regionais, em relação aos valores das emendas de bancada estaduais são significativamente menores. Em muitos casos o valor total destinado às emendas regionais é o valor correspondente às emendas de uma das 27 bancadas estaduais. Com relação à intervenção das bancadas, o Relatório de 2000 aponta para valores ainda menores que àqueles registrados nos gráficos da “Evolução dos Investimentos 1996 a 2000”. Essa diferença se explica pelo fato do gráfico apresentar o momento da aprovação das emendas, enquanto a Tabela 2.5 apresenta a execução fechada das emendas regionais, portanto sem contar com os projetos que tiveram interesse restrito do Executivo federal, mas especificando qual foi o recurso que as bancadas regionais puderam alocar no orçamento, o que, sem dúvida, foi maior do que inicialmente estava orçado no PLO.

As emendas coletivas das Comissões Permanentes das duas casas congressuais são acolhidas de acordo com o parecer prévio das sub-relatorias setoriais e cada Comissão pode propor duas emendas ao orçamento. As emendas

de relatorias não têm um número definido, e seriam apenas ajustes ao orçamento enviado pelo Executivo ou ajustes nas emendas parlamentares, o que não coincide com o que ocorreu nos orçamentos de 1997 a 2001, pois houve a possibilidade do Relator Geral apresentar cinco emendas de indicação às emendas de bancada do período.

As emendas coletivas das bancadas estaduais são as que representam maior vulto, pois alcançam valores significativos de recursos – representam duas vezes o total dos recursos destinados aos projetos individuais – e beneficiam, em regra, o estado de origem da bancada. As bancadas lançam projetos que favorecem um número amplo de comunidades, sendo o **desenvolvimento regional** um dos principais objetivos que leva a bancada estadual a propor recursos de investimentos.

Os prazos do Orçamento

Como a Constituição federal não estabeleceu prazo regulamentar para a sanção presidencial ao projeto anual orçamentário, no período de 1990 a 1996, coube às LDOs dos respectivos exercícios autorizarem a execução orçamentária à razão de 1/12 por mês até ocorrer a sanção presidencial. Desde 1997, as LDOs vêm limitando o prazo (apenas nos três primeiros meses ou apenas o primeiro mês para os exercícios de 1998 e 1999), embora fiquem fora do limite de duodécimos as obrigações constitucionais (transferências constitucionais, pessoal, SUS, previdência social e serviço da dívida).(Giacomoni (2001:250-2)). Ressalta-se, que apesar da não regulação constitucional do prazo para sanção presidencial do projeto orçamentário, o Congresso Nacional deve devolvê-lo ao Executivo devidamente emendado e aprovado até o encerramento da sessão legislativa, o que vem acarretando anualmente a chamada extraordinária dos parlamentares à Brasília após o dia 15 de dezembro.

Definidos até o momento como se processa a dinâmica orçamentária, passaremos no próximo capítulo a distinguir quais os tipos de propostas têm sido encaminhadas pelas emendas de bancada dos 26 estados e DF brasileiros, quais preferências os congressistas estão interessados em atender, bem como identificar o perfil dessa representação em relação à matéria orçamentária.

CAPÍTULO 3 – RELAÇÕES EXECUTIVO X LEGISLATIVO: UM POUCO DE LENHA NA FOGUEIRA – LEGITIMIDADE E DEMOCRACIA

3.1. Além dos números do orçamento: qual a preocupação dos parlamentares e suas bancadas com o destino dos recursos orçamentários

Partindo da análise preliminar realizada por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (2001) sobre a participação dos parlamentares através das emendas ao Orçamento público, vimos que estes poderiam influir sobre 20% do orçamento, parcela livre das obrigações constitucionais e do pagamento da dívida externa. No entanto, o Legislativo federal opta por decidir sobre 1/4, ou seja, os 5% mencionados por Serra (1994) para o orçamento de 1991, ou 25% dos recursos livres, emendando o orçamento através de emendas parlamentares individuais e coletivas. Portanto, esta seria a cota de poder real do poder Legislativo em termos de recursos do orçamento. Os outros 75% de recursos livres ficam a cargo do Executivo, que nesse aspecto está livre para decidir onde aplicar esses recursos. Geralmente aplica-os da mesma forma: tentando beneficiar estados e municípios ou criando programas específicos⁷⁸ com prazo de início e término, tais como os programas de bolsa-escola e família-cidadã. Assim, a referência que fazem Limongi e Figueiredo ao Executivo que “atua” e o Legislativo que atua as próprias mãos é procedente.

Por outro lado, como já mencionamos, é o Executivo que tem preponderância constitucional em matéria orçamentária, assim como também tem plenos poderes no que se refere à liberação dos recursos. No Brasil, o Orçamento público é apenas autorizativo, ou seja, o Legislativo autoriza o Executivo a

⁷⁸ O Executivo também tem receitas exclusivas, que estão fora da distribuição tripartite, como as contribuições sociais (COFINS, PIS-PASEP, CPMF) e FEF/DRU (Fundo de Estabilização Fiscal).

realizar o investimento público⁷⁹ e a promover a despesa. Ocorre que o Executivo tem usado deliberadamente a estratégia de contingenciar o Orçamento. Isso significa que o Executivo libera os recursos de investimento de acordo com suas prioridades, visando a atingir a meta de superávit primário, e não do modo como foi autorizado a fazê-lo pelo Congresso Nacional. Uma das áreas em que o Executivo mais tem usado o contingenciamento das despesas é a área social e, segundo consultores técnicos do Orçamento, a causa principal não é a falta de recursos⁸⁰. No entanto, atingir a meta de superávit primário vem em primeiro lugar, associada a outros fatores como visibilidade do investimento e apoio às lealdades partidárias e federativas encontradas junto aos congressistas e governadores de estado.

As emendas parlamentares, tanto as individuais como as coletivas, podem ser remanejadas no decorrer de sua ação, ou seja, em cada exercício orçamentário. Elas não são investimentos fixos, o que dá imensa liberdade ao parlamentar para usá-las onde trazer maior benefício a sua candidatura. A liberdade de mudar o destino do recurso possibilita a grande pulverização deste. E, por isso, o montante de toda a ação geralmente se torna muito pequeno, pois sua pulverização não dá conta dos graves problemas de desequilíbrio regional encontrado no país. Percebe-se que as emendas individuais têm exacerbado esta característica.

Todavia, em estudo recente e preliminar, Souza (2001c) indica que houve, a partir de 1997, uma inversão de prioridades na liberação de emendas parlamentares. Em 1995 e 1996, em torno de 50% dos recursos foram liberados

⁷⁹ É importante frisar que isto se aplica especificamente ao investimento público, ou seja, ao investimento em obras públicas, em políticas públicas regionais. Ficam fora da interferência legislativa as transferências constitucionais e o pagamento da dívida externa, além de outras transferências nominadas na Constituição, como é o caso dos fundos da Educação, seguridade e assistência social.

⁸⁰ Consultores Legislativos da área do Orçamento, presentes no Seminário “Controle Social e Orçamento Público”, realizado no II Fórum Social Mundial, 04/02/2002. Apenas 30% do orçamento de 2001 foi liberado até o mês de novembro.

através de emendas individuais. Em 1997, estas passaram a ser desprezadas. A partir de então, as emendas de bancadas estaduais foram priorizadas, o que mudou o comportamento parlamentar, fazendo da cooperação a forma utilizada para a consecução dos objetivos para levar recursos a seus estados e municípios.

A autora observa, ainda, que a cooperação não ocorreu nos estados em que a representação estava polarizada. A composição de emendas coletivas (de bancada) nesses estados ficou prejudicada. No caso das bancadas estaduais que estavam polarizadas em 2 ou 3 partidos, a cooperação é bem menor, logo, são menores os recursos aprovados para o estado. Dito de outra forma, nos estados em que houve fragmentação partidária e sem polarização das bancadas, a cooperação se revelou efetiva e garantiu a obtenção de recursos. O fato é que a luta interna travada pelos parlamentares para aprovação de recursos ao seu estado tem melhores chances de colher bons resultados se a estratégia for a de cooperação. Esta funciona melhor do que a deserção. Também o fato de os governadores e prefeitos virem exercendo contínua pressão sobre as preferências dos parlamentares em matéria orçamentária reforça a cooperação dos últimos.

Em 2001, o Executivo voltou a liberar recursos apenas para as emendas individuais, alegando falta de recursos para os investimentos de maior vulto (emendas de bancadas), as quais atenderiam aos investimentos dos governadores⁸¹. Na verdade, a inversão de prioridades indica que o Presidente necessitou contar com maior apoio dos congressistas para realizar sua agenda, por isso a opção em liberar os recursos das emendas individuais. No capítulo 5, a análise será aprofundada sobre o que ocorreu com o orçamento de 2001 em relação às emendas de bancada.

Em outras palavras, como mencionam Pereira e Mueller (2002), os custos de manutenção de uma coalizão presidencial são muito menores aqui do

⁸¹ Jornal "O Estado de São Paulo" 17/10/2001, "Sob pressão, governo libera parte das verbas".

que aqueles observados para o caso norte-americano. Eis mais uma razão para se destacar o quanto a legitimidade democrática é restrita no Legislativo brasileiro em matéria orçamentária, pois suas demandas só serão atendidas se, ao superar a meta do superávit primário, houver receitas disponíveis para isso. Ou seja, o atendimento às demandas que realmente poderiam mudar a situação de desigualdade econômica entre os estados só ocorre depois de superadas as metas de superávit. E, até o momento, o entendimento da arena congressual é de pleno apoio a esta estratégia governamental.

Os estudos de Souza ainda apontam para o fato de que a desigualdade política na Câmara afeta as decisões da CMO. No entanto, *as desigualdades da Federação brasileira induzem os parlamentares a uma atuação estratégica via uso de recursos federais para minimizar tais desigualdades.* (Souza, 2001:31). Resta-nos averiguar se essa atuação estratégica se refere ao destino das emendas e se seria realmente capaz de mudar o *status quo*, ou se, na verdade, essas ações somente o reforçam.

No referido estudo, Souza enfatiza que em função da fragmentação partidária, recursos orçamentários beneficiam proporcionalmente estados e regiões mais desenvolvidos. Ao comparar Ceará, Bahia, e Paraná, este último teria conseguido recursos além do estipulado (ganho de 102%, contra o CE, 92% e BA, 94%). No capítulo 6 o presente estudo dará embasamento ao tratamento das desigualdades políticas e da redistribuição nos estados dos recursos orçamentários federais. Porém, o foco da análise centra-se na distribuição dos recursos orçamentários das emendas de bancada, não atingindo a análise total dos recursos orçamentários como procedeu Souza.

Os poucos estudos surgidos no final da década de 90 e início de 2000 sobre matéria orçamentária e a participação do Legislativo federal na definição do gasto público, fazem ver que o processo envolvendo a apresentação de emendas à CMO e a negociação para sua aprovação e votação em plenário

demonstram um aparente continuum⁸². Os parlamentares apresentariam emendas ao orçamento com objetivos além do pretensão *pork barrel*⁸³ (onde a moeda de troca seria a reeleição), como é conhecido na literatura norte-americana. Haveria, em primeira análise para o caso brasileiro, o interesse em aumentar seu capital eleitoral – o que na literatura norte-americana se constitui no modelo da teoria da ambição eleitoral⁸⁴ – tendo em vista o contínuo processo de eleições para os cargos majoritários nos diversos níveis subnacionais. Em outras palavras, o atendimento aos interesses paroquiais, muito difusos, dado à magnitude (distritos plurinominais) e ao tamanho geográfico dos distritos eleitorais seria uma das estratégias, mas não a principal, a garantir a reeleição. Na verdade, o aumento do capital eleitoral seria outro interesse latente, segundo apontam Souza (2001c e d) e Samuels (2002). Para Figueiredo e Limongi (2002), os quais seguem este argumento, embora desconectando-o da conexão eleitoral, a explicação da participação do Legislativo em matéria orçamentária seria creditado ao peso das normas constitucionais e regimentais a regulamentar o processo decisório.

Entretanto, para Figueiredo e Limongi (1999), o que imperaria na relação Executivo-Legislativo e na questão orçamentária é o fato de o Executivo e os partidos líderes terem rigoroso controle sobre a agenda legislativa. Portanto,

⁸² Exceção aos trabalhos de Barry Ames (1986, 2001) e de Pereira e Mueller (2002).

⁸³ Cfe. Souza (2001:6, 7) O conceito de *pork barrel* deriva da literatura norte-americana sobre escolha racional. Shepsle e Bonchek (1997) definem o *pork barrel*, como "a apropriação de recursos federais para projetos ineficientes que beneficiam os distritos específicos dos congressistas mas que pouco beneficiam a nação como um todo". Afirmam que o incentivo para que um parlamentar opere 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 o *pork* beneficia só a área ou região que a recebe, a expensa de todos os contribuintes, os congressistas lucrariam se não houvesse *pork*. No entanto, cada congressista tem um forte incentivo para continuar a querer beneficiar seu distrito. Assim, os congressistas sabem que todos se beneficiariam igualmente sem o *pork*, mas continuam insistindo. Ou seja, o "dividendo cooperativo" resultante da ausência de *pork*, na qual um distrito perde seu projeto mas é recompensado por não ter que financiar projetos em outros distritos, não é estável porque os políticos continuam a ter incentivos para viabilizar projetos nos seus estados e distrito. O argumento da autora enfatiza que o uso de *pork barrel* pelos parlamentares brasileiros não assegura tantos benefícios como no caso americano.

⁸⁴ David Samuels, 2002.

a estrutura institucional brasileira difere radicalmente da estrutura americana, o que se estende para a estratégia política eleitoral. Sendo assim, leis eleitorais podem levar a incentivos para os legisladores cultivarem o voto pessoal, mas a concentração de poder Legislativo nas mãos do Executivo e dos líderes partidários refletiria na minimização das habilidades individuais para a ação. A dinâmica da análise desses autores centra-se tanto no modelo distributivo como no modelo partidário para o caso brasileiro. O elemento federativo poderia estar implícito nesta abordagem, porém, os autores deixam de mencioná-lo.

Por outro lado, derivando da fonte da conexão eleitoral, surgiram estudos que apontam que os custos de manutenção de um governo de coalizão, como é o caso brasileiro, sustentado pelo regime presidencialista e federativo, multipartidário e com sistema eleitoral e partidário que combina lista aberta e eleições proporcionais, seriam dispendiosos, como alega a literatura norte-americana⁸⁵. Todavia, para Pereira e Mueller (2002), a hipótese acima não foi confirmada pela análise das emendas individuais ao orçamento da União no período 1995-1998 e depois em 2000. Portanto, a manutenção das relações Executivo-Legislativo, em um governo de coalizão, *tem sido relativamente “barato” para o governo manter disciplinada sua coalizão no Congresso*(2002:267). O que decorre disso é que buscar nas emendas individuais atributos de uma política predominantemente individualista e centrada na distribuição de *pork* não garante o aumento de capital eleitoral e nem a reeleição. A explicação para a cooperação dos parlamentares ao aprovarem as emendas de bancada como uma relação apenas baseada no ganho-troca de benefícios precisa ser complementada pela variável governabilidade voltada à consolidação do presidencialismo de coalizão, conjugada com o federalismo exacerbado para o caso brasileiro e com o perfil da representação política do Congresso Nacional.

⁸⁵ Pereira e Mueller (2002:266) citam Roubini e Sachs(1989), Weingast (1979), Shepsle e Weingast (1981) e Scartascini e Crain (2001)

Portanto, para o estudo aqui proposto, partimos do pressuposto de que há o clientelismo (distribuição de *pork barrel*) e de que ele está institucionalizado nesse processo. Inclusive, independe de ocorrer em um estado desenvolvido ou não. É provável que não haja diferença significativa, principalmente no encaminhamento de emendas individuais, entre um parlamentar do Amapá e um parlamentar de São Paulo. Estes parlamentares não teriam por que usar de forma diversa o recurso, ou seja, o atendimento do interesse específico da base local. Portanto, uma vez instalado o mecanismo da clientela, a ação de *promover políticas distributivistas é a estratégia dominante para políticos racionais interessados em garantir a continuidade de suas carreiras*. (Figueiredo e Limongi (2001)..

Em outras palavras, admite-se o argumento dos autores citados em relação à distribuição de *pork* e ao fato deste não ser a pedra fundamental para a reeleição. Todavia, é preciso enfatizar que o Legislativo federal apóia quase que integralmente a proposta do Executivo com relação à determinação de onde e de como realizar o gasto público. Por essa via, sua iniciativa fica restrita à adequação da proposta do projeto de lei orçamentário, ora redistribuindo os recursos de forma a atender com maior propriedade o investimento, ora encaminhando uma proposta alternativa, embora não distante da proposta inicial, principalmente porque o governo federal “precisa primeiro estar convicto” de que aquele investimento proposto pela bancada realmente soluciona, ameniza a carência daquela área no estado, município. O depoimento citado é de um técnico da área do Orçamento, porém Pardini e Amaral (1999) ao revisarem a tradicional teoria do incrementalismo, decrementalismo chegaram a esta mesma conclusão.

Assim, o paradigma do investimento público federal se relacionaria aos valores alocados pelas bancadas e ao que é efetivamente liberado pelo Executivo, seguindo o caminho: (a) da viabilidade de fazer o investimento; (b) do investimento causar certa visibilidade; (c) de estar entre as prioridades da administração federal; e (d) de satisfazer aos interesses da coalizão governista. Portanto, todos os elementos necessários para o sucesso da governabilidade

As possibilidades de retorno juntam-se à viabilidade e à visibilidade da obra, principalmente se esta for contemplar o desenvolvimento econômico do estado e região. Estes dois aspectos indicam a prioridade, mesmo que a obra esteja localizada em um estado em que o governo estadual faz oposição ao governo federal. Na verdade, no período estudado, o governo federal contou com uma oposição quase irrelevante, principalmente no Congresso Nacional.

Se levados em consideração os 26 estados da Federação e o DF, 20 estados davam a possibilidade de manutenção tranqüila do presidencialismo de coalizão. Apenas os estados do Rio Grande do Sul, Sergipe, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Amapá, Acre e Alagoas eram governados pela oposição a partir da eleição de 1998. Pois, neste caso, o que conta é que o desenvolvimento da economia regional também é uma fonte de receitas para o governo federal. Portanto, a *rationale* do Executivo está em aumentar o caixa do Tesouro. Esta seria a principal explicação para a falta de critérios para a liberação de recursos das emendas, pois os percentuais variam muito de um estado para outro.

3.2. A nova dinâmica orçamentária

A partir de 2000, foi adotada a nova classificação funcional, o que para os técnicos da área indica que houve melhor adequação, visibilidade e racionalidade do orçamento público – por exemplo, Saúde é desmembrado do Saneamento, Indústria, do Comércio, que reaparece como Comércio e Serviços, e Habitação e Urbanismo são classificadas em separado. Desaparece a área de desenvolvimento regional e é criada a área de Gestão Ambiental, basicamente com a mesma função do desenvolvimento, inovando apenas na questão ambiental. A Assistência e Previdência é remodelada, ficando apenas Assistência Social, mesmo porque a Previdência é uma área exclusiva do Executivo, não sendo assim permitido ao Legislativo intervir.

É importante lembrar aqui que as emendas parlamentares estão reunidas basicamente no item de despesa Investimento ou Investimento de Capital.

A análise empreendida a seguir foi possível a partir da investigação das áreas de atendimento das demandas acolhidas pelo Legislativo ao emendar o orçamento fiscal da União (LOA). Estas áreas são denominadas *função* no vocabulário restrito à temática orçamentária. As funções subdividem-se em *subfunções*. Os *programas* e *atividades* são as denominações de cada ação presente na dotação orçamentária anual.

Portanto, a análise interpretativa empreendida nesta etapa da investigação se ateve à destinação dos recursos alocados via emendas de bancada, onde o destino destes recursos leva em consideração a *função*, o *programa*, e a *atividade* deliberados para receber o recurso proveniente das emendas.

O trabalho de processamento dos dados começou com a distinção de todas as funções que tiveram emendas de bancada dos orçamentos fiscais do período 1996-2001. O passo seguinte foi retirar as informações relevantes que constam dos programas a que se destinaram as emendas, separando-as por estado e região geográfica. Como exemplo: bancada da Bahia - NE, programa de desenvolvimento sustentável do turismo. Foi registrada a continuidade e a alternância do investimento, as prioridades de cada bancada, a preocupação evidente com a região metropolitana dos estados, etc. Terceiro passo: preparar tabelas anuais dos orçamentos do período, classificados regionalmente, com a abrangência de todos os estados e DF.

O resultado final foi formatar as tabelas, apresentando-as por região geográfica, estado por estado, período que abrange o orçamento fiscal de 1996 a 2001, a análise do pedido inicial de recursos da bancada, o que foi autorizado pelo Executivo e o percentual da liberação deste recurso, sempre baseado no que foi autorizado e não mais no pedido inicial da bancada (saldo da emenda). Estas tabelas, bem como um modelo das cerca de 400 páginas do material utilizado para esta análise encontram-se no Anexo B.

É importante dizer que neste capítulo e no Capítulo 5, menciona-se recorrentemente o termo *suplementação de recursos* pelo Executivo, processo que pode ocorrer de duas formas: a) vir previamente embutido na proposta orçamentária (PLO), o que sofreria então apenas uma adequação no Legislativo; b) ser objeto de uma emenda de iniciativa do Legislativo e ter acrescido valores no decorrer do exercício orçamentário (através de créditos adicionais ou de remanejamento proposto por um ou por ambos poderes).

A seguir, estão demonstradas as primeiras análises resultantes desse processo, enfatizando-se a presença da representação política de cada bancada e região, o que as distingue e o que as aproxima, em lugar do tratamento efetivo de ganhos e perdas reais dos recursos alocados e executados, que serão tratados no capítulo 5.

A região Sul ganhou um capítulo especial (Capítulo 4), pois foi necessário confrontar os pontos que poderiam exacerbar o conflito, dada a situação de oposição na bancada do RS e de franco governismo nos estados de SC e PR, embora este último tenha sido governado por um partido de oposição no primeiro mandato de FHC. O que fez então com que a taxa de sucesso da bancada do RS fosse tão superior em relação aos dois outros estados? O ato de representar alcança modelos distintos nestes três estados. Este seria o diferencial? Como a *expertise* política e técnica foi usada para garantir os recursos das emendas?

É oportuno enfatizar que o que se investigou e se diagnosticou da intervenção legislativa no orçamento da União é que a participação do Legislativo no sistema de representação se amplia com a intervenção em matéria orçamentária, pois, a despeito da área que cobre o orçamento público ser bastante árida, exigindo do Legislativo federal uma especialização, esta vem se consolidando. Portanto, a “*expertise*” técnica fica a cargo dos assessores legislativos dos parlamentares e das consultorias de orçamento das duas Casas, as quais, sem este aporte técnico teriam a participação e representação parlamentar menos eficaz e sua *expertise* política diminuída.

3.3. A representação das bancadas estaduais no orçamento: regionalismo político e desenvolvimento regional

De acordo com as indicações anteriores e segundo Bezerra (1999), o cumprimento do “dever” do parlamentar emendar o orçamento com o objetivo de carrear recursos para seus estados, faz da intervenção legislativa um ato de relevante significado. Segundo Jan Bitoun (2002⁸⁶),

As políticas públicas, sejam elas estatais ou não estatais, empreendidas por agentes que desenvolvem suas estratégias, tomando sucessivas decisões resultantes de intenções, materializam-se por ações que modificam o território, redesenhando as características da vida coletiva, ampliando, mantendo ou reduzindo o quadro de oportunidades para diversos segmentos sociais, partícipes do referido território.

Ao enfatizar a escassez dos estudos que focalizam a intervenção legislativa em matéria orçamentária, e corroborando o argumento de Figueiredo e Limongi(1999, 2001, 2002), que creditam às regras constitucionais e regimentais o ponto de inflexão no processo decisório, se estendendo também em relação à matéria orçamentária, a seção seguinte se ocupa de embasar como é feito o encaminhamento das demandas dos estados e municípios as suas respectivas bancadas estaduais.

Para identificar e avaliar como é o perfil dessa representação focalizada nas bancadas dos 26 estados e DF, distribuídas pelas cinco regiões brasileiras, parte-se do pressuposto de que a proposta do Executivo não é antagonica à proposta legislativa no processo orçamentário. Os dois poderes

⁸⁶ Jan Bitoun. Nordeste: dimensões locais e regionais nas estratégias de desenvolvimento. *Observa Nordeste – Análises de Conjuntura*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, mar-abril/2002: WEB

buscam aprovar e implementar suas preferências orçamentárias, havendo, no entanto, adequação do Legislativo à proposta do Executivo, que, por hora, detém a iniciativa.

Por outro lado, o atendimento às demandas do Legislativo pelo Executivo corporifica a relação intergovernamental, dado que a pressão exercida pelos governos estaduais e prefeitos das capitais sobre o primeiro tem sido uma constante, embora exacerbada em se tratando dos estados menos desenvolvidos. As emendas se constituiriam então em adequações ao modelo pré-estabelecido pelo Executivo federal e em consonância direta com os governos estaduais.

A despeito da ausência de antagonismo na proposta executiva e legislativa, as diferenças no âmbito do Legislativo surgirão ao se tratar distintamente as regiões e o encaminhamento das emendas por suas respectivas bancadas. Infere-se hipoteticamente que, em primeiro lugar, há uma representação parlamentar regional e federativa prevalecendo sobre o conflito redistributivo regional.

No entanto, é possível distinguir o perfil da representação política parlamentar, a qual aponta para uma representação ampliada, do tipo universalista, em se tratando das regiões desenvolvidas, Sudeste e Sul e parte do Centro-Oeste. Nas regiões Sudeste e Sul, a afirmativa se refere ao foco na representação de interesses ligados à produção (industrial e agrícola e de serviços) e dos serviços metropolitanos para as populações dos conglomerados urbanos de SP, RJ e MG, no Sudeste e do RS, na região Sul. Na região Centro-Oeste, além do foco em infra-estrutura para o agronegócio, o atendimento aos serviços que beneficiam as populações do entorno de Brasília caracterizariam a representação universalista.

O oposto ocorreria na região Norte, ainda com uma representação particularista, embora existam alguns projetos de integração com países estrangeiros. Mas a hipótese de pulverização das ações como balizadora das preferências dos congressistas do Norte, visando ao maior aporte de recursos federais, faz parte desta análise, pois a expectativa é que a resposta fosse

confirmada pelo número excessivo de representantes parlamentares de seis dos sete estados. Além disso, a carência de bens públicos nessa região é bastante acentuada, o que não evitou que o comportamento dessas bancadas rumassem em duas direções: para uma atuação individual e de ações fragmentadas.

No Nordeste, a representação se encontra calcada no interesse estadual e municipal e, portanto, é focada no bem público, como argumentamos ser o caso das regiões desenvolvidas. No entanto, prevalece a preocupação em carrear recursos para as *ilhas de desenvolvimento*, deixando espaços públicos e sociais em pleno abandono. Ou seja, tanto na região Norte, como na região Nordeste, prevaleceriam a manutenção do *status quo* em se tratando de resolução dos graves desequilíbrios regionais. No primeiro caso, por sustentar uma representação que conduz uma ação pulverizada no atendimento das demandas, e, no segundo caso, pelo atendimento das demandas em parte dos estados e municípios que contam previamente com desenvolvimento sustentável.

3.4. Região Nordeste: perfil sócio-econômico

A região Nordeste tem 47,7 milhões de habitantes distribuídos entre os nove estados: Alagoas (AL), Bahia (BA), Ceará (CE), Maranhão (MA), Paraíba (PB), Pernambuco (PE), Piauí (PI), Rio Grande do Norte (RN) e Sergipe (SE), sendo que sete deles estão entre os estados de menor PIB per capita do Brasil, ou seja, entre os estados de menor renda e com índices de IDH que vão de 0,633 em Alagoas a 0,702 no Rio Grande do Norte (o melhor colocado nesta região, mas que mesmo assim está abaixo da média nacional do desenvolvimento humano, que é 0,750⁸⁷). O crescimento populacional dessa região foi de 28,9%, desde o censo de 1991.

⁸⁷ IDH – M 1991-2000 – Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. UNDP/IPCA. Dos 100 municípios no ranking do mais alto IDH-M do Brasil, 96 estão na região Sul e

A crise econômica por que passou o Estado brasileiro a partir de 1999 e que acabou reduzindo drasticamente os investimentos em obras públicas em todos os estados de uma maneira geral, sobretudo na região Norte e Centro-Oeste, também se fez sentir no Nordeste.

Embora a redução tenha sido menos acentuada em termos de execução das emendas aprovadas nesta região – apenas Sergipe e Maranhão tiveram quedas bruscas na implementação das obras – ainda assim os cortes na proposta inicial das bancadas nordestinas foram significativos. Destoando deste panorama de crise se configurou o estado de Alagoas – cuja média do IDH para os municípios está em 0,344, o que denota pobreza e desigualdades sociais elevadas – que a despeito de não ser o estado que obteve os maiores índices de implementação do investimento resultante das demandas legislativas, foi o estado que menos sofreu quedas bruscas na liberação dos recursos em todo o período em tela. Inclusive, recursos autorizados a este estado sempre foram superiores ao constante da proposta da emenda da bancada, embora esta diferença não seja tão significativa. No entanto, a maior parte das emendas liberadas ainda não contemplaram as populações desses municípios com baixo IDH, pois a prioridade foi justamente para o setor turístico.

A implementação dos projetos do Ceará chegou a alcançar o índice de 90% no orçamento de 1996 e caiu para 31% em 2001. Mesmo em queda, o último índice foi o maior, proporcionalmente aos nove estados. Explicações a esta taxa de sucesso são aludidas ao fato de o ministro do Planejamento e Orçamento ter pretensões políticas no estado⁸⁸, muito embora a bancada eleita em 1994 e 1998 apresente-se altamente governista.

O compromisso das bancadas com a irrigação das terras nordestinas vem de longa data, inclusive com um aporte de recursos significativos

Sudeste. Na outra ponta, com os menores índices de IDH-M, os 100 primeiros municípios estão todos nas regiões Nordeste e Norte.

⁸⁸ Depoimento colhido junto a assessores parlamentares e consultores de orçamento em abril/2002.

para sanar tal questão, mas que permitiu, até o momento, apenas solução parcial do problema da seca, pois persistem regiões desérticas em alguns estados (PI, PE, BA, CE e RN) com deficiências graves em função da seca.

É recorrente a preocupação das bancadas nordestinas com o problema da escassez de água, seja para o desenvolvimento e sustento da produção, seja para expandir o sistema de abastecimento de água para a população. É preponderante a destinação de recursos para os projetos de irrigação. Inclusive, estes recursos vêm de diversas fontes de financiamento, como do Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Desenvolvimento Urbano, CODEVASF e Ministério de Planejamento e Orçamento e de organismos internacionais como o BID. Também é relevante a demanda por obras de sistema de abastecimento de água.

Certamente é uma demanda típica da região, dada à escassez de infra-estrutura hídrica. Entretanto, mesmo em outros estados brasileiros em que a área de cobertura hídrica atingiu mais de 80% dos domicílios brasileiros⁸⁹, estando esta política descentralizada há vários anos, e a cargo do município tal investimento público ainda assim há urgências que por vezes têm tido a intervenção direta da União. Segundo Arretche (2002), vale lembrar que na década de 90 houve a descentralização dessa política, inclusive com a tentativa de reestruturação das empresas públicas visando ao desenvolvimento urbano e ao saneamento básico, embora só puderam fazer financiamento federal os estados que não acumulavam dívidas com o governo federal. A saída para a privatização dessas empresas não obteve êxito.

Entretanto, outra interferência direta da União e dos organismos internacionais é com relação ao esgotamento sanitário, um problema de saúde pública que necessitaria de um aporte de recursos significativo por parte dos municípios. De fato, sabe-se da impossibilidade de a grande maioria dos

⁸⁹ Conforme IBGE – PNAD, Sudeste e Sul se encontram entre as duas regiões com cobertura de mais de 80% do sistema de abastecimento de água.

municípios brasileiros arcar com este encargo, o que vem acarretando problemas graves de saúde pública. (Ver Kugelmas, 2001).

Portanto, fica claro que os municípios nordestinos não têm condições sequer de assumir o encargo com o abastecimento de água, devido a duas precariedades: base de arrecadação diminuta e condições climáticas que causam o desabastecimento. Por isso, a preocupação do Legislativo federal com o fornecimento de água encanada à população nordestina. Nas ações de saneamento básico ficou evidente que a primeira providência é com relação à ampliação do abastecimento de água para atingir maior número da população. No período em tela, houve significativa aplicação dos recursos federais aprovados nas emendas de bancada até o orçamento de 1999. Após esta data, os recursos implementados foram exíguos. Com relação às ações de saneamento visando ao esgotamento sanitário encaminhadas pelas emendas, estas tiveram aplicação de poucos recursos federais em relação à dimensão e custo das obras. Por parte do Executivo, ficou claro que este priorizou a implementação da ampliação do abastecimento de água no Nordeste somente até o orçamento de 1998.

Entretanto, é significativa a destinação dos recursos de bancadas para irrigação, escoamento da produção e turismo, o que acompanha a ação do Executivo, predominando a dimensão macroeconômica ao se priorizar o desenvolvimento econômico antes do desenvolvimento social.

Sinal evidente da intervenção legislativa é o forte apelo a áreas já cobertas com algum tipo de incentivo, o que nos permite argumentar que o Nordeste convive com “ilhas” de desenvolvimento e outras áreas de carência quase total de recursos básicos para a sobrevivência humana. Evidencia-se assim a permanência do *status quo*, isto é, as desigualdades continuam a ser extremadas, até mesmo dentro do mesmo estado, o que coloca a região como a de menor desenvolvimento econômico e social do país, segundo dados do IBGE. Por isso, o Nordeste vem ao longo de sua trajetória consolidando uma posição estrutural de desigualdade. Nas palavras de Jan Bitoun (Id., *ibid.*)

Na sua estrutura sócio - política, herdou uma extrema desigualdade e, como foi visto, a manutenção de poderes pouco contestados, fazendo com que amplos setores da população não consigam participar da elaboração de estratégias coletivas de desenvolvimento. Assim, os planos estratégicos reduzem-se na maioria das vezes à expressão de poucos e consolidados interesses particulares que continuam drenando para si os investimentos que se dirigem para os diversos lugares da região. Outro fator desfavorável para o Nordeste deve-se à concentração do conhecimento e da tecnologia, que são elementos fundamentais do novo modo de produzir, em alguns poucos pontos do território. Exemplificando, em 1991, os 3% de chefes de domicílio com 15 ou mais anos de estudo estavam concentrados em Fortaleza, Salvador e sobretudo no Recife (IBGE - Censo 1991). [...] o paradigma da competição leva à adoção de políticas que, em vez de tratar do território na sua diversidade, tendem a ampliar as desigualdades entre lugares, selecionando alguns já empresariados que teriam vocação para competir. No documento "Brasil em Ação", que norteia a política federal, há claras opções visando fortalecer os focos competitivos, sendo assim qualificados aqueles poucos lugares que já mantêm alguma articulação para fora: Carajás, os pólos de soja, os perímetros irrigados, o litoral de resorts turísticos.... Essa orientação leva à extrema fragmentação, que encontra aliados no âmbito dos processos de estadualização e municipalização de muitas políticas, se levarmos em conta as composições em geral bastante concentradas das forças políticas que controlam o poder nos estados e na maioria dos municípios. Em suma, a tendência seria de fortalecer quem já é forte e relegar ao abandono, temperado por algumas compensações de ordem social, quem ainda é fraco. O que, no Nordeste, significa a maioria dos lugares.

Em outras palavras, mesmo junto às “ilhas” de desenvolvimento ligadas ao turismo, como a região do baixo Sul da Bahia, ali se concentram os mais baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) deste estado. Inclusive, há um contingente da população que sequer tem registro civil⁹⁰, ou seja, não existem oficialmente.

Por outro lado, não causa estranheza o fato de a implementação das obras para o Nordeste se concentrar em obras de irrigação para produção, antes de

⁹⁰ 20% da população de 150 mil hab. Gazeta Mercantil, 22/10/02.

abastecimento de água potável, melhorias de rodovias, portos e aeroportos, e desenvolvimento sustentável do turismo (infra-estrutura turística), antes da construção e de equipamentos para hospitais. Esta é a conclusão a que se chega ao observar o encaminhamento das demandas pelos executivos estaduais às bancadas nordestinas. O mesmo ocorre com as ações realizadas pelo executivo federal, as quais voltadas a melhorias nas condições de habitabilidade, urbanismo, transporte público, visaram principalmente às capitais e regiões metropolitanas daqueles estados.

Com uma representação na CD de 29,43%, e incrementada pela representação do Senado que acresce apenas 0,54%, as bancadas nordestinas somente destoaram da preferência do Executivo federal ao propor emendas visando à ampliação do abastecimento de água e saneamento básico, quando esta proposta não foi referendada pelo Executivo nas LDOs de 1999 a 2000. Mesmo contrariando a proposta inicial do Executivo nestes dois exercícios, a preocupação nessa área ainda fica em terceiro lugar na lista das prioridades, como mostra a tabela 3.1. Inclusive, para o orçamento de 2000, o saneamento não consta entre as quatro prioridades para o atendimento das emendas. Sinal de que o aprendizado de só aprovar emendas que comunguem com a proposta executiva começou a fazer efeito.

No entanto, a preocupação que se encontra entre a bancada nordestina com o desenvolvimento das regiões metropolitanas é recorrente nas demais regiões, fato observado com bastante positividade também na Região Sul (expansão do trem metropolitano em P.Alegre-RS). O que difere as propostas da região Nordeste das demais regiões é ao concentração do atendimento aos pólos já desenvolvidos, principalmente em se tratando do turismo sustentável.

3.4.1 Demandas da região Nordeste e perfil da representação

O destino das demandas atendidas pelas bancadas nordestinas se concentra nas áreas urbanas e metropolitanas. Nas regiões metropolitanas se concentram os grandes problemas das regiões populosas brasileiras (moradia, segurança pública, ausência de regularização fundiária e de políticas para desportos, áreas de lazer). Ao mesmo tempo em que os problemas na área rural nordestina continuam sem solução, as áreas urbanas têm tido algum tipo de atendimento devido à concentração da população e da riqueza. Todavia, observa-se que o que vem estruturando a representação das bancadas nordestinas é uma representação ampliada, a despeito da preocupação se restringir a áreas que atendam ao processo de desenvolvimento sustentável em relação à economia local e regional.

A seguir, a Tabela 3.1 mostra as áreas de maior demanda e preocupação das bancadas nordestinas no período 1996-2001. Ressalta-se que em 1997 o estado de Sergipe ficou sem contemplação de investimento, devido a não apresentação de emendas de bancada em tempo hábil à CMO em 1996.

Tabela 3.1. - Nordeste – Áreas de ação de maior abrangência das bancadas e com maior volume de recursos

1996	1997	1998	1999	2000	2001
Agricultura	Transporte	Transporte	Transporte	Gestão Ambiental	Gestão Ambiental
Saúde e Saneamento	Agricultura	Agricultura	Agricultura	Transporte	Transporte
Transporte	Saúde e Saneamento	Saúde e Saneamento	Saúde e Saneamento	Saúde e Saneamento	Urbanismo
	Desenvolvimento Regional	Desenvolvimento Regional	Habitação	Habitação	Saúde
					Urbanismo

Fonte: Montagem baseada nos Relatórios das funções orçamentárias – 1996-2001.

O setor de Transporte foi preocupação essencial das nove bancadas nordestinas, se formos medir pelo aporte de recursos para a área no período orçamentário em tela. Concorreram as demandas de investimento para rodovias federais e para a modernização dos portos. As bancadas nordestinas aprovaram recursos para expansão e manutenção das rodovias federais, inclusive com recursos para a BR 101 em Pernambuco e Rio Grande do Norte, que percorre a região litorânea do país de Sul a Norte. Em relação à modernização dos portos marítimos⁹¹ e à hidrovia do Rio São Francisco (BA), houve um aporte de recursos expressivo durante estes seis anos. Portanto, benefícios visando ao crescimento das exportações foram encaminhados pelas bancadas, assim como aqueles preocupados com a interiorização dos negócios por hidrovia.

Nota-se que, para esta área houve preferências por programas que comungavam da agenda executiva, obtendo assim a liberação substancial de recursos pelo Executivo. De uma maneira geral, esta área foi, até o orçamento de 1999, onde o Executivo deu atendimento a todos os estados.

Apesar do expressivo aporte de recursos para investimento em portos nos estados de PE, MA e RN, a maior parte dos recursos agregados do período foram destinados à expansão de rodovias federais, geralmente tendo como elo as capitais destes estados. De fato, vê-se execução significativa do investimento – a maior parte das bancadas é contemplada com até 80% da execução –, até mesmo com suplementação da União para as emendas aprovadas até o orçamento de 1999.

No entanto, a partir do orçamento de 2000 a situação começou a mudar: os recursos ora são implementados no patamar de 50% do que foi aprovado na emenda (nos estados do RN,BA,PE,CE), ora não os são, como é o caso do Maranhão. Em 2000, a bancada da Bahia agregou à demanda recorrente

⁹¹ Recursos para o Porto de Suape (PE), Porto de Natal (RN), Porto de Pecem (CE), Porto de Itaqui (MA).

por obras em rodovias e para a hidrovias investimentos para a implantação de metrô⁹².

Para o orçamento de 2001, o nível de execução das emendas das bancadas da Bahia, Paraíba, Alagoas, PE, Ceará, Maranhão, Piauí e Rio Grande do Norte foi bem menor que o registrado nos anos anteriores. O maior nível de execução chegou a 49% do recurso, embora com cortes na emenda inicial (Porto de Natal). Para os portos nos estados do CE, PB, AL, PE houve maior liberação de recursos, e bem menores no caso das rodovias federais, mas os níveis de execução (implementação) oscilaram em torno de 30%. No Piauí, houve uma emenda para melhorias no transporte ferroviário, porém os recursos não foram liberados.

Outra área que atinge a preferência das bancadas nordestinas é a agricultura, a qual concorreu com a área de transporte em investimentos e em números de emendas de todas as bancadas nordestinas. Apesar da função não ter sido extinta com a nova classificação em 2000, ela perdeu espaço para a Gestão Ambiental. Razão disso é o fato que as obras a serem implementadas não são apenas investimentos para área agrícola, mas se estendem à questão ambiental. Portanto, o impacto ambiental também é uma questão relevante na demanda por irrigação para as terras nordestinas. Contam para esta preocupação o quadro de combate e resistência à seca a que estão acostumados os nordestinos.

No entanto, no período em que a agricultura foi priorizada – orçamentos de 1996-1999, basicamente todo o investimento aprovado pelas bancadas se destinou à irrigação, objetivando a construção de barragens e adutoras no interior dos estados. Com nível significativo de execução do investimento (em torno de 80%) para todos os estados, observa-se que se manteve a continuidade na ação e na implementação das obras de anos anteriores. De uma forma geral, os recursos liberados para a agricultura superaram com bastante folga o que foi

⁹² Metrô – trecho Calçada-Paripe/Lapa-Pirajá.

aprovado nas emendas de bancada, ou seja, os valores alocados nas emendas foram suplementados pelo Executivo⁹³.

Em 1996, afora a preocupação constante com a irrigação, foi liberado recurso para o combate à doença vassoura-de-bruxa nos cacauzeiros da Bahia. Em 1998, emendas da bancada do Ceará para extensão da eletrificação rural e reassentamento da população desalojada pela Barragem do Castanhão tiveram êxito no primeiro caso, sendo que para o segundo não houve liberação de recursos.

De acordo com o Estudo n. 77/2001, realizado pelo COFF – Núcleo do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal – a pedido de um parlamentar do PT de Pernambuco, a evolução do investimento federal nos subprogramas referentes às ações de combate à seca no Nordeste e no estado de Pernambuco se desenvolveram de forma constante, embora o investimento varie no período 1997-2001. Ainda que em algum exercício a aplicação de recursos tenha diminuído, esta redução não chegou a ser significativa, exceção a 2001, quando o investimento caiu consideravelmente. As ações abaixo descritas nos Quadros 3.1 a 3.4 se referem exclusivamente a investimentos federais relativos ao “combate” ou à “convivência com a seca”. Isso torna impossível o comparação com o total de recursos alocados pelas bancadas nordestinas para a agricultura ou gestão ambiental, mas permite que visualize o nível de preocupação das bancadas com o problema da seca.

⁹³ Apenas os estados do Nordeste receberam recursos para a agricultura no orçamento de 2000, e o TO no Norte.

Quadro 3.1. – Demonstrativo dos Recursos Destinados ao Combate à Seca – região Nordeste									
RS Mil									
SUBPROGRAMA	1997			1998			1999		
	Autorizado	Liquidado	Liq./Aut. %	Autorizado	Liquidado	Liq./Aut. %	Autorizado	Liquidado	Liq./Aut. %
Abastecimento de água	83.174	46.341	55,72	109.106	65.715	60,23	51.607	45.926	88,99
Irrigação	507.282	434.041	85,56	550.929	372.756	67,66	372.859	311.033	83,42
Estudos e Pesquisas Hidrológicos	75	45	60,00	11.200	11.200	100,00	0	0	0,00
Regularização de Cursos de água	117.552	100.782	85,73	157.306	97.698	62,11	107.242	98.927	92,25
Defesa Contra as Secas	99.293	55.960	56,36	157.741	131.820	83,57	89.425	84.310	94,28
Defesa Contra Sinistros	3.220	3.220	100,00	23.486	15.815	67,34	21.875	17.650	80,69
Programação Especial	23.611	18.184	77,01	3.840	1.240	32,29	920	297	32,28
TOTAL	834.207	658.573	78,95	1.013.608	696.244	68,69	643.928	558.143	86,68

ONTE: SIAFI/STN – COFF/CD - PRODASEN

Quadro 3.2. – Demonstrativo dos Recursos Destinados ao Combate à Seca – Estado de Pernambuco									
RS Mil									
SUBPROGRAMA	1997			1998			1999		
	Autorizado	Liquidado	Liq./Aut. %	Autorizado	Liquidado	Liq./Aut. %	Autorizado	Liquidado	Liq./Aut. %
Abastecimento de água	5.205	1.584	30,43	3.726	2.913	78,18	2.959	2.171	73,37
Irrigação	67.282	53.224	79,11	98.840	60.398	61,11	33.159	22.302	67,26
Estudos e Pesquisas Hidrológicos	0	0	0,00	0	0	0,00	0	0	0,00
Regularização de Cursos de água	29.165	23.000	72,00	7.172	6.027	84,04	30.076	23.269	77,37
Defesa Contra as Secas	24.189	18.353	75,87	32.218	31.426	97,54	20.939	19.441	92,85
Defesa Contra Sinistros	0	0	0,00	5.350	3.103	58,00	5.320	4.525	85,06
Programação Especial	1.886	1.361	72,16	0	0	0,00	0	0	0,00
TOTAL	127.727	97.522	74,79	147.306	103.867	70,51	92.453	71.708	77,56

FONTE: SIAFI/STN - COFF/CD – PRODASEN

No período de 1997 a 2001, a média da implementação anual do investimento federal para o Nordeste foi em torno de R\$ 600 mil, variando de um máximo de R\$ 696mil, em 1998, a um mínimo de R\$ 558 mil, em 1999. Para o estado de Pernambuco, a média dos gastos com essa programação, no período, foi de R\$ 90mil, variando de um máximo de R\$ 103 mil, em 1998, a um mínimo de R\$ 71mil, em 1999. Em Pernambuco foram aplicados cerca de 14,2% do total da Região Nordeste.

Como houve mudanças na classificação orçamentária a partir de 2000, foram reformulados os programas e subprogramas que se destinam ao combate à seca. Eles estão elencados nos quadros 3.3. e 3.4. Destaque para o período que compreende o estudo, 1997-2001, até agosto deste último.

Quadro 3.3. – Demonstrativo dos Recursos Destinados ao Combate à Seca – região Nordeste						
						R\$ Mil
SUBPROGRAMA	2000			2001		
	Autorizado	Liquidado	Liq./Aut. %	Autorizado	Liquidado	Liq./Aut. %
Proágua Gestão	17.100	8.210	48,01	18.434	1.763	9,56
Águas do Brasil	4.050	3.074	75,90	13.224	920	6,96
Nossos Rios: São Francisco	7.233	2.479	34,27	12.643	0	0,00
Irrigação e Drenagem	207.653	131.585	63,37	272.565	45.377	16,65
Proágua Infra-Estrutura	600.314	379.914	63,29	624.627	107.890	17,27
Transposição de Águas do Rio São Francisco	39.860	29.161	73,16	127.740	0	0,00
Defesa Civil	141.446	140.938	99,64	14.000	1.860	13,29
TOTAL	1.017.656	695.361	68,33	1.083.233	157.810	14,57

FONTE: SIAFI/STN – COFF/CD – PRODASEN

Quadro 3.4. – Demonstrativo dos Recursos Destinados ao Combate à Seca – Estado de Pernambuco

RS Mil						
SUBPROGRAMA	2000			2001		
	Autorizado	Liquidado	Liq./Aut.	Autorizado	Liquidado	Liq./Aut.
Irrigação e Drenagem	55.063	27.148	49,30	35.126	6.503	18,51
Proágua Infra-Estrutura	95.230	59.147	62,11	77.242	8.059	10,43
TOTAL	150.293	86.295	57,42	112.368	14.562	12,96

FONTE: SIAFI/STN – COFF/CD – PRODASEN

No exercício de 2000, houve aplicação de R\$ 695 mil, ou seja, 68,33% dos valores autorizados para o Nordeste. Já para 2001, apenas 14,57% dos valores autorizados foram liquidados até o mês de agosto. Em 2000, Pernambuco recebeu de investimento federal apenas 57,42% do que foi autorizado para as ações de combate à seca. Já em 2001, o repasse ficou em 12,96% dos valores autorizados.

O estudo realizado pelos consultores da área de orçamento indica que as ações intermediadas pelo Legislativo para resolução do problema da seca no Nordeste vêm ocorrendo, mesmo que a implementação desse investimento por parte do governo federal ainda seja parcial.

Basicamente, até o orçamento de 1999, as ações para a área de Saúde e Saneamento estavam concentradas em saneamento básico – abastecimento de água e raras ações para esgotamento sanitário. Em 2000, houve a divisão dessa área e as emendas aprovadas para a área do saneamento não foram implementadas, dada a resolução do Executivo, através da LDO, de priorizar outras áreas para financiamento.

Durante o período estudado, a preocupação com o saneamento básico se estende pela maioria das bancadas nordestinas, percebendo-se ênfase naqueles estados com menores índices de desenvolvimento humano e PIB per capita, como é o caso do Piauí, Maranhão, Paraíba e Alagoas. Em contrapartida, o

Executivo variou muito a liberação dos recursos para a implementação das emendas aprovadas. Em 1996, a execução ficou em torno de 38% do total dos recursos aprovados pelas bancadas. Em 1997, o nível de execução ficou acima de 80% para a maior parte dos estados que aprovaram emendas (AL, BA,CE, MA, PB,RN). Inclusive, houve suplementação do pedido inicial. Em 1998 e 1999 ,os recursos ainda foram liberados, apesar do recuo nos índices de execução ter sido significativo, ficando em torno de 50% do total aprovado nas emendas.

No orçamento de 1999, somente o estado de PE aprovou recursos para aplicação em hospitais, mas cuja liberação não se efetivou. Nesse orçamento também surgiu a preocupação com a canalização de córregos no estado da PB e BA. A adutora de Trari (RN) continuou a receber recursos de emenda, numa demonstração de que a bancada prefere manter a continuidade do investimento em vez de pulverizá-lo.

A partir de 2000, a área da Saúde ganhou especificidade, sendo desmembrada do Saneamento. A preocupação das bancadas nordestinas dos estados do MA, PI, RN se voltaram para a implantação, aparelhamento e adequação de unidades do SUS. Os recursos não foram liberados, apesar de autorizados com cortes nos valores solicitados pelas bancadas. Para o Saneamento, para os estados de SE e MA não houve liberação de recursos, contrariando a implementação ocorrida até o orçamento de 1998. Para o orçamento de 2001 a execução dos projetos por parte do Executivo é praticamente nula para as duas áreas.

No entanto, a expectativa das bancadas foi com o investimento em implantação, aparelhamento e adequação de unidades de saúde do SUS (postos de saúde). Se estas ações foram de fato implementadas, não o foram a partir da intervenção legislativa. Uma das explicações estaria no fato de o Legislativo ter perdido espaço ao longo dos anos 90 ao intermediar as políticas de saúde, pela descentralização e responsabilidade pela gestão dos serviços para os municípios brasileiros. Segundo Arretche (2002:446) *esse novo modelo estaria*

assentado na separação entre financiamento e provisão dos serviços (Costa et alli, 1999), ficando o financiamento a cargo das três esferas de governo e a provisão dos serviços sob a responsabilidade dos municípios.

Afora a preocupação com a implantação das unidades do SUS a partir de 1999 e com saneamento básico em todo o período, as bancadas nordestinas aprovaram recursos neste período para a contenção do avanço do mar em Paulista (PE), para reformas em hospitais universitários (PE, SE, RN, AL) e para canalização de córregos (PB,BA). Boa parte destas obras foram implementadas.

As demandas para as áreas da **Habitação e Urbanismo** foram uma preocupação constante das bancadas nordestinas. Demandas por melhoria das condições de habitabilidade da população, através da construção de habitações populares, principalmente nas regiões metropolitanas, foi o que predominou. Apesar da preponderância pelo investimento em áreas urbanas, as bancadas do MA,PI, PB, AL, SE, CE, RN também destinaram recursos para a área rural em 1997. Inclusive este foi o ano em que os recursos aprovados nas emendas tiveram suplementação e execução em torno de 70% (AL,MA,PI) a 94% (PB) pelo Executivo federal.

Em 1998, o nível de execução das emendas para os estados de AL, SE, MA, PI, CE, RN) nesta área recuaram para patamares em torno de 45% a 75% do valor da emenda. Em 1999 e 2000, embora os recursos fossem autorizados pelo Executivo, não houve a liberação. Para o orçamento de 2001, o nível de execução foi bastante baixo (10%). Apenas Alagoas conseguiu a implementação de 33% dos recursos aprovados.

A partir de 2000, o Urbanismo foi desmembrado da Habitação. As ações voltadas para a área se relacionam à revitalização de centros históricos na área urbana dos estados da BA, AL, PE, RN, SE, PI. No orçamento de 2000, a liberação dos recursos foi bastante disforme, variando de 30% na BA e AL a 60% para o PI. Aos demais estados não foram liberados os recursos. Em 2001, a

implementação do investimento em Urbanismo foi priorizado em relação à Habitação, beneficiando os estados de SE,BA,PE com a construção de pontes e reabilitação de áreas urbanas e históricas. Portanto, a preocupação em preservar o patrimônio histórico e cultural veio à tona, respaldada pelos incentivos federais. Esta ação foi observada em várias bancadas de todas as regiões brasileiras.

Em relação ao **Desenvolvimento regional**, há uma uniformidade no pedido das nove bancadas da região em se tratando de melhorias na infraestrutura urbana nas capitais e regiões metropolitanas dos estados. Mas há uma ressalva para as bancadas de Alagoas e Piauí, as quais no orçamento de 1999, também aprovaram recursos para ações de desenvolvimento integrado na região agreste e dos cerrados, respectivamente. Os dois estados tiveram implementação quase total (80%) do recurso. Observa-se, então, alguma preocupação com as áreas interioranas nestes dois estados.

Contudo, é durante a vigência dos orçamentos de 1996-1999 que ocorre a implementação maciça do investimento (acima de 80%) aprovado pelas emendas das diversas bancadas, principalmente naqueles estados menos necessitados (BA, PE, CE, AL) do ponto de vista da economia local (pois registram PIB per capita maior), ao passo que para os estados menos desenvolvidos (PI, MA, PB e SE) a execução do investimento variou de 40 a 60%.

A partir do orçamento de 2000, com a nova classificação das funções, as ações concentradas nesta área se diluíram para a área de Comércio e Serviços, Gestão Ambiental e Urbanismo.

A área que cuida da **Gestão Ambiental** foi incluída a partir do orçamento de 2000. Conseqüentemente, as ações que não visavam apenas à irrigação de terras para a produção agrícola se voltaram para esta área. Nota-se que houve um volume significativo de recursos apropriados nas emendas e uma execução variando em torno de 50% a 60%, na BA e PB, neste primeiro ano. Para o orçamento de 2001, esta foi a área em que todas as bancadas aprovaram um

aporte considerável de recursos. Houve preocupação com a interiorização das obras de infra-estrutura hídrica para o sertão e agreste do Nordeste .

Outras demandas atendidas nesta área pelas bancadas se referem a obras para contenção de enchentes e despoluição de bacias hidrográficas (execução de 100% dos recursos no MA). Mas apesar de ser a preocupação de todas as bancadas, o nível de execução dos recursos, de um modo geral, ficou em torno de 30%, exceção apenas no PI (53%) e no RN (74%).

O setor da **Indústria e Comércio** tem forte apelo sobre as bancadas nordestinas, com atenção especial ao desenvolvimento do setor turístico, ficando evidente que as demandas atendidas foram para a área comercial e de serviços. Os estados que sempre foram beneficiados com recursos do Executivo foram os que têm no turismo sua principal fonte de receitas (BA,CE,AL, PE). Em menor proporção, foram liberados recursos para RN,PB,SE.

Em 1999 a Bahia recebeu 100% do recursos da emenda e ainda suplementação. O Ceará recebe 107% do que aprovou nas emendas para a área e AL, 66%. Nos orçamentos de 1996 a 2000, houve suplementação dos recursos pelo Executivo para esta área, além de um bom nível de execução dos recursos (em torno de 60%).

No orçamento de 2001, as bancadas aprovaram recursos para ações em turismo sustentável em municípios com mais de 300.000 habitantes e ainda para modernização da infra-estrutura aeroportuária em Salvador (BA). Mas acompanhando o ritmo de desaceleração da implementação dos investimentos governamentais no país, esta área não teve os recursos liberados.

3.4.2. Representação e desenvolvimento regional nordestino

Valendo-se de suas prerrogativas, a bancada legislativa federal nordestina têm duas preocupações que determinam a demanda das emendas:

aprovam medidas de combate à seca, através de programas de irrigação (construção de barragens, adutoras e açudes) e aprovam recursos que têm como destino as rodovias federais e os portos. Com relação ao projeto de modernização dos portos nordestinos, essa preocupação é pertinente, tendo em vista todos os estados se localizarem em área litorânea, além de muitos destes estados serem banhados pelo Rio São Francisco, o velho Chico, o que ameniza um pouco a situação do interior nordestino que convive com um terreno extremamente árido. Portanto, aí se explica a preocupação primordial das bancadas com políticas de irrigação, pois as terras desérticas do Nordeste é uma questão crônica que exige sempre demandas para tentar solucioná-la.

No entanto, a constatação de que o desenvolvimento está insulado é uma das outras características desta região. Ao atender à agenda estratégica do Executivo federal e dos executivos estaduais, o que foi, sem dúvida, potencializada ao extremo pelo Legislativo federal, deixaram-se de fora as demandas pertinentes à área social.

Em outras palavras, a intervenção legislativa no orçamento da União trouxe ganhos significativos para o desenvolvimento dos estados e microrregiões que contavam previamente com alguma inserção na economia regional. Todavia, quando a intervenção legislativa se concentrou na resolução dos problemas de saúde, saneamento e habitação, não sensibilizou efetivamente o Executivo federal à resolução dos graves problemas sociais que atingem a maioria dos estados nordestinos. O afastamento dessas políticas da agenda congressual em virtude da descentralização seria uma das explicações plausíveis. Contudo, o fato de ainda os parlamentares continuarem a insistir nesta intervenção aponta haver margem para melhorias nestes setores.

Na análise empreendida sobre a intervenção legislativa do Nordeste, ficou evidente que a liberação dos recursos pelo Executivo tem forte relação com o retorno do investimento, por isso o destino da implementação têm sido sobretudo para rodovias, portos, aeroportos, infra-estrutura turística,

desenvolvimento sustentável da produção (irrigação), em vez de saneamento básico, habitação, saúde.

3.5. Região Norte: perfil sócio-econômico

A região Norte tem 12,9 milhões de habitantes⁹⁴. No entanto, os estados do Acre, Roraima e Amapá juntos têm apenas 1,3 milhão de habitantes. Roraima e Amapá, antes territórios, passaram a ser estados a partir da Constituição de 1988. Durante o regime militar de 1964-1985, houve a criação do estado de Rondônia e o desmembramento do estado do Mato Grosso em Mato Grosso do Sul e apenas Mato Grosso. Os três ex-territórios (RO,RR, AP) têm representação de 24 deputados e nove senadores no Congresso Nacional. Trata-se da segunda região menos povoada do Brasil, no entanto concentra o menor número de habitantes nos três ex-territórios referidos acima. Também é a quarta região em PIB per capita, ficando à frente apenas do Nordeste. Apesar disso, o Amazonas⁹⁵ foi o estado que apresentou as maiores taxas de crescimento do PIB (8,7% em 2000), ficando bem acima da média nacional, que foi de 4,3%. A presidência da CMO em 1999 e em 2003 ficou com o Senador Gilberto Mestrinho (PMDB) do estado do Amazonas.

A região Norte é uma região com fortes conflitos de terra. “Roraima é uma terra de ninguém”, expressou-se assim na TV Senado um senador daquele estado. Há problemas com a demarcação de terras indígenas, de posseiros e grileiros, em vários estados do Norte. A região também faz fronteiras com vários países andinos. Inclusive o comércio e o intercâmbio internacional em áreas ligadas à biodiversidade são uma constante. Não raro, o conhecimento da região é

⁹⁴ IBGE – Contas Regionais do Brasil 2000

⁹⁵ Crescimento devido ao desempenho do Polo Industrial de Manaus – IBGE – Contas Regionais - 2000

atribuído a organismos internacionais que lá atuam, o que a faz diferente da maioria dos outros estados do país.

O crescimento populacional da região foi de 50% em dez anos. Segundo os censos de 1991 a 2000, o maior crescimento regional. Os sete estados da região caracterizam-se por uma precariedade em termos de assistência, e previdência e na área de transportes. Única exceção fica com as poucas áreas metropolitanas, geralmente em torno das capitais. A floresta amazônica ocupa percentual relevante do território desta região e tem sido constantemente devastada pelas queimadas.

Entretanto, a mudança de rumo da economia do Norte, do extrativismo para o agronegócio, já é uma realidade, alavancada principalmente com as verbas federais⁹⁶. A produção de soja no estado de Roraima já abriu uma porta de exportação para o Caribe. O que resulta em construção de rodovias⁹⁷ que ligam os estados do Norte a cidades da Venezuela (Caracas) e da Guiana Francesa.

A despeito de ser um trocadilho, a realidade contrasta as regiões Norte e Nordeste: toda a água que há no Norte, inexiste no Nordeste, ao menos na superfície. Mas o problema da implantação de um sistema de abastecimento de água encanada é pertinente às duas regiões. O IDH das duas regiões alcança os menores índices do país, sobretudo no Nordeste. O IDH-M do Amapá, 0,751, é o maior da região. O Acre, com 0,692, registra o menor IDH-M do período 1991-2000.

A intervenção das bancadas da Região Norte no Orçamento da União indica que houve tendência a caracterizar as emendas de bancada para um escopo individual. O que popularizou os parlamentares dos estados de menor

⁹⁶ Segundo Carlos Lessa, presidente do BNDES, este banco tem sido o grande financiador dessa região. Há ainda a ajuda do Ministério da Integração Nacional e o FNO (Fundo Constitucional de Financiamento do Norte). Entrevista Globonews/set/2003.

magnitude eleitoral do Norte foi o fato de os mesmos se referirem às emendas de bancada como “a minha emenda de bancada”, segundo depoimento dos consultores do orçamento esta é a forma que aqueles se dirigem a estes ao buscar informações sobre a evolução das liberação dos recursos.

Rondônia e Roraima não apresentaram emendas em 1998. A causa principal foi a falta de consenso das bancadas com relação às demandas, o que não foi superado até o término do prazo para apresentação de emendas na CMO. É de se estranhar a falta de consenso, pois os dois estados contam com 11 parlamentares cada um, e o número de emendas é 10.

3.5.1 Demandas da região Norte e perfil da representação

A região Norte foi a região que sofreu, a partir do orçamento de 1999, queda brusca na liberação de recursos aprovada por suas bancadas, ao passo que para outras regiões, a execução das emendas caiu bastante a partir do orçamento de 2000. Os cortes atribuídos a estes estados, já em 1999, segundo avaliação do presidente da CMO/2003 – Sen. Gilberto Mestrinho, se devem à pouca expressão política das bancadas em relação à distribuição espacial de poder no Congresso Nacional⁹⁸. O que na verdade, não coincide com a realidade, pois a região representa 6,36% do eleitorado, mas tem 14,48% da representação no Congresso Nacional. Somente a representação na CD atinge 12,67%, o que a classifica como uma região super-representada. É importante ressaltar que o Norte, mesmo com a presidência da CMO em 1999, não conseguiu obter melhor desempenho na liberação dos recursos via emendas de bancada.

Encaminhaos a questão da pulverização da demanda na região Norte, o que tornou esta região vulnerável ao efetivo retorno (liberação) dos

⁹⁷ BR 174 – Manaus/Caracas e rodovia Macapá-Caiena.

⁹⁸ Depoimento prestado em junho/2003.

recursos pelo Executivo. Por serem bancadas pequenas em seis dos sete estados: Acre (AC), Amapá (AP), Amazonas (AM), Pará (PA), Rondônia (RO), Roraima (RR) e Tocantins (TO); governistas, mas bastante polarizadas – o que aumenta a competição partidária estadual – as dez emendas de bancada foram fragmentadas entre os parlamentares das seis menores bancadas estaduais com demandas variadas, o que dificultou entender qual é a preocupação central dessa região e se esta seria a razão pelo baixo desempenho na liberação dos recursos pelo Executivo federal.

Embora se apresente a seguir as áreas que ocuparam a intervenção legislativa desta região e a relevância das demandas por rodovias, pode-se observar que com relação às demais áreas, houve sempre uma variação no período estudado.

Tabela 3.2. - Norte – Áreas de ação de maior abrangência das bancadas e com maior volume de recursos

1996	1997	1998	1999	2000	2001
Transporte	Transporte	Transporte	Transporte	Transporte	Transporte
Saúde e	Habitação e	Saúde e	Saúde e	Saúde	Gestão
Saneamento	Urbanismo	Saneamento	Saneamento		Ambiental
Energia e	Saúde e	Habitação e	Habitação e	Gestão	Saúde
Recursos	Saneamento	Urbanismo	Urbanismo	Ambiental	
Minerais					
	Desenvolvimento Regional	Desenvolvimento Regional	Agricultura	Urbanismo	Urbanismo
					Agricultura

Fonte: Montagem baseada nos Relatórios das funções orçamentárias – 1996-2001.

A despeito das bancadas terem preocupações diversas, a implementação por parte do Executivo federal foi em infra-estrutura, tanto com relação a rodovias e portos, como em relação ao impacto ambiental, priorizando o potencial hídrico existente nesta região. No Amapá, vários projetos visaram a

irrigação; em Roraima, a Barragem do Passarão foi uma das obras prioritárias, assim como o complexo turístico do Araguaia no Tocantins.

No orçamento de 1996, para o setor de Transporte a liberação de recursos foi significativa para rodovias federais, exceção ao estado de Roraima, que não alocou recursos para esta área. AP e AC tiveram 100% da execução no valor da emenda, enquanto o estado do PA recebeu apenas 50%. Os recursos no PA foram para a ampliação do porto fluvial de Macapá. O porto marítimo de Santana, no AP, também foi atendido. Tocantins também teve nesta área uma de suas prioridades.

No orçamento de 1997, o Amazonas teve um corte significativo no valor das emendas, sem liberação de recursos para o porto de Manaus. Para restauração de trechos rodoviários foram liberados apenas 35% do valor alocado nas emendas. Houve suplementação (em torno de 40%) somente para o estado do AC e TO, e apenas para atendimento de rodovias. O Pará recebeu, no orçamento de 1997, ajuda substancial para o Porto de Santarém – 100% do recurso autorizado, embora com pequeno corte na emenda inicial – e ainda recursos para rodovias.

A estratégia do Executivo federal tem sido a liberação, em um dado período, para obras portuárias, mas no orçamento de 1998 a liberação de recursos ocorreu somente para construção de trechos rodoviários e de pontes no interior dos estados ou com ligação com a capital(AC). A implementação foi variada, dependendo do estado, exceção novamente ao TO, que teve a execução quase integral das obras demandadas pela emenda de bancada.

Apesar da região ter sido atingida pelos cortes no orçamento em 1999, entretanto, algumas rodovias dos estados de RO(72%), RR(100%), TO(58%), AC(98%), AP(18%), AM(0) e PA(42%), tiveram implementação visando à interiorização asfáltica, porém, sem suplementação por parte do governo federal. Para a implantação de hidrovias no Araguaia – trecho Miracema-

Estreito (TO) – também houve liberação de recursos, embora inferior ao pedido inicial da bancada.

O pior ano de implementação de investimento em transporte na região Norte, principalmente para rodovias, ocorreu no orçamento de 2000. Poucos recursos foram liberados e com cortes na proposta das bancadas. Mesmo assim, os recursos liberados contemplam apenas as rodovias, sendo novamente o estado de Tocantins o que melhor teve seus pleitos atendidos.

Entretanto, destoando em relação aos demais estados do Norte, a bancada do PA concentrou as emendas em administração e transporte no orçamento de 2000, pelo qual ainda obteve retorno na liberação de recursos, superior aos estados de RO, RR e AM. No entanto, o melhor desempenho na implementação dos recursos em todo o período em tela ficou com o TO.

Apesar da suplementação do Executivo no valor alocado pelas emendas no orçamento de 2001 para todos os estados, a execução dos projetos nesta área não retornou ao patamar do orçamento de 1999. Por exemplo, RO(0), RR(17%), TO(32%), AC(54%), AP(34%), AM(14%), PA(45%); somente foram liberados recursos para construção de trechos rodoviários, ao passo que para melhorias em portos nada foi liberado.

Apesar do contingenciamento do orçamento geralmente atingir a Saúde e o Saneamento, esta última foi uma das preocupações constantes das bancadas do Norte, em virtude da falta de assistência e previdência encontradas na região. Inclusive, a partir do orçamento de 2000, todas as bancadas alocaram recursos, visando principalmente a suprir os habitantes das capitais e também do interior com saneamento básico, ou seja, a ampliar o sistema de abastecimento de água. O sistema de esgotamento sanitário é a segunda prioridade, embora as demandas a serem atendidas indiquem a prestação deste serviço às capitais dos estados. Novamente, pode-se destacar que a presença do estado é preponderante.

Apesar do contingenciamento ter ocorrido em todo o período estudado, nos primeiros três anos da análise orçamentária, houve ainda a implementação em saneamento. A partir de 1999, os recursos somente foram autorizados mas não liberados, embora tenha sido uma das áreas com maior urgência de investimento, visto que todos os estados aprovarem emendas. O Norte é a região que não foi contemplada com a liberação de recursos, o que contrasta com o Nordeste, que teve parte dos pleitos desta área atendidos. Portanto, a partir de 1999, ações de saneamento básico, reaparelhamento dos serviços de saúde, controle de enchentes(RR), canalização de córrego em Macapá(AP) e ampliação do sistema de esgotamento sanitário nos estados do AP e RR; construção e equipagem de hospitais nos estados do AM, AP, PA e RR ficaram sem a possibilidade de implementação.

No orçamento de 2001, apesar de programa específico (PADH - Plano de apoio aos estados de menor desenvolvimento humano) para sanar os problemas das áreas da Saúde (gerenciados pelo SUS) e Saneamento, e as bancadas dos estados de RO, AP, AM, PA e AC, terem alocados recursos via este Programa, os recursos não foram liberados, porém usou-se do artifício de inscrevê-los em Restos a Pagar.

Todavia, apenas foi possível analisar relatórios dos Restos a Pagar do orçamento de 2001, cuja execução se estendeu até fevereiro de 2003. Muitos dos projetos em Saúde e Saneamento foram atendidos, embora com cortes substanciais na proposta apresentada pelas emendas das bancadas de todos os estados brasileiros. Na verdade, a maior parte dos recursos liberados para a região Norte foram geridos pelos estados. Esta observação é importante, pois há a necessidade de uma contrapartida para a liberação dos recursos, o que não se confirma se ela ocorreu. Mas os recursos foram gestados pelos governos estaduais e não pelos governos municipais, os quais teriam vantagens em executar tais obras, uma vez que a contrapartida exigida é bem menor. Mas em relação aos programas do SUS, é provável que os municípios da região não tenham gestão plena, por isso a liberação dos recursos ocorra via estado subnacional.

Por outro lado, esta afirmação vem a confirmar o argumento de os estados do Norte concentrarem as preferências no endereçamento das emendas de bancada no nível estadual, em detrimento do interesse municipal. A esta explicação pode ser adicionado o fato de os estados apresentarem um número reduzido de municípios, concentrando a arrecadação nas capitais, além da anunciada dependência acentuada aos recursos federais, como FPE, FPM e demais despesas correntes federais.

Em relação ao setor da Habitação, este figura entre uma das áreas bastante procuradas para atender às demandas dos *constituencies*, embora de antemão se saiba que esta não foi das áreas prioritárias do Executivo federal. Ou seja, ela não fazia parte da agenda estratégica de desenvolvimento do governo federal, que, baseado na mobilização por estabilização da economia, cortou muitos dos gastos de ordem social, embora tenha descentralizado aos estados a possibilidade de investimento federal através do recursos do Fundo de Garantia. No entanto, a intervenção legislativa através das bancadas, coerente com o atendimento das demandas da população e interessados no retorno eleitoral e na visibilidade da ação, alocou recursos para suprir as necessidades de moradia em todo o período estudado.

Apesar dos cortes substanciais, ainda houve a execução de obras no período 1996-1998, visando principalmente à construção de casas populares – habitações de interesse social. Para o estado de TO, em 1996, o corte foi de 92% do valor da emenda, sendo liberado então apenas 8%. No Amazonas, ficou autorizado o valor da emenda, e foi naquele estado onde houve maior execução, beneficiando a população da capital, Manaus. No Acre, o recurso alocado na emenda se reduziu quase à metade e apenas 54% do total foi liberado.

Já em 1997, observa-se a preocupação parlamentar em atender à área rural e ao interior dos estados, ou seja, as ações não se concentraram apenas na região metropolitana. Mas os cortes do Executivo para a área atingem cerca de

50% das emendas do AC, AP, RR, além da liberação de apenas 50% sobre o que restou. No PA, houve suplementação da emenda e a liberação foi de 100%.

A força da arena congressista e a proximidade das eleições, segundo alguns autores⁹⁹ contribuem para as liberações de verbas orçamentárias pelo governo federal. Prefiro replicar, mas no sentido de acrescentar, argumentando que a visibilidade do projeto habitacional em um estado mais populoso e de melhor arrecadação daria conta da melhor disposição do governo federal em liberar os recursos, o que não é o caso dos estados da região Norte.

Apesar da existência de pedidos de todas as bancadas do Norte, no orçamento de 1999 os recursos para a Habitação não foram liberados, o que se repete em 2000, sendo que apenas o PA e RO deixaram de alocar recursos para a área neste ano. Mas o estado de Roraima(12%) ainda obteve recursos para implementação de melhorias na infra-estrutura urbana em Boa Vista, pedido também feito por RO, AC e AM.

Nenhuma das emendas em 2001, seja para melhoria das condições de habitabilidade, seja para reestruturação urbana e interligação de áreas urbanas, foi liberada. Todavia, houve a garantia da autorização pelo valor alocado na emenda. Mais outra ação inscrita em Restos a Pagar.

Especificidades referentes às bancadas do Norte

Algumas ações esparsas das bancadas, mas que envolveram um aporte considerável de recursos, serão discutidas a seguir:

a)Pará – o Pará é o estado que mais concentrou alocação de recursos em emendas para áreas específicas, como transporte, habitação e em projetos de

⁹⁹ Ver Pereira e Mueller(2002), Figueiredo e Limongi (2001,2002)

desenvolvimento sustentável. Na área de transporte, a bancada conseguiu do governo federal suplementação no pedido e uma boa execução. Para habitação – urbana e rural – em 1997, a bancada conseguiu a implementação de 100% e, em 1998, 54% dos recursos alocados na emenda. Em relação ao desenvolvimento sustentável, esta ação faz parte do projeto Amazônia legal, gerido pelo Ministério da Integração Nacional. Se refere a ações de desenvolvimento regional – rodovias, comércio e indústria, recursos hídricos, turismo – para o desenvolvimento da região Norte.

O Pará é o estado que, a despeito da queda brusca do investimento em 1999, ainda manteve a execução do investimento federal em níveis próximos ao período 1996-98. Junto com o TO, foi o estado que mais recebeu recursos em 2001, último ano da série deste estudo. O Pará tem uma bancada de 20 parlamentares, a maior da região, já que os demais estados têm apenas 11 parlamentares. Mais uma vez, reitera-se o fato do Pará ter concentrado bastante a alocação de recursos das emendas em duas ou três áreas.

b) Tocantins - O destaque fica com a ajuda governamental ao Tocantins, estado criado a partir da Constituição de 1988. Com uma bancada amplamente governista em todo o período em tela, o estado vem recebendo atenção especial por parte do Executivo federal para suprir suas necessidades em infra-estrutura urbana, educação superior (Campus da UNITINS), saneamento básico e sistema de esgotamento sanitário, eletrificação rural, ecoturismo, projetos de irrigação e infra-estrutura hídrica, com destaque para o projeto PROPERTINS. Aliás, o Tocantins é o estado da região Norte que mais implementou, durante o período estudado, obras oriundas das demandas do Legislativo federal. Mesmo em 1999, ano em que o orçamento foi contingenciado na maior parte dos recursos destinados a investimentos nos estados brasileiros, e sobretudo no Norte, o Tocantins teve liberado 33% do recurso autorizado (17,7 milhões), contra uma taxa de 10 a 15% de implementação para a região.

Ficou evidente a preferência do Executivo em alavancar o desenvolvimento deste estado, pois o TO tem o mesmo número de parlamentares

da maioria dos estados do Norte (11), exceção apenas ao PA. Mas há projetos que implicam visibilidade para o governo estadual e também federal, como a hidrovía no Araguaia, a UNITINS e o aeroporto em Palmas, capital.

Em relação a rodovias, o pedido da bancada sempre contou com suplementação por parte do Executivo federal. Programas de geração de renda e projetos de desenvolvimento sustentável também têm o apoio efetivo na liberação de recursos, este último diretamente do Ministério da Integração Nacional. A construção do aeroporto de Palmas contou com recursos das emendas de bancada no orçamento de 2000 e 2001. Para a construção da UNITINS, houve a liberação de recursos federais nos orçamentos de 1996 a 1999.

c) Amazonas – O estado tem em seu território a Zona Franca de Manaus, o que tem impulsionado a economia do estado, refletindo no maior crescimento do PIB em 2000 no país. Todavia, não tem sido através da ação legislativa que esta vem se mantendo, ou expandindo-se. Razão disto é o fato de a Zona Franca de Manaus vir recebendo incentivos fiscais diretos do governo federal há décadas¹⁰⁰. Mas o que chama a atenção é o fato de, no orçamento de 1997, a bancada ter alocado recursos de R\$ 10 milhões na área agrícola, porém o Executivo federal ter implementado no entanto quase 2.000% a mais. Estes recursos liberados foram geridos pelo INCRA para manutenção da administração. Detalhando o programa de execução, observa-se que a maior parte dos recursos foram para melhorar a infra-estrutura daquele órgão no estado, portanto longe de implementar a reforma agrária.

Outro fato inusitado a se destacar é a liberação, ainda em 1997, de recursos federais para construção do edifício sede do Tribunal de Justiça do estado, obra que seria de responsabilidade do governo estadual. Inclusive no orçamento de 1998, a bancada apenas faz uma emenda, solicitando R\$15 milhões para a construção do prédio, a qual foi liberada integralmente. Com uma bancada

¹⁰⁰ Isenções fiscais garantidas ainda no processo constituinte de 1987/8. Ver em Souza,(2001 a)

unanimemente governista, pôde contar com o apoio do governo federal para ações específicas do estado e respondeu afirmativamente ao apelo da agenda do presidente.

3.5.2. Representação e desenvolvimento regional do Norte

A despeito das bancadas do Norte registrarem a predominância do governismo, portanto, garantindo o apoio ao presidencialismo de coalizão, o baixo desempenho do Norte na execução das emendas alocadas pelas bancadas se deve ao fato de o contingenciamento nas principais áreas da intervenção legislativa, a partir de 1999, ter reduzido bruscamente o investimento federal naquela região.

Todavia, é inconclusiva a questão da pulverização do recurso como efeito no impacto menor na liberação dos recursos. Embora seja fato que a coesão e concentração das emendas em poucas áreas ajudam na liberação dos recursos, em função da pressão corresponder à maior parte dos membros daquela bancada. Portanto, a pulverização das demandas inviabiliza o apoio conjunto dos parlamentares, que saem “brigando” por suas demandas, quase no estilo “a minha emenda de bancada”. Mas tal inconclusão se deve mais ao fato de não ser objetivo deste estudo investigar se houve condições dos estados e municípios da região Norte arcar com a contrapartida dos recursos, requisito importante para a implementação das obras, tanto em relação ao saneamento básico quanto às rodovias e à habitação e ao urbanismo.

3.6. Região Sudeste: perfil sócio-econômico

A região Sudeste é a mais populosa do Brasil, com 74,4 milhões de habitantes, e tem maior renda per capita do país, R\$ 8.774, dividida entre os

estados de Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo, esse último o segundo estado em renda per capita do país, atrás apenas do DF. Do censo de 1991 até o censo de 2000, o crescimento populacional da região foi de 31,9%. A região agrega o IDH-M de 0,787, superior à média nacional, que é de 0,750. São Paulo e Rio de Janeiro têm as melhores posições, 0,814 e 0,802, respectivamente. Mesmo com índices de desenvolvimento humano tão relevante na região, os estados de MG e ES apresentam problemas estruturais em relação à pobreza e desigualdade social. O Vale do Jequitinhonha em Minas Gerais figura como uma das regiões mais pobres e, segundo dados do governo federal, os estados de Alagoas, Ceará, Maranhão e Piauí padecem da mesma miséria encontrada no primeiro. Porém, entre os estados que apresentam baixas taxas de pobreza estão Santa Catarina, São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul¹⁰¹.

De um modo geral, a implementação dos recursos pelo Executivo federal aos estados do Sudeste são significativos até 1999, acompanhando o que ocorreu com as demais regiões. A única exceção ocorreu com a região Norte, como já mencionamos, que perdeu muito da implementação registrada em anos anteriores a partir do orçamento de 1999.

A região Sudeste concentra 32,15% do poder nacional, inclusive sua representação na CD atinge 34,9%, indicando que há uma sub-representação do eleitorado (44,32% em 1998) e da população, a qual, pelo Censo de 2000, registrava concentração de 42,63% do total do país.

A despeito de índices populacionais tão significativos, há uma representação partidária fragmentada no Sudeste, fortalecendo o presidencialismo de coalizão, embora a relação tenha tendido a se equilibrar entre governismo e oposição nas bancadas no período em tela. Portanto, pode-se apontar aí um dos fatores que contribuíram para que não houvesse sintonia com a agenda de liberação de recursos do Executivo federal. No entanto, os estados de SP e RJ

¹⁰¹ Veja 23/01/2002

podem ser comparados ainda no que tange ao governo estadual. No orçamento de 2001, o estado de SP obteve a segunda melhor execução dos recursos de emendas de bancada(46%). O estado do RJ obteve apenas 0,1%. A explicação dessa discrepância pode ser creditada ao fato de o estado de SP ter como governador um aliado, inclusive do mesmo partido do presidente(PSDB). Já à frente do estado do RJ havia um opositor, do PSB.

Tabela 3.3. - Sudeste – Áreas de ação de maior abrangência das bancadas e com maior volume de recursos

1996	1997	1998	1999	2000	2001
Transporte	Transporte	Transporte	Saúde e Saneamento	Transporte	Transporte
Saúde e Saneamento	Saúde e Saneamento	Saúde e Saneamento	Transporte	Saúde	Gestão Ambiental
Habitação	Habitação	Habitação	Habitação	Gestão Ambiental	Saneamento
Agricultura	Agricultura	Agricultura		Saneamento	

Fonte: Montagem baseada nos Relatórios das funções orçamentárias – 1996-2001.

3.6.1. Demandas da região Sudeste e perfil da representação

A hipótese a ser testada para esta região indica que as bancadas, as mais numerosas do Congresso Nacional, exceção à bancada do ES, se debateram entre o excesso de demanda dos *constituencies*, o que os fez buscar o consenso para a construção de uma agenda mínima a ser encaminhada através das emendas, o que nem sempre foi facilitado. As bancadas de MG e SP se afiguram como as de difícil negociação para a busca do consenso. Seria a bancada de MG que

inaugurou, junto com o PR, as populares “rachadinhas”¹⁰². SP é uma das bancadas mais politizadas e mais desunidas”, segundo assessor do Coordenador de Bancada, mas parte deste conflito é amenizado pela presença constante do governador do estado e do prefeito(a) da capital na reunião da bancada para a decisão das 10 emendas a serem aprovadas. É evidente a disposição da bancada em estar presente nesta audiência e ainda atender às demandas do governador e do prefeito(a) da capital¹⁰³.

Se, por um lado o consenso a ser buscado faz parte de uma relação tensa e de busca de espaço político pelos diversos partidos representados pelos parlamentares, devido à fragmentação partidária, obter a sensibilização do Executivo para os pleitos – muitas vezes em acordo total com o governo subnacional – através da potencialização da agenda do Executivo que havia acordado previamente com os executivos estaduais, se torna o ponto menos conflituoso. Isso porque o acordo prévio, que geralmente visa ao desenvolvimento regional, facilita em muito solucionar os dissensos encontrados nestas bancadas. Não obstante, o conflito intra-bancada ainda persiste, o que é coerente, pois agrupar até 12 partidos, como é o caso de SP (eleições para CD em 1998), exige que o consenso seja permanentemente buscado para a escolha de apenas 10 emendas, perante 73 parlamentares, ou 3/4 destes.

Mas uma explicação adicional é que *on the other hand, the importance of state-and-municipal level actors well as state-and municipal-level directed careerism suggests that deputies might attempt to design the budget process to favor subnational interests as well as their own progressive ambition.* Samuels (2002:cap.7)

¹⁰² Ver em Pereira e Mueller (2002:272) e neste estudo no capítulo 4, sobre as “rachadinhas” da bancada do PR.

¹⁰³ Esta afirmativa se baseia em pesquisa realizada nas atas das audiências da bancada para definição das 10 emendas de bancada e nas duas emendas regionais.

A região Sudeste não foge à regra em relação à preocupação das demais bancadas do Brasil: a busca de recursos para melhorias no sistema de transportes, como mostra a Tabela 3.3. O que a difere das demais regiões é a quantidade de emendas dirigidas à melhoria da malha ferroviária urbana, dada a região ser a mais populosa – concentrando em SP, RJ, MG, 33,7% da população brasileira¹⁰⁴ – e ter no transporte ferroviário um dos meios de transporte metropolitano, concorrente com o transporte rodoviário e o metrô.

No entanto, junto com a preocupação de melhorias no transporte da população, a preocupação com a melhoria dos portos (Santos – SP, Vitória e Barra do Riacho – ES, Porto de Sepetiba e Companhia Docas – RJ), foi constante nas bancadas do Sudeste, que canalizaram recursos para modernização daqueles na região. A bancada de MG canalizou recursos em emendas para as rodovias federais, bem como para o trem metropolitano. No orçamento de 2001, a bancada de SP concentrou esforços alocando recursos para o término das obras do Rodoanel, um entorno rodoviário de significativa expressão, pois representa agilização na distribuição e escoamento do transporte rodoviário de carga, sendo um referencial na América Latina. O atendimento pelo Executivo a esta demanda foi substancial.

No período estudado, além dos recursos alocados para a área de transporte, as áreas da saúde e do saneamento foram alvo de muitas emendas, com um aporte de recursos concorrente com a área de transporte. Enquanto as emendas de bancada de SP, para área de saúde, priorizaram a assistência financeira aos hospitais do estado (Incor, FPS Hemocentro, Instituto Dante Pazzenese, Hospital Pérola Byington e término de obras em hospitais estaduais) – dada a demanda do SUS vir incrementando, acima dos repasses para a área. Em função das áreas extensamente povoadas; a bancada do Rio de Janeiro focalizou o saneamento básico e esgotamento sanitário, bem como a construção de hospitais.

¹⁰⁴ Censo 2000 - IBGE

Segundo relato de assessores dos Coordenadores de bancada destes dois estados¹⁰⁵, os problemas enfrentados pelos hospitais para custear as despesas em SP e no RJ são enormes, em função dos problemas crônicos de moradia e saneamento básico, agravando os problemas de saúde da população. A demanda sempre extrapola a capacidade de atendimento através das emendas. No caso de São Paulo, para o custeio dos hospitais, a decisão a ser tomada deveria levar em conta cerca de 400 pleitos. Com relação à habitação e ao saneamento básico, a política habitacional do país foi desmantelada, a partir do final da década de 80, o que tem agravado sobremaneira ao atendimento da população de baixa renda no país¹⁰⁶.

Um outro problema a ser enfrentado pelos estados se refere às enchentes, fruto dos problemas expostos acima. No caso de SP e RJ, a decisão é concentrar os pedidos para o controle de enchentes, sempre em duas emendas, com aporte considerável de recursos: uma que fica a cargo do governo do estado e outra a cargo dos municípios, na popular emenda “guarda-chuva”. A bancada do RJ, neste período estudado, não conseguiu sensibilizar o Executivo para a liberação dos recursos, ao menos durante o exercício do orçamento, embora tenha sido resguardada a implementação em Restos a Pagar. Além do saneamento básico, a bancada do RJ alocou recursos para a construção de hospital para tratamento de queimados e para o setor de traumatologia-ortopedia, obtendo a liberação do Executivo federal apenas no orçamento de 2000.

Na vigência dos orçamentos de 1996 a 1999, a área da Saúde e Saneamento ainda obteve alguma implementação do Executivo. Todavia, a partir de 2000, as implementações das emendas das quatro bancadas foram irrisórias. A

¹⁰⁵ Segundo relatos dos assessores legislativos, há um coordenador de bancada para SP. O RJ sempre trabalhou com três ou mais coordenadores em cada ano. A partir de 2003, decidiram por um Colegiado. Em SP, a partir de 2002, as demandas na área de Saúde primeiramente passam pelo Conselho Estadual de Saúde, justamente para uniformizar os pleitos e não justapor pedidos de recursos da mesma entidade hospitalar para a União, estado e município.

¹⁰⁶ Ver esta discussão em Arretche (2002).

preocupação das bancadas de MG e ES nestas áreas se concentraram na busca de recursos para investimento em saneamento básico para a capital e ainda para pequenas localidades. O reaparelhamento do SUS também foi alvo de emendas das duas bancadas.

Além destas duas áreas prioritárias, desponta ainda a preocupação com Habitação, Agricultura e Gestão Ambiental, esta última com várias emendas de todas as bancadas em 2001. A bancada de SP foi atendida parcialmente, com investimento em construção e recuperação de obras de infra-estrutura hídrica na região do baixo Tietê. Foi a única emenda em que foram liberados 100% dos recursos. Ainda houve liberação de recursos para contenção de enchentes em Carapicuíba/SP. Em Minas Gerais a bancada preocupou-se com a despoluição de bacias hidrográficas e lagoas – praticamente o Executivo não realizou cortes na emenda, mas houve pequena liberação de recursos. A bancada do ES também destinou recursos para a despoluição das bacias hidrográficas e lagoas, mas não obteve liberação. As emendas de bancada do RJ para este setor não obtiveram a liberação dos recursos, mas destinavam-se a macro e micro drenagem em municípios da mesorregião metropolitana no RJ. No entanto, no orçamento de 2001, a região que obteve melhor liberação de recursos para a área ambiental foi o Nordeste.

Com relação à Habitação, em 1998, a preocupação das bancadas do Sudeste foi com a melhoria das condições habitacionais para a população de baixa renda em áreas urbanas e rurais, vendo-se a seguinte execução: MG (7%), SP (70%), ES (32%), RJ (53%). Houve suplementação das emendas, ou seja, o que foi autorizado pelo Executivo é superior ao valor das emendas para SP, ES e RJ. Os recursos para área foram geridos pelo Ministério do Planejamento e Orçamento. Porém, a partir de 1999, somente houve contingenciamentos neste setor.

A agricultura é área de concentração de emendas da bancada de MG, em função da economia do estado estar baseada no agronegócio, junto com a siderurgia – USIMINAS. Apesar de SP e RJ também alocarem recursos nesta

área, apenas MG teve implementação sem cortes na emenda em 1996. Os recursos foram alocados para a segunda fase do Projeto Jaíba, de irrigação, e para o desenvolvimento integrado das bacias do Jequitinhonha e Pardo. Os pleitos de SP foram para Barragem em Santa Maria da Serra e, da bancada do RJ, para irrigação no norte e noroeste do estado. Não houve cortes nos pedidos iniciais, porém nenhuma liberação. Para 1997, MG é a única bancada do Sudeste a pedir recursos nesta área. Foram liberados 100% dos recursos alocados na emenda para projeto do Jequitinhonha, o mesmo se repetindo em 1998, mas com apenas 41% de liberação. Ainda ações visando à eletrificação rural e patrulha mecanizada para os estados de MG e SP também obtiveram atendimento parcial do governo federal.

Em uma palavra, a área educacional não foi das áreas consideradas prioritárias, talvez pelo fato de os estados estarem entre os mais desenvolvidos do país. Mas o fato é que a demanda ainda ocorreu, tendo como destino o ensino superior: o que foi autorizado para SP no orçamento de 1996 correspondeu à décima parte do que foi aprovado na emenda, mas a implementação foi de 100%. Os recursos liberados foram para construção e recuperação de imóveis na Escola Paulista de Medicina. A bancada do ES não recebeu nada do que havia pleiteado para custear obras na universidade federal. Já no orçamento de 1997, os pedidos foram dirigidos para hospitais universitários (RJ e SP) – houve suplementação do governo federal para os dois estados. Mas algumas universidades tiveram a atenção das bancadas, como a Fundação Universidade de São Carlos, em SP, e, no RJ, a Fundação Universidade do Rio de Janeiro.

Uma emenda que cumpre destacar e que está ligada à área da educação se refere à bancada do RJ, a qual alocou recursos “para especialização e aperfeiçoamento técnico no Ministério da Fazenda/RJ”. Esse pleito se repetiu em 1998 e 1999, inclusive com suplementação dos recursos e uma liberação significativa destes no período, totalizando R\$20,7 milhões. Há um paradoxo, por isso a indagação é pertinente, o porquê de um curso de especialização técnica necessitaria do respaldo da bancada para ser efetivado? Uma resposta plausível seria a potencialização da agenda do Executivo, com fins eleitorais.

Especificidades da Região Sudeste

Rio de Janeiro e Minas Gerais são os estados do Sudeste que menos sofreram quedas bruscas na implementação dos projetos no período 1996-2000. Melhor situação encontrava o RJ em 2000, pois em 2001 praticamente foi excluído da destinação de verbas via emendas de bancada. A explicação seria a oposição no governo estadual e a proximidade das eleições majoritárias e proporcionais em 2002.

Minas Gerais é o estado que tem menor PIB per capita da região. Conseguiu boa suplementação dos recursos da bancada pelo Executivo nos orçamentos de 1996-1999 e retomou em 2001. No orçamento de 1997, a suplementação foi de 100% sobre o que havia aprovado, concentrando-se na área de transporte.

A bancada do RJ em 1997 potencializou a agenda executiva com relação à Defesa, onde a emenda da bancada alocou R\$ 4,5 milhões, porém o valor autorizado foi de R\$ 238,4 milhões. Uma super suplementação, cuja execução chegou a 80% destes recursos. Estes recursos foram gestados pelo Ministério da Marinha, nos programas de transporte naval e aeronaval.

Em mais um exemplo de que o Legislativo por vezes potencializa a agenda executiva, o estado de São Paulo, em 1998, recebeu ajuda federal para a construção do Fórum trabalhista de 1ª Instância da cidade de São Paulo: do pedido inicial da bancada que foi de R\$ 10 milhões, o estado recebeu R\$ 22 milhões do Executivo federal. Porém, a partir do orçamento de 1999, reduziu-se bastante o investimento do Executivo federal nos projetos dessa bancada.

Mas no orçamento de 2001, enquanto os demais estados viram a implementação de obras pelo Executivo desabar, São Paulo conseguiu a execução de 46% dos valores totais disponibilizados. Ainda houve uma suplementação de cerca de 25% sobre a proposta aprovada pela bancada. Estes recursos foram

canalizados para a construção do Rodoanel e para a construção de estabelecimentos penais federais no estado, além da preocupação com o controle das enchentes.

Surpresa é o fato de São Paulo ter implementação tão significativa, frente aos baixos índices dos outros estados da região em 2001. O índice de execução (46%) para São Paulo em 2001 só é superado pela implementação ocorrida no RS (68%)¹⁰⁷. Outro estado que teve os recursos liberados foi TO (43%). Nos demais estados brasileiros e no DF, a média de execução dos projetos que tiveram a participação legislativa baixou para cerca de 20%.

O Espírito Santo foi o estado que mais sofreu cortes na proposta aprovada pela bancada neste período: 1996,1999,2000 e 2001. Depois de MG, este seria o estado que pelo PIB per capita mais necessitaria de ajuda do Estado, o que não se concretizou, ao menos através da intervenção legislativa em emendas ao orçamento. Uma das explicações a serem buscadas talvez aponte para a prática de corrupção de que foi acusado o governo do estado – do mesmo partido do presidente – no período (1999-2002).

3.6.2. Representação e desenvolvimento regional do Sudeste

A estratégia de potencializar a agenda executiva, mesmo em conjunto com o governo subnacional, obteve resultados positivos, principalmente com relação às obras do Rodoanel em SP, aos projetos de irrigação do Jequitinhonha e Jaíba em MG, aos pleitos dos Ministérios da Marinha e da Fazenda no RJ, aos portos no estado do RJ, no estado de SP e ainda no ES.

A despeito do excesso de demanda permear os interesses das bancadas do Sudeste, o que repercute na agenda legislativa através da constante

¹⁰⁷ No RS, o que elevou a execução foi o importante aporte de recursos para a Saúde. Em São Paulo foi o aporte para Transporte.

busca de consenso para tentar atendê-la minimamente, o esforço dos parlamentares se dirigiu a atender à pressão dos governos estaduais e ainda atender à pedidos exclusivos do Executivo, naquelas obras e serviços específicos de investimento federal.

Houve problemas, quase insuperáveis, para as três maiores bancadas, MG, SP, RJ, dada a intensidade e tamanho dos problemas que afetam as populações destes estados. Uma saída é a divisão das responsabilidades da decisão sobre atendimento prioritário, com o governo subnacional e prefeitos da capital, solução sempre buscada no caso de São Paulo, que assim “fechou questão com o término das obras do Rodoanel, da ajuda aos hospitais e do tratamento das enchentes”¹⁰⁸. Apesar da divisão das responsabilidades entre três ou quatro coordenadores de bancada, o RJ não obteve praticamente a liberação de recursos das emendas em 2001, embora tenha assegurado a inscrição em Restos a Pagar. Foram então liberados cerca de 77% dos recursos pleiteados até o exercício de 2003.

Entretanto, o que se vê de atípico é o fato de a bancada de SP reservar uma quantidade expressiva de recursos para alocar em *custeio* para os hospitais, em virtude da demanda pelo SUS sempre extrapolar a capacidade de atendimento.

3.7. Região Centro- Oeste : perfil sócio-econômico

A região Centro-Oeste possui 11,6 milhões de habitantes, sendo a segunda região menos povoada do Brasil, dividida entre os estados de GO, MS, MT e o DF. Este último é o primeiro em renda per capita, pois abriga a capital federal, centro do poder nacional. Seu crescimento populacional nos últimos dez anos (1991-2000) atingiu o índice de 39,7%, atrás apenas da região Norte. O IDH-

¹⁰⁸ Depoimento do assessor do Coordenador da bancada de SP. Junho/2003

M da região, 1991-2000, registra 0,787, porém sua relevância deve-se à dimensão da renda do DF e de apenas dois municípios, um em GO e outro no MT, os quais estão entre os 100 primeiros no ranking dos mais altos índices de IDH-M do país.

Por conta de um dispositivo constitucional, a União fica responsável por encargos especiais no DF¹⁰⁹. Assim, esta região sempre obteve uma injeção de recursos muito acima da média para as cinco regiões brasileiras. Mas a partir de 2000, os recursos para o DF voltaram a ser concorrentes com os demais estados brasileiros, pois houve a criação de fundos especiais para gerir estes encargos. A partir do orçamento de 2000, ocorreu nesta região o mesmo fenômeno de perda significativa da implementação do investimento federal, tal como visto nos demais estados e regiões brasileiras.

Todavia, com relação ao fato de a capital federal ter problemas de alocação de recursos para gerir o distrito, dado seu caráter de ente federativo especial, é preciso replicar neste ponto. O fato da intervenção legislativa ocorrer, interagindo em favor das instituições da polícia militar e dos bombeiros, já que a prerrogativa do gasto público está assegurada constitucionalmente entende-se ser desnecessária esta intervenção. O mesmo vale para a Saúde e a Educação.

À alegada explicação para a intervenção legislativa concorrem o apoio “moral” e a necessidade de reabilitação e reaparelhamento do serviço prestado. Os equipamentos se encontravam em estado obsoleto ou inexistiam, como é o caso de uma escada “Magirus” para os bombeiros atuarem no caso de incêndio em edifícios de grande porte. Havia inclusive a falta de uniformes adequados para o trabalho, segundo relato do assessor do Coordenador da bancada do DF(1995-2001). Situação no mínimo preocupante para a capital federal, que

¹⁰⁹ Art.21 – CF. Compete à União

XIII – organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública do DF e dos Territórios.

XIV – organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do DF, bem como prestar assistência financeira ao DF para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio. (texto complementado pela EC 19, de 04/06/98

Art. 22- Compete privativamente à União legislar sobre:

necessitou da intervenção da bancada para a resolução. Outrossim, a presença do político antes da institucionalidade tem sido uma constante. Por isso, no caso brasileiro, “expertise” (especialização) ainda é o caso mesmo de “pressão política” e de “esperteza”.

Afora a situação atípica do DF, em relação aos demais estados federados, se percebe que a aplicação de recursos nesta região segue uma certa linearidade, mantendo-se os índices de execução para os estados do MS, MT e GO em um patamar uniforme que acompanhou todo o período estudado. Em relação a estes três estados, o único que veio a ter menor implementação média de recursos foi o estado do MT, o qual a partir do orçamento de 1999 sofreu mais abruptamente as conseqüências dos cortes orçamentários no investimento, realizados para todos os estados. Buscando-se a explicação, fatores como bancada majoritariamente governista, porém com disputa interna pela polarização dos partidos, o que levou ao dissenso, facilmente encontrado em bancadas pequenas; ou o fato do governador sair da oposição (PDT) e ser reeleito pelo PMDB também contribuíram para a menor taxa de sucesso na liberação dos recursos. O paradoxo é que em relação ao Mato Grosso do Sul, também com bancada governista, porém o governo do estado passou a ser de oposição (PT) a partir de 1999, não sofreu o revés encontrado no MT.

Com relação à extraordinária suplementação ao DF, esta começa a partir do orçamento de 1997 e vai até o orçamento de 1999. Houve a partir daí a criação de um fundo especial, solucionando a destinação constitucional dos recursos para área de segurança, polícia militar e bombeiros de Brasília.

Apesar de as bancadas dos três estados e do DF serem relativamente pequenas, apenas GO está em um nível intermediário, com 20 parlamentares. O consenso parece prevalecer, pois as carências de *policies* que

dariam suporte ao setor produtivo¹¹⁰, principalmente em relação ao escoamento da produção, via rodovias e em áreas de saúde e saneamento básico, são maiores que as diferenças ideológicas, regionais ou de distribuição espacial de poder no Congresso Nacional.

Em outras palavras, as bancadas firmam parcerias para resolução dos graves problemas regionais ligados a melhorias e ampliação da malha rodoviária e com relação ao entorno de Brasília – principalmente GO e o DF¹¹¹, com relação às populações que se deslocam para trabalhar no DF e residem em GO, MT e MS firmam parcerias para o escoamento da produção agrícola e pecuária, que os une para pleitear a ampliação de rodovias nos dois estados.

3.7.1. Demandas da Região Centro-Oeste e perfil da representação

A hipótese a ser testada é se a coerência em buscar parcerias entre os três estados e o DF assegurou a liberação de recursos para as áreas em que os estados mais necessitavam de recursos. Entretanto, de antemão registra-se que houve problemas de liberação dos recursos, em virtude da intervenção legislativa não ter recorrido ao melhor uso de “expertise”, ou seja, deixando de alocar recursos para a gestão municipal, onde as taxas de contrapartida são menores.

Por ordem de prioridade, as três áreas em que as demandas dos estados e municípios foram atendidas pelas bancadas do Centro Oeste são: Transporte, Saúde e Saneamento, e o Desenvolvimento Regional (ligado principalmente à infra-estrutura hídrica).

¹¹⁰ Grande vetor atual desta região, o agronegócio desponta com lucros significativos no cenário nacional .

¹¹¹ Esta parceria também se faz presente no momento de decidir a alocação de recursos para as duas emendas regionais. MT e MS formam a outra parceria.

As três áreas guardam coerência com a escassez de obras em: (a) infra-estrutura para o escoamento da produção, ou seja, há uma carência enorme de rodovias e as que existem estão intrafegáveis; (b) infra-estrutura urbana e rural, precária nas regiões metropolitanas e ainda inexistente na zona rural, apesar da riqueza vir do interior.

A resposta por parte do Executivo para tantas carências destes estados, foi o atendimento dos pleitos para a área de Transporte, sobretudo para a expansão e alguma melhoria das rodovias nos três estados e no DF. Este último também recebeu um aporte significativo de recursos para o metrô, o qual embora tenha tido a área de atendimento ampliada, ainda é considerado insuficiente para atender às populações residentes nas cidades satélites do DF.

Com relação às rodovias, os trechos rodoviários construídos beneficiaram os três estados, mais o entorno de Brasília. No Mato Grosso, rodovia com a fronteira da Bolívia¹¹² também recebeu recursos alocados via emendas de bancada. Estas rodovias abriram uma porta de exportação para o agronegócio via malha andina e Oceano Pacífico. Portanto, pode-se afirmar que em relação aos pedidos das bancadas para melhorias e expansão de rodovias, o Centro-Oeste obteve do Executivo uma significativa implementação de seus pleitos em parte do período estudado (1996-1999), complementando o atendimento do desenvolvimento regional e a visibilidade do governo federal em relação à infra-estrutura que visa a melhorar as exportações.

Analisando a execução orçamentária do período para a região constata-se que, por exemplo, no orçamento de 1996 as taxas de execução para o setor de Transporte são: DF(90%), MS(21%),GO(76%),MT(51%). Semelhante execução se deu nos orçamentos de 1997 e 1998. No entanto, no orçamento de 1999, houve cortes iniciais na alocação de emendas, mas a implementação ainda é superior a 50%. O inverso ocorre no orçamento de 2000, quando há suplementação das emendas, mas a implementação se reduz: GO(6,9%),

¹¹² BR's 364 e 163 – Cuiabá/MT- Rio Branco/AC

DF(22,5%), MT(54%), MS(25%). Extensas ações e várias emendas foram propostas pela bancada de GO, embora pouca implementação nesta área, absorvida essencialmente em rodovias. O mesmo procedimento foi adotado pela bancada do DF. A bancada do MT aloca recursos para eliminação de pontos críticos, a cargo do DNER. Houve pequeno corte no valor da emenda, mas melhor implementação em relação aos demais estados. Apesar da extensa demanda da bancada de MS, como ocorreu com a bancada de GO, inclusive sendo beneficiados os dois estados pela suplementação no valor das emendas a execução ficou apenas na casa dos 25%.

É de se ressaltar que, em 2001, quando o investimento federal em todas as áreas foi mínimo, o Centro-Oeste obteve uma implementação de 33,5% dos recursos totais na área de transporte que, se comparada a outros estados das demais regiões, superou a média nacional, que foi de 32,6%. Os recursos alocados pelas bancadas para o setor foram distribuídos na ordem de 61%, para GO, MT (38%), MS(36%), DF(0).

A segunda preocupação das bancadas está na melhoria de infraestrutura em saneamento básico, o que por vezes segue a mesma lógica da escassez de rodovias. O que muda, no entanto, é que a preocupação tem sido constante na intervenção legislativa, mas ainda insuficiente para sensibilizar o Executivo federal. Aliás, esta é a realidade de todas as demandas nesta área encaminhadas pelos parlamentares do Congresso Nacional. A ressonância tem sido insatisfatória, embora se deva ressaltar que as dificuldades de implementação, por vezes, encontram-se no próprio estado e nas localidades que necessitam urgentemente deste investimento.

Em virtude da necessidade de contrapartida por parte do estado e dos municípios a serem beneficiados, o cumprimento deste dispositivo constante nas LDOs, é bem mais oneroso para o primeiro, já que seriam necessários no mínimo 20% do total do investimento. Muitas obras não foram realizadas por falta do pontapé inicial do próprio estado. Neste caso, a falta ou excesso de “expertise” dos parlamentares prejudicou a ação a ser implementada. Como é consenso, as

bancadas de todos os estados brasileiros preferem alocar os recursos da emenda diretamente sob a responsabilidade do estado ou da própria União. Sendo então responsáveis ao gerir o recurso, os estados minimizariam o temor dos congressistas em ver-se envolvidos em desvios de verbas, o que vem ocorrendo com mais frequência no nível municipal¹¹³. Porém isto pode dificultar a implementação da obra, pois a contrapartida do estado é maior. Este foi o motivo que inviabilizou a liberação de recursos federais para saneamento básico no orçamento de 1999, por exemplo, para o estado do MT. O governador alegou que não havia recursos disponíveis no estado para a contrapartida.

Pode-se argumentar que há um ônus, por vezes pesado, para que a gestão pública descentralizada seja no mínimo satisfatória nos níveis governamentais, subnacional e municipal. Entretanto, destoando das demais regiões, as ações em saneamento básico, esgotamento sanitário e o controle de enchentes tiveram o apoio substancial de recursos liberados pelo Executivo federal. Inclusive houve o incremento do BID para esta área, liberando um empréstimo ao governo brasileiro de US\$ 180 milhões. Mas esta fase de investimento no setor findou em 1998, pois a partir de 1999 o investimento foi reduzido drasticamente, não se recuperando até 2001.

Em relação à área da saúde, as bancadas foram sensíveis às demandas dos hospitais universitários, principalmente para a UnB e os centros de saúde com gestão pelo SUS. Estas instituições receberam significativo aporte de recursos nos orçamentos de 1996, 1997 e 1998.

Com relação à questão ambiental, a infra-estrutura urbana, o controle de enchentes e os pleitos para infra-estrutura hídrica, dominaram as demandas que as bancadas do Centro-Oeste pretendiam ver atendidas pelo Executivo. Tanto o Mato Grosso quanto o Mato Grosso do Sul priorizaram a alocação de recursos para infra-estrutura urbana e rural, principalmente no meio

¹¹³ O assessor do Coordenador da bancada do MT relatou este fato. Alegou que há prefeito foragido no estado do MT “porque recebeu 1,5 milhão e canalizou apenas 40 m de rede de esgoto” – junho/2003.

rural, com relativa expansão da infra-estrutura hídrica, o que contribuiu para elevar a produtividade dos grãos desses estados.

A infra-estrutura urbana foi a prioridade para alocação de recursos das bancadas do DF e de GO. Houve parcerias¹¹⁴ para a solução de problemas viários, de saúde e de habitação na região denominada “entorno de Brasília”. A bancada do DF cooperou com a bancada de GO para que estas populações tenham melhores condições de assistência e previdência, transporte público e educação no seu estado de origem, GO. Esta parceria também se estendeu para a proposição das emendas regionais.

Esta sintonia é uma parceira que busca evitar congestionamento e falhas no atendimento à população no DF, local de trabalho das populações residentes no entorno.

3.7.2. Representação e desenvolvimento regional do Centro-Oeste

Como se reiterou diversas vezes, a preocupação do Estado brasileiro é fornecer infra-estrutura básica para que o capital produtivo possa obter crescimento sustentável, capaz de garantir o escoamento da produção, que no caso do Centro-Oeste é o agronegócio, principal vetor da cadeia produtiva desta região. No que concerne os pleitos para construção de trechos rodoviários, o objetivo das bancadas foi satisfatoriamente alcançado, a despeito da escassez permanente de recursos para a área e ao volume de recursos necessários para a solução dos problemas no setor de transporte. No entanto, ainda há rodovias intrafegáveis, aliás, um mal que se abateu pelo país afora, devido ao programa de *manutenção de rodovias* ter sido relegado a segundo plano nas duas gestões do governo FHC.

¹¹⁴ As resoluções em conjunto: repartição das despesas, geralmente o DF assumindo algumas despesas por GO, justamente para incentivar as populações residentes no entorno a procurarem os serviços sociais em GO.

Como ocorreu com o Sul, as demandas para esta questão foram menos significativas através das emendas de bancada.

Como a estratégia do governo federal é atender à área produtiva e de serviços, o que sem dúvida desenvolve a economia dos estados e municípios, sentiu-se nesta região a preocupação mais acentuada das bancadas com a área social, principalmente em relação à Saúde e ao Saneamento. Porém, pelo fato das bancadas terem um traço governista, o presidencialismo de coalizão foi assegurado com os votos dessa região e, no contraponto, o Executivo foi sensível às demandas propostas pelas emendas. Houve especial atenção às demandas propostas para solucionar os problemas do “entorno de Brasília”.

É fato que as políticas de saúde foram descentralizadas¹¹⁵ durante os dois mandatos de FHC, sobretudo atingindo grau de especialização no Sudeste e Sul. Contudo no Norte, Nordeste e parte do Centro-Oeste do país, os serviços ainda não superaram o nível básico¹¹⁶. As ações propostas para a área indicam preocupação em reaparelhar os centros de saúde, portanto centradas no *investimento*.

Ao destacarmos neste capítulo o perfil da representação política que emerge no tratamento de matéria orçamentária expressa nas emendas de bancadas, percebe-se uma lacuna quando deixa-se de analisar os demais fatores que interferem por um lado no estado subnacional, em relação ao federalismo fiscal. Por outro lado, a comparação realizada, confrontando aspecto partidário e o pólo governista e oposicionista que se estabeleceu entre as bancadas das quatro regiões brasileiras foi apenas introdutória.

Portanto, estes dois aspectos terão uma análise mais acurada no próximo capítulo, intuindo que a representação política congressual é influenciada tanto pelos resultados advindos do federalismo fiscal, quanto pela composição

¹¹⁵ Ver em Arretche (2002)

¹¹⁶ Ver em Souza (2001c)

partidária congressual e dos níveis subnacionais. O teste se concentrará na região Sul.

CAPÍTULO 4 – A PARTICIPAÇÃO DAS BANCADAS DA REGIÃO SUL NO ORÇAMENTO DA UNIÃO: DEMANDAS E ASPECTOS POLÍTICOS QUE SE CONFIGURAM NO PERÍODO 1996-2001

Este capítulo aborda a representação política coletiva das bancadas de três estados federativos. Tais bancadas seguramente não são homogêneas, em função da competição político-partidária e de *status* diferentes ao agregar a participação dos três senadores e de no mínimo 3/4 da bancada dos deputados em cada um dos estados do Sul (Resolução02/95-CN). A diferença de *status* dos estados aponta para a magnitude eleitoral de cada bancada e para os fatores que compreendem o desenvolvimento econômico de cada um deles, tendendo para a independência econômica frente ao Estado federal, devido principalmente ao desenvolvimento estrutural dos três estados do Sul. Revela ainda o desenvolvimento econômico e social acentuado do RS.

Portanto, a dinâmica deste capítulo foge um pouco do que vinha sendo tratado em termos de perspectiva teórica, calcada no institucionalismo histórico, com foco nas regras do jogo e na institucionalidade do federalismo brasileiro. A análise a seguir confronta: tanto a perspectiva distributivista, focalizando a análise na hipótese de as políticas públicas preferidas pelos parlamentares serem determinadas por benefícios localizados e clientelas identificadas; como a perspectiva partidária. (Limongi, 1994), tendo por foco a coalizão político-eleitoral que sagrou-se como coalizão governista neste período, reforçando o presidencialismo de coalizão.

Contudo, a abordagem federativa permanece, enfatizando-se neste capítulo o federalismo fiscal que configura a partilha da União aos estados subnacionais, unidades governamentais distintas que desde a descentralização decidida na Constituição de 1988 ainda dividem com o município o mesmo *status* de ente federativo.

Ao confrontar os dados do federalismo fiscal destes três estados pretende-se, através do exame da receita tributária e receitas constitucionais,

destacar a independência financeira em relação à União. Sobretudo, confrontando as receitas estaduais e constitucionais, infere-se o impacto que os recursos liberados pelas emendas de bancadas representariam para a região Sul, bem como se pode refletir sobre o efetivo papel desempenhado pela intervenção legislativa em parte do processo orçamentário, o qual objetivamente visa a aumentar o investimento federal em seus estados de origem

Mas nesse ponto é importante reiterar que a escolha da análise recaiu sobre as emendas parlamentares de bancada, pois o objetivo do estudo é avaliar a capacidade dos parlamentares, em conjunto, incidirem sobre a implementação de políticas públicas que beneficiem tanto as populações como seus estados federativos. Não fugir do foco das populações ajuda a manter o argumento a ser defendido neste estudo: o comprometimento Legislativo com as questões sociais. Todavia, foi necessário considerar outras alternativas para contextualizar o estudo, como a preocupação do Executivo federal centrada no desenvolvimento econômico do Estado brasileiro, avalizada quase que integralmente pela proposta de intervenção legislativa no Orçamento.

A opção pelo estudo das emendas de bancadas também se baseou na constatação de que, do ponto de vista das redes de clientela¹¹⁷, no que concerne à manutenção de um governo de coalizão, este seria dispendioso, como alega a literatura norte-americana. Foi esta assertiva que subsidiou a análise de Pereira e Mueller (2002) quando do estudo das emendas individuais ao orçamento da União no período 1995-1998 e depois em 2000. Entretanto, para o caso brasileiro, sustentado pelo regime presidencialista e federativo, multipartidário e com sistema eleitoral e partidário que combina lista aberta e eleições proporcionais, esta hipótese não foi confirmada. Com respeito à manutenção das relações Executivo-Legislativo em um governo de coalizão, asseguram os autores que *tem sido relativamente “barato” para o governo manter disciplinada sua coalizão no Congresso* (2002:267).

¹¹⁷ Relações que indicam patronagem e clientelismo entre o Executivo e o Legislativo

Não obstante, o que se observa em outros estudos existentes para o caso brasileiro sobre a temática da participação legislativa no orçamento¹¹⁸ é que há, em primeira análise, o interesse do parlamentar em aumentar seu capital eleitoral – o que na literatura norte-americana se constitui no modelo da teoria da ambição eleitoral¹¹⁹ – tendo em vista o contínuo processo de eleições para o executivo nos diversos níveis subnacionais.

Portanto, atender a interesses paroquiais de seus *constituencies*, muito difusos, dada a magnitude (distritos plurinominais) e o tamanho geopopulacional dos distritos eleitorais, teria um retorno incerto aos parlamentares, embora estes ainda usem desse artifício. No entanto, os parlamentares apresentariam emendas ao orçamento com objetivos além do pretense *pork barrel* (em que a moeda de troca seria a reeleição). Na verdade, o aumento do capital eleitoral seria o interesse latente, segundo apontaram Souza (2001c e d) e Figueiredo e Limongi (2001, 2002). A análise empreendida sobre a atuação parlamentar nas emendas de bancada ao orçamento da União reforça o argumento da preponderância e do apoio à agenda de desenvolvimento dos Executivos (federal e estadual) no investimento federal, o que diminuiu o foco dos parlamentares na disposição em distribuir *pork*.

Figueiredo e Limongi (2002:319) constataram a prevalência da execução das emendas coletivas e individuais sobre a execução do Executivo nos orçamentos de 1997 a 1999. Nota-se que, desde o orçamento de 1996 as emendas de bancada vêm sendo executadas em um percentual superior ao das emendas individuais. Em outras palavras, a cooperação dos atores coletivos tem sido um comportamento parlamentar recorrente para carrear recursos para os seus estados e o que tem logrado sucesso nessa interação.

¹¹⁸ Souza (2001 a,b,c,d) Figueiredo e Limongi (2001, 2002)

¹¹⁹ Samuels (2002).

Portanto, somando-se aos fatores que apontam a região Sul como detentora de significativo desenvolvimento econômico e social, figuram bancadas congressistas que apoiaram majoritariamente o governo federal, exceção ao RS. Portanto, qual tem sido a interação da representação legislativa dos três estados da região Sul com relação à participação no processo orçamentário da União no período 1996-2001?

4.1. O desenvolvimento econômico e social da região Sul

A região Sul possui 25,1 milhões de habitantes. É a terceira região mais populosa do Brasil, porquanto concentra a segunda maior renda per capita do país (R\$7.692), perdendo apenas para o Sudeste, que concentra cerca de 58% do PIB brasileiro¹²⁰, contra 17% registrado para o Sul, como mostram os dados da Tabela 4.1. Formada por apenas três estados¹²¹, ocupa o primeiro lugar em Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, com média de 0,800 em 2000. O crescimento populacional desta região registra a menor taxa do país nesses últimos 10 anos, apenas 26,7%¹²². O estado mais populoso é o RS.

É importante ressaltar que Paraná e Rio Grande do Sul tiveram crescimento do PIB em 2000 superior à média nacional, como mostra a Tabela 4.1, pois, comparado com o ano anterior, o PIB brasileiro registrou crescimento de 4,3%. O crescimento do RS foi de 7,73% e o do PR de 5,99%. Apenas Santa Catarina (3,85%) ficou abaixo da média nacional.

¹²⁰ A região concentrava, em 2000, 57,79% do PIB brasileiro. Cf. IBGE – Contas regionais

¹²¹ É a segunda região brasileira em PIB per capita (R\$7.692), sendo que o RS registra o maior PIB per capita em relação aos outros dois estados do Sul (R\$8.341). Apenas o Distrito Federal (R\$14.405), São Paulo (R\$9.995) e Rio de Janeiro (R\$9.571) registraram PIB per capita superior ao do RS em 2000. IBGE – Contas regionais

¹²² IBGE – Censo 2000

Tabela 4.1. – % de Participação no PIB do Brasil e PIB per Capita – 1995-2000 – Região Sul

Em R\$ 1,00

Região/Estados	1995		1996		1997		1998		1999		2000	
	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$
SUL	17,89	4874	18,03	5850	17,68	6337	17,48	6500	17,75	6878	17,57	7692
Paraná	5,94	4243	6,13	5214	6,07	5707	6,21	6063	6,34	6446	5,99	6882
Rio Grande do Sul	8,30	5533	8,12	6456	7,95	6991	7,72	7052	7,75	7389	7,73	8341
Santa Catarina	3,65	4339	3,78	5828	3,66	6210	3,55	6224	3,66	6676	3,85	7902

Fonte: IBGE – Contas regionais – 2000

O PIB per capita e a população seriam, entre outros critérios definidos pelo Congresso Nacional, os fatores norteadores para distribuição dos recursos orçamentários para todos os estados e DF brasileiros. É constante, nos pareceres preliminares desse período, a alusão a estes fatores, os quais qualificariam a distribuição dos recursos orçamentários. Nos estados de maior população e menor renda, estes teriam recursos proporcionalmente maiores que os de estados de menor população e renda superior. No entanto, estes fatores ainda não foram observados quando da distribuição dos recursos regionais realizados na CMO. Não o foram para a região Sul, quiçá haja alguma coerência para o Nordeste.

Tabela 4.2. - % Participação da Região Sul no PIB Nacional e PIB Região Sul

Período	2000	1996	2000	Diferença
Região	%	R\$ milhões	R\$ milhões	%
SUL	17,57	140.436	193.534	27,44
RS	7,73	63.263	85.138	25,73
PR	5,99	47.720	65.969	27,61
SC	3,85	29.454	42.428	30,66
BRASIL	100	778.886	1.101.255	29,27

Fonte: Contas regionais – PIB 1996 e 2000

O desenvolvimento econômico da região Sul na participação do PIB nacional é destaque não só pelo parque industrial, pelo setor agropecuário e de serviços, mas também pelo fato de ser o estado do RS um exportador de ponta. Contribuiu ainda para o desenvolvimento social o forte posicionamento dos três governos subnacionais que, na última década, priorizaram as áreas sociais como Saúde e Educação, garantindo qualidade de vida acima da média nacional a sua população¹²³. A participação do Rio Grande do Sul na composição do PIB nacional vem oscilando desde 1996. Embora tenha havido decréscimo na participação, este não é significativo, atingindo uma média de 0,11% no período 96/2000. Dos estados da região Sul, apenas Santa Catarina aumentou sua participação em 2000 em relação ao ano anterior. A maior perda relativa ficou com o PR (de 6,34%, em 1999, para 5,99% em 2000), mas sua participação ainda é superior à média nacional.

De acordo com o censo de 2000, a população da região Sul representava 14,79% da população total do país. O crescimento médio anual foi,

¹²³ No ranking dos indicadores sociais, SC figura em 6º, PR, em 8º e RS em 12º. O IDH-M do PR é 0,786, do RS, 0,809 e de SC, 0,806 em 2000. Segundo dados do PNDU, o Brasil permanece entre os países de desenvolvimento médio (0,750) desde 1999.

nestes últimos 10 anos, de apenas 1,4%, menor que a taxa média nacional, de 1,6%¹²⁴. No Sul estão os melhores índices de alfabetização, as menores taxas de mortalidade infantil, e a maior expectativa de vida¹²⁵. Também estão lá as menores taxas de pobreza do país. Única exceção é o quesito saneamento básico, em que perde para o Sudeste, região onde 82% da população tem água tratada, enquanto que no Sul este índice é de 68%¹²⁶.

Se contarmos apenas a população total de cada região, o Sul concentra a menor taxa de pobreza, 20%¹²⁷. Segue o Sudeste, 23%; Centro-Oeste, 25%; e Norte, 43%; e Nordeste, 46%. Mas no cômputo geral do país, a região Sul tem 10% de pobres, maior que o Centro-Oeste e Norte que, registram apenas 6% e 5%, respectivamente. O Nordeste representa 45% e o Sudeste 34% da população do país, cada uma dessas regiões registrando, assim, um contingente significativo de pobreza. Portanto, quanto à distribuição espacial da pobreza, a região Sul ainda está em um patamar mediano, mas ganha ao ter menor concentração de renda em sua população total. Proporcionalmente, a pobreza é maior em áreas urbanas - a região Sul concentra 15,74% das cidades¹²⁸ brasileiras com mais de 200.000 habitantes – , situação similar em todos os conglomerados do país.

Em outras palavras, é visível que o investimento em programas de atenção à Saúde e à Educação realizados pelos governos subnacionais da região Sul e com o apoio do governo federal ajudou a minimizar o quadro da pobreza registrada no país.

¹²⁴ IBGE, Censo 2000.

¹²⁵ No RS a expectativa de vida é de 73,44 anos, a maior do país. SC fica em 2º, com 71,9 anos.

¹²⁶ IBGE – Censo 2000

¹²⁷ Relatório de desenvolvimento humano – IPEA – 1999

¹²⁸ O RS tem 8 cidades; PR tem 6; e SC 3 municípios. IBGE – Municípios – Tabela 202 – 2000.

4.1.1. As receitas estaduais

As receitas tributárias correntes¹²⁹ dos três estados do Sul registraram crescimento na arrecadação, embora tenham apresentado uma oscilação positiva acentuada na variação percentual em cada exercício do período estudado. Estudos sobre a economia gaúcha indicam que o ICMS¹³⁰ representa para o estado 93,4% da receita tributária e 52% da receita estadual¹³¹. Paraná e Santa Catarina não fogem à regra, pois o ICMS representa 93% e 94% da receita, respectivamente.

Resultado promissor em relação aos dois estados do Sul, vem obtendo o estado de SC, embora registre leve queda na arrecadação em 2001 e 2002. O mesmo resultado positivo ocorrera com o RS até 2001. Considerando o período estudado, o Rio Grande do Sul registrou um crescimento tímido de 2,59% em 1998, mas em 2000 apresentou a maior alta de sua receita no período, 20,79%. Já em 2002, teve uma queda brusca na arrecadação (9,61%) em relação ao ano anterior. A receita tributária do Paraná registrou crescimento acentuado no período 1997/2000, o que poderia, numa conclusão apressada, colocá-lo como o estado que demonstrou melhor performance. No entanto, a queda brusca no índice de variação da receita a partir de 2001 retirou esta possibilidade. Em 1998, a receita tributária paranaense cresceu apenas 3,93% em relação à 1997, mas, a partir daí, o crescimento saltou para 17,04% em 1999, e em 2000 para 25,93%. A partir de 2001, o estado sofreu uma queda brusca no crescimento da receita (14,41%), voltando em 2002 ao patamar em torno de 15% e ficando, assim, atrás apenas do crescimento da receita registrada em Santa Catarina(17,58%).

¹²⁹ Dados da SEFAZ relativos a todos os estados da Federação estão disponíveis a partir de dezembro de 1996. As tabelas foram construídas com dados da arrecadação do ICMS, IPVA, ITCD. O que representa 98% da receita tributária dos estados.

¹³⁰ O ICMS do RS é de 17%, mas em 1998 passou a ser de 18%, retornando ao patamar anterior em 1999. No PR é 15%. O ICMS do RS vem da indústria de transformação e do comércio atacadista e varejista. O comércio representou no período 95-2001, 87% do ICMS.

Tabela 4.3. - Receita Tributária de SC e Paraná

Período	SC	R\$mil	
		%	%
		Variação	Variação
1997	2.155.837		3.062.309
1998	2.157.474	0,07	3.182.736
1999	2.411.259	11,76	3.725.056
2000	2.936.144	21,76	4.691.157
2001*	3.497.220	19,11	5.367.299
2002*	4.112.150	17,58	6.217.308

*Valor provisório

Fonte: Secretaria da Fazenda, Finanças ou Tributação – CONFAZ

Tabela 4.4. - Receita Tributária do RS

Período	Receita Tributária	R\$mil
		%
		Variação
1996*	4.194.757	
1997	4.303.668	2,59
1998	4.578.511	6,38
1999	5.020.488	9,65
2000	6.064.117	20,79
2001**	7.283.410	20,11
2002**	7.983.202	9,61

Fonte: SEFAZ/RS - Receita arrecadada por fontes (1996)

Secretaria da Fazenda, Finanças ou Tributação - CONFAZ

* ICMS, ITBI, IPVA, Multas, Diversos - ** Valor Provisório

De acordo com as Tabelas 4.3 e 4.4, o crescimento da receita do RS foi da ordem de 73,63%, considerando apenas o período 1996-2001. O PR obteve um crescimento da ordem de 75,26%, considerando apenas 1997-2001. Santa Catarina obteve um crescimento de 62,22% para o mesmo período. Apesar do menor crescimento da receita tributária no RS, o volume da arrecadação no estado foi superior ao dos outros dois, pelo fato de seu parque industrial e comercial estar consolidado a mais tempo, além de sua característica de estado exportador em vários setores da economia nacional. A indústria automobilística do PR começou a funcionar apenas em 2000 e SC teve um rápido crescimento em sua receita estadual por conta do investimento maciço em turismo.

O resultado positivo do crescimento na receita estadual no RS, em 2000, não se refletiu na participação deste no PIB nacional, registrando perda, embora insignificante, em relação ao PIB per capita (0,02%) de 1999. Entretanto, o PIB a preço corrente revela que o RS teve o menor crescimento no período 1996-2000, de 25,73%, enquanto que no PR foi de 27,61%, ficando SC com o maior crescimento, 30,66%.

Com relação às receitas estaduais e o impacto que o recurso da emenda pode oferecer em relação à gestão financeira do estado e dos municípios, pode-se afirmar que os recursos de emendas de bancada são relativamente pequenos se comparados aos bilhões de reais das receitas estaduais. Mesmo o RS, que obteve a liberação de recursos consideráveis provenientes das emendas de bancada no período 1996-2001 (ver Tabela 4.7), recebendo 782,2 milhões, este valor fica em torno dos 13% da receita arrecadada no ano de 2000 (Tabela 4.4), que girou em torno de R\$ 6 bilhões.

No período estudado, as emendas da bancada paranaense representavam um aporte de recursos de R\$ 491,1 milhões, em torno de 10,46% da receita tributária de 2000, que foi de R\$ 4,6 bilhões. Já para SC, os recursos aprovados em emendas de bancada no período foram de R\$551,5 milhões, o que representa 18,8% da receita tributária do estado para aquele ano.

Os recursos aqui mencionados se referem àqueles aprovados pelas bancadas do PR e SC no Congresso Nacional, embora o desembolso por parte do

Executivo tenha sido significativamente menor. No caso do PR, foram de R\$102,4 milhões e no de SC, R\$169,1 milhões.

Portanto, se todos os investimentos fossem implementados com a liberação de recursos por parte do Executivo federal, os estados do Sul teriam um aporte financeiro não desprezível, pois o índice aponta para um patamar acima de 10%, considerando o estado do RS, e na faixa dos 20% para SC. Em seis anos, isso representaria um aporte significativo de recursos. Certamente a implementação desse investimento ajudaria a incrementar a realização de políticas públicas que visam, considerando estes três estados, basicamente a incrementar o desenvolvimento econômico e social do estado¹³³.

Ainda em relação à receita tributária, enfatizamos que é através dessas fontes que os estados mantêm boa parte da gestão administrativa e das políticas de investimento. Isto é o que tem caracterizado o federalismo brasileiro, ou seja, um sistema no qual a questão fiscal e tributária sobrepõem-se ao fator político, o qual, contudo, encontra-se nele implícito e bem acordado através dos desdobramentos que ocorreram após a promulgação da Constituição de 1988.

4.1.2. Transferências Constitucionais

Ao analisar o agregado das transferências constitucionais aos estados, DF e municípios brasileiros e o montante da receita tributária dos estados, tem-se o quadro completo dos recursos disponíveis anualmente em cada estado e município brasileiro.

Grande parte dos recursos orçamentários e das transferências constitucionais são devoluções de receita do Imposto de Renda e do IPI, por conta do modelo tripartite de distribuição da receita proveniente de impostos federais.

Com exceção aos programas específicos a cargo do governo federal, como o FUNDEF, que representou um repasse expressivo para a região Sul, o restante dos recursos tem o destino decidido pela autonomia de cada estado e município. Estudos nessa área, entretanto, indicam que esse aporte de recursos deixaria pouca margem para mais investimentos em políticas públicas na maior parte dos estados e municípios brasileiros¹³³. Ressalva que poderia, em parte, deixar fora os estados do Sul, devido ao desenvolvimento econômico aí encontrado, retratado pelas receitas tributárias e pelos dados apresentados na Tabela 4.5, que aponta para os valores das transferências constitucionais (FPE e FPM). Juntando-se aos valores liberados para investimento (emendas de bancada) no período de 1996 a 2001, percebe-se um aporte considerável de recursos circulando nesta região. O orçamento de 1996 ficou fora da análise devido à disponibilidade dos dados das transferências constitucionais ocorrer a partir de 1997.

¹³³ Comparar o agregado da emendas de bancada com a receita do ano 2000 teve como princípio apenas utilizar os valores em que foi registrado a maior taxa de elevação na receita tributária dos três estados.

¹³³ Ver Kugelmas (2001)

Tabela 4.5. - Comparativo entre Transferências da União aos Estados e Municípios da Região Sul e valores liberados referentes às emendas de Bancada

Período	Rio Grande do Sul			Santa Catarina			Paraná		
	Bancada	Estado	Município	Bancada	Estado	Município	Bancada	Estado	Município
1997	128,11	535,8	722,4	36,67	321	417,4	17,61	617,1	772,2
1998	106,38	1.261	1.177	23,13	586,6	590,2	34,39	996,9	1.137
1999	54,23	1.251	1.295	5,62	645,6	676,3	10,47	1.123	1.290
2000	53,75	1.443	1.457	36,73	731,9	761,3	11,76	1.232	1.421
2001	366,4	1.581	1.685	47,91	815,1	900,2	22,79	1.339	1.627
Total	708,87	6.071	6.336	150,06	3.100	3.345	97,02	5.308	6.247

Fonte: COFF e Prodasen (Transferências Governamentais On-Line) e Execução Orçamentária das Emendas – Orçamentos 1997 a 2001. Os recursos aos estados são FPE, IPI-Exp, LC87/96, LC-87/96-1579 (1997 e 1999), IOF em alguns estados e FUNDEF a partir de 1998. Os recursos aos municípios são derivados do FPM, ITR, LC87/96, LC87/96-1579 e FUNDEF. Para alguns municípios, IOF a partir de 2000.

No entanto, para efeito comparativo, a Tabela 4.5 demonstra a tendência de crescimento das transferências constitucionais, ao passo que o valor efetivamente pago dos valores alocados através de emenda de bancada para a Região Sul vem decrescendo anualmente. Todavia, ocorreu uma exceção no orçamento de 2001, o qual registrou leve acréscimo na liberação de recursos aos estados de SC e PR, mas significativo aporte de recursos para o estado do RS, concentrados na área de Saúde. No entanto, no período em tela, o valor agregado liberado das emendas de bancada representou 11% dos recursos do repasse constitucional ao estado do RS, 4,8% dos recursos ao estado do PR, e apenas 1,8% dos recursos ao estado de SC. Percebe-se, assim, que o impacto dos recursos provenientes das emendas só alcança alguma relevância para o estado do RS.

É necessário destacar que as transferências constitucionais passaram a incluir os fundos para o ensino fundamental a partir de 1998. Enfatiza-se que a área educacional do RS, de uma maneira geral não necessitou de cobertura de recursos via emendas de bancada. Uma das explicações é que o

FUNDEF¹³⁴, fundo especial para o ensino fundamental, tem suprido com eficácia o estado do RS, confirmando o crescimento no número de matrículas naquele nível. Além do mais, as demais transferências constitucionais da União para a área garantiriam a manutenção do Ensino Médio e Superior não cobertas pelo FUNDEF. O RS ocupa o 1º lugar em população alfabetizada. O governo estadual também tem aplicado o percentual destinado das receitas estaduais para a educação¹³⁵.

4. 2. As emendas das bancadas da região Sul - o RS em foco

Confirmando os estudos que apontam para a preponderância do Executivo federal na iniciativa legislativa e em matéria orçamentária, percebe-se que o Legislativo federal apóia quase que integralmente a proposta do executivo com relação à determinação de onde e como realizar o gasto público, ficando assim sua iniciativa restrita a adequar a proposta do projeto de lei orçamentário, ora redistribuindo os recursos de forma a atender com maior propriedade o investimento, ora encaminhando uma proposta alternativa muito próxima à original. Se a opção for distante da proposta inicial, há um longo caminho a se percorrer, porque o governo federal “precisa primeiro estar convicto” de que aquele investimento proposto pela bancada realmente soluciona, ameniza a carência daquela área¹³⁶ nas localidades a serem beneficiadas.

¹³⁴ Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF), instituído através da EC 14/96, foi implementado a partir de 1998. A emenda determinou que 60% dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino (Art. 212, CF/88) fossem gerenciados pelo fundo, centralizado em cada estado e repartido proporcionalmente entre os municípios, de acordo com o número de matrículas no Ensino Fundamental. O fundo também destina 60% dos recursos totais para a remuneração dos professores do Ensino Fundamental.

¹³⁵ A CF de 1988 determinou a vinculação de 18% das receitas da União e 25% da receita de impostos e transferências da União para os estados e municípios para a Educação. A constituição estadual do RS determina a aplicação de 35% das receitas estaduais e municipais para o setor educacional.

¹³⁶ Palavras proferidas por técnico da área do Orçamento da COFF/CD.

Assim, o paradigma do investimento público federal se relaciona à tese do incrementalismo/decrementalismo¹³⁷, pois os recursos cada vez mais escassos impõem que estes *não fiquem sujeitos a esquemas cartoriais que impeçam a sua melhor alocação, segundo as demandas do interesse público*, Sanches (2002: 36). O que se evidencia é que o Executivo vem adotando a prática de investir em uma área ou região a cada exercício, sendo possível uma aproximação ao sistema de rodízio. Preponderam ainda os fatores como lealdades partidárias e composição governista.

Anualmente as emendas são definidas de acordo com as prioridades das diretrizes ditadas pela LDO e pelas demandas a serem atendidas pela bancada. Estas demandas são as dos próprios parlamentares, do governo estadual e das entidades/interesses representativos da sociedade. Ainda, a aprovação das emendas é acompanhada de perto pela liderança partidária¹³⁸ da base governista nacional e estadual, nesse processo que se inicia com o acolhimento de emendas, audiências públicas, geralmente em Brasília ou no próprio estado, e que só depois culmina com a aprovação na CMO e em plenário, nas duas casas congressuais e em votações separadas. No caso do RS, é um processo que demanda alcançar o consenso para atender a alguns das dezenas de pleitos em apenas 10 emendas. A saída tem sido abrigar os diversos pleitos em emendas “guarda-chuva” e manter o consenso para a aprovação de emendas que necessitam de continuidade em suas obras. Com relação às emendas “guarda-chuva”, veja-se a explicação de Pompeo de Mattos (PDT/RS), Coordenador da bancada em 2001, em entrevista privada: por exemplo, a emenda guarda-chuva destinaria recursos para a área da Saúde ou para Saneamento, em programas de saneamento básico ou recursos para os centros de saúde (SUS) da capital e demais municípios. Somente no momento da liberação do recursos é que serão decididos

¹³⁷ Wildawsky (1988). Ver também Pardini e Amaral (1999).

¹³⁸ O mesmo Colégio de Líderes que atua na Câmara federal e Senado. Ver em Rocha, 1997, e em Bezerra, 1999.

os locais de aplicação, momento em que cabe a interferência individual de cada parlamentar e seu poder político-partidário para realizar o pleito.

Tabela 4.6. - Emendas das bancadas da Região Sul – 1996-2001

REGIÃO/ESTADOS		1996		1997		1998		1999		2000		2001	
		R\$	%/ A	R\$	%/ A	R\$	%/ A	R\$	%/ A	R\$	%/ A	R\$	%/ A
SUL	A	168,3	60,72	241,5	75,6	279,8	58,9	228,8	31,95	412,7	24,73	931,1	46,31
Rio Grande	EB	33,7		86,9		100,4		136,7		154,6		175	
do Sul	A	95,9	76,66	144,6	88,6	137,3	77,48	120,5	45,01	145,8	36,87	535	64,46
Paraná	EB	30,9		47		65,4		73		119,5		155,4	
	A	31,4	17,2	44,9	39,23	66,3	51,88	48,5	21,59	139,2	8,45	182,2	12,51
Santa	EB	52,6		48,6		70,3		61,3		119,3		199,6	
Catarina	A	41	47,05	52	70,53	76,2	30,36	59,8	9,41	127,7	28,61	213,6	22,43

Fonte: Orçamento da União: Execução Orçamentária das Emendas –1996-2001

A - Recurso autorizado pelo Executivo – em R\$ milhões

%/A - % Executado sobre o recurso autorizado

EB - Emenda de bancada – Recurso aprovado pela bancada – R\$ milhões

Tabela 4.7. – Recursos implementados das emendas de bancadas –1996-2001

	R\$ milhões						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
SUL	98,1	182,3	163,7	70,2	102,1	437	1.053
RS	73,5	128,1	106,3	54,2	53,7	366,4	782,2
PR	5,4	17,6	34,3	10,4	11,7	22,7	102,1
SC	19,2	36,6	23,1	5,6	36,7	47,9	169,1

Fonte: Montagem com base na Execução Orçamentária das Emendas –1996-2001

Há uma diferença significativa com relação ao tratamento dispensado às três bancadas no momento da implementação do investimento. De acordo com as Tabelas 4.6 e 4.7, a bancada catarinense aprovou no mesmo

período R\$ 551,5 milhões em recursos e recebeu apenas R\$ 169,1 milhões. Com o Paraná, o tratamento foi similar, pois a bancada aprovou R\$ 491,1 milhões em recursos e recebeu R\$ 102,4 milhões¹³⁹.

Analisando as emendas de bancada para o RS e para o conjunto da região, constatamos que, embora o RS seja o estado que apresenta maior população e maior PIB *per capita*, ainda assim foi contemplado com um volume maior de recursos em relação ao Paraná e Santa Catarina, em evidente demonstração que os critérios que incluem o inverso da renda e a população não são seguidos. O que resta analisar é em que condições se deu esta distribuição, o que proporcionou maior investimento para o RS e, ainda, quais forças políticas foram determinantes para esse resultado bastante positivo no RS. Em função da bancada federal gaúcha contar com um número relevante de parlamentares do PT e do PDT, surpreende o desempenho positivo alcançado por este estado em relação a SC e PR na liberação de recursos orçamentários provenientes de emendas, pois é necessário ressaltar que as bancadas de SC e PR eram proporcionalmente mais governistas que a do RS.

Em estudos anteriores¹⁴⁰, com relação à liberação de recursos de emendas individuais, ficou provado que o Executivo liberou uma fatia maior de recursos para os integrantes da ala governista, não necessariamente para os parlamentares do partido do Presidente (PSDB). Todavia, esta não foi a realidade para os três estados do Sul.

No caso do Paraná, segundo alegação do Coordenador da Bancada¹⁴¹ sobre o fato de as emendas não serem implementadas, concorre a ausência de pressão política por parte do governo subnacional¹⁴² e o intenso

¹³⁹ O Executivo autorizou um volume de recursos superior ao pedido das bancadas do PR e SC nesse período. PR, R\$512,5milhões e SC, R\$570,3 milhões. Apenas o desembolso foi bem inferior ao que foi liberado para o RS.

¹⁴⁰ Souza, Celina (2001),Pereira e Mueller (2002), Figueiredo e Limongi (2001,2002)

¹⁴¹ Dep. José Carlos Borba, Coordenador de Bancada em 2001.

¹⁴² Referência ao governador Jaime Lerner, eleito pelo PDT em 1994, e reeleito em 1998, agora pelo PFL.

dissenso da bancada. Bancada esta que popularizou as “rachadinhas¹⁴³”, dada a dimensão do conflito que impera entre os seus parlamentares, os quais preferem cuidar individualmente das emendas em vez de recorrerem à cooperação. Se o retorno eleitoral (reeleição) parece ser o objetivo destes parlamentares, o comportamento individualizado, ou seja, a distribuição de *pork*, levou ao estado deter a menor “taxa de sucesso” na liberação de recursos provenientes das emendas de bancada da região no período.

Dos três estados da região Sul, o RS é o que obteve maior percentual de implementação dos recursos alocados via emendas de bancada no período 1996-2001. Comparando seus recursos com aqueles aprovados pela bancada do PR, o RS tem uma margem de execução significativamente superior a este estado – a diferença fica em torno de 40%. Em relação às emendas de bancada de SC, os índices de execução para o RS também são superiores, embora a diferença seja menos significativa (30%). No período estudado, o RS (Tabela 4.6) obteve uma média de implementação dos recursos provenientes de emendas de bancada de 64,85%, enquanto o Paraná, para o mesmo período, obteve apenas 25,14%. Santa Catarina ficou com uma implementação média de 34,73%.

O único alento para esta situação de perdas para SC e PR é que os valores a serem liquidados, inscritos em Restos a Pagar, têm alguma garantia de execução para o próximo ou próximos exercícios. Mas o que se observou através da análise dos relatórios de Restos a Pagar referentes a este período é que o montante de valores inscritos não parara de crescer em 2002.

Entretanto, numa seqüência de normatizações¹⁴⁴ em 2002 e 2003, os recursos alocados e inscritos em Restos a Pagar dos exercícios anteriores, e não processados até o exercício de 2002, seriam extintos. Sendo assim, esse montante pára de crescer em 2003.

¹⁴³ No bolo orçamentário das emendas de bancada, cada parlamentar se mobiliza a atender pleitos para sua área delimitada de *constituencies*.

¹⁴⁴ Ver Estudos e Notas Técnicas/COFF– Estudo de Restos a pagar – Inscrição, Execução e Cancelamentos – março/2003 . Decretos nºs 4.202, 4305, 4.450,4.526,4.561/2002 e 4.594/2003

Importante destacar que a prerrogativa de encaminhar a liquidação dos *investimentos* através de inscrição em Restos a Pagar foi bastante utilizada a partir do orçamento de 1999, o que chegou a representar 63% acima do valor total de recursos investidos em 2002 no país (R\$7,5 bilhões contra R\$4,6 bilhões)¹⁴⁵. A descaracterização significativa do orçamento anual, usando-se do artifício da inscrição em Restos a Pagar, ocorreu a partir do exercício de 1999, conjuntamente com a crise econômica que atingiu os mercados mundiais e o Brasil.

De acordo com análise empreendida sobre os programas de investimentos com recursos alocados das emendas de bancada dos três estados do Sul, e inscritos em Restos a Pagar no orçamento de 2001, estes foram pagos em valores próximos àqueles processados (valores liquidados) para as áreas de Transporte e Saúde, embora tenham ficado muito aquém em relação ao pedido inicial da bancada a implementação. Para as demais áreas, além dos valores autorizados inicialmente sofrerem redução significativa, os valores pagos através da inscrição em Restos a Pagar representarem em torno de 20% do pleito inicial.

4.3. Principais áreas que cobriram a demanda da Região Sul

O RS difere dos outros dois estados do Sul na escolha das áreas que são escolhidas para a aprovação dos recursos, pois a concentração ficou restrita a áreas como Transporte e Saúde. Nessas duas áreas, os recursos alocados são superiores em relação ao montante total das áreas escolhidas pelas bancadas dos estados do PR e SC, as quais preferiram atender a uma variedade maior. No entanto, em todo o período em tela a bancada gaúcha alocou recursos para a área da agricultura, embora os valores não tenham sido relevantes. Portanto, o sucesso desta área na economia do estado não tem correspondência com os recursos

¹⁴⁵ Estudos e Notas Técnicas/COFF– Estudo de Restos a pagar – Inscrição, Execução e Cancelamentos – março/2003, p.11.

orçamentários federais demandados pela bancada. Por outro lado, o financiamento para o setor é relevante através dos programas de investimento dos bancos de fomento (Banco do Brasil e BNDES), o que vem colocando o RS como exportador de ponta no agronegócio.

A preocupação da bancada do RS tem sido, quase que exclusivamente, a de assegurar recursos orçamentários da União para o crescimento e expansão do transporte urbano metropolitano e para a construção de trechos inacabados das rodovias federais gaúchas. No agregado do período, a bancada aprovou recursos na ordem de R\$370,4 milhões para a área de Transporte. Comparando o pedido da bancada com o que foi efetivamente implementado nesses seis anos, o RS recebeu 102% do que foi alocado via bancada (R\$377,3 milhões).

Parte maciça dos recursos destinados à área de Transporte foi usada para a expansão do *Trensurb*, trecho Sapucaia do Sul –São Leopoldo, projeto este que teve execução no período 1996-2000. Recursos bem menores, em torno de R\$99 milhões, foram empregados para a construção e expansão de trechos de rodovias federais¹⁴⁶ (BRs) gaúchas nesse período.

Diferente do que ocorre com as rodovias estaduais¹⁴⁷, a eliminação de pontos críticos¹⁴⁸ e a manutenção de trechos rodoviários federais no período foi o projeto/atividade que menos recebeu recursos na *função Transporte*. A bancada gaúcha praticamente não se deteve nessa demanda, pois os recursos destinados à manutenção foram irrisórios. Inclusive, no período 1999-2002, o governo do RS devolveu à União a responsabilidade por manutenção das rodovias federais em

¹⁴⁶ De acordo com cálculo do Ministério dos Transportes (Lei n.9.995, de 25/07/2000), tendo por base a construção de trechos rodoviários no Corredor do Mercosul, com estes recursos seria possível construir 258km de estradas.

¹⁴⁷ As rodovias estaduais no RS têm várias praças de pedágio cedidas a setor privado para exploração e manutenção.

¹⁴⁸ Obras para a redução da probabilidade de acidentes rodoviários em locais em que o número de mortes e lesões físicas humanas e danos materiais a veículos e cargas foi comprovado. O Estudo n. 04/99 da COFF/CD – Setor de Infra-Estrutura aponta que uma passarela requer um investimento de apenas R\$30 mil, o que reduziria as estatísticas de acidentes rodoviários.

território gaúcho¹⁴⁹. O resultado é que muitos trechos de rodovias federais se tornaram intransitáveis neste período. A manutenção teria um custo unitário por Km em torno de R\$130mil¹⁵⁰.

Acompanhando o interesse estadual manifesto pela desobrigação em manter as rodovias federais, o interesse foi canalizado para trazer recursos ao programa de ampliação dos molhes do Porto de Rio Grande, o qual recebeu um aporte expressivo no período. A bancada garantiu recursos para a ampliação durante quatro anos(LOA 1996/99). Boa parte da safra gaúcha e dos produtos manufaturados são escoados para o exterior e demais estados brasileiros através desse porto.

Nos orçamento de 1996 e 1997, a União destinou ao RS recursos significativos para o setor de Transporte, além do aprovado pela bancada (RS, R\$ 66 milhões e R\$60,5 milhões, respectivamente). A região Sul, em 1997, foi, em termos globais da execução orçamentária para a função Transporte, a melhor aquinhoadada em recursos¹⁵¹. Em 1998, as obras executadas no estado totalizaram R\$86,1 milhões, superando o pedido inicial da bancada, que foi de R\$60,7milhões.

Reação inversa ao período 96/98 vem ocorrendo desde 1999, quando houve um decréscimo considerável, incluindo cortes acentuados nos recursos previstos pela bancada e tratamento similar na implementação das obras em todas as áreas priorizadas pela bancada. Em 1999/2000, além do contingenciamento realizado pelo Executivo, ainda os recursos liberados decresceram significativamente. Do patamar anterior, em torno de 80% de implementação, em média, decrescem para 53%, em 1999, e para 49% em 2000. Em 2001, quando se verifica queda brusca no investimento governamental por conta do cenário econômico brasileiro e mundial, houve contingenciamento

¹⁴⁹ O governo do RS aponta um déficit em suas contas e cobra da União a devolução de R\$900 milhões aplicados na manutenção de rodovias federais.

¹⁵⁰ Lei n. 9995/2000.

¹⁵¹ Segundo Estudo n.04/99-COFF-CD.

significativo para o setor no orçamento da União, e o RS obteve apenas 7,9% dos recursos em emendas de bancada liberados para área de transporte.

Pelo Quadro 4.1 podemos acompanhar a prioridade da demanda da Região Sul, no qual se constata haver um comprometimento persistente com áreas de Transporte e Saúde, esta última concorrendo ainda com a Habitação em parte do período. Mas o decréscimo no investimento federal para a área de transporte ocorreu justamente no orçamento de 1999, exercício em que a demanda para o setor havia aumentado, representando 58,93%. O mesmo se repetiu no orçamento de 2000, quando representou 55,27%. Portanto, as perdas para o setor foram significativas a partir do orçamento de 2000.

Situação semelhante e tendendo para pior dado ao decréscimo no investimento federal se ampliar para outras áreas além da Saúde e Transporte, ocorreu com os estados do PR e SC, que viram negligenciadas por parte do Executivo as demandas atendidas nas emendas de bancada em várias áreas¹⁵²: no Paraná, para a área da Saúde (1999 e 2000), Agricultura (2000 e 2001), Habitação (1998 e 2001) e Assistência social (1999 e 2001). Em SC, nas áreas da Habitação (1999 e 2001), Saneamento (1999), Educação (1997), Assistência Social (2001), Urbanismo (2001) e Gestão Ambiental (2001)¹⁵³. Os recursos liberados para a Assistência Social, Saneamento e Habitação são extremamente pequenos (-1% a 3%), atingindo uma parcela insignificante dos recursos totais autorizados para estas áreas nos últimos três anos do estudo (1999 a 2001). Única intervenção que logrou sucesso das bancadas do PR e SC foi no setor de transporte, mas mesmo neste setor a liberação ficou aquém à do RS. Ressalta-se aqui que os programas mais atingidos pelos cortes de recursos no orçamento federal destinado aos três estados atingem a área social, especificamente saneamento básico e habitação (ver Anexo C).

¹⁵² Anexo C – região Sul.

¹⁵³ Ver Tabelas 2, 4 a 6 no Anexo C.

Entretanto, o que efetivamente ocorre é que a execução orçamentária das emendas de bancada do RS e também dos demais estados brasileiros foi sendo minada no período investigado. No caso do RS, a partir de uma implementação efetiva dos investimentos no período 1996-1998, esta veio caindo constantemente: em 1998, foi de 77%, e em 1999 cai para 45%. Recuperou-se um pouco somente em 2001 (64%). Para o orçamento de 2000, a bancada aprovou recursos (R\$ 8 milhões) para Saneamento básico em municípios de até 75 mil habitantes, mas o Executivo não liberou nada para esse programa, mesmo que o tenha autorizado. Este é um fenômeno que ocorreu em praticamente todos os estados que destinaram emendas para este fim.

O governo federal previu que não implementaria investimentos em Habitação no orçamento de 1999 (LDO), mas as bancadas foram unânimes em alocar recursos para a área, dada a urgência de investimento em conter o déficit habitacional que se instalou no país desde meados da década de 80¹⁵⁴. Novamente, o mesmo ocorreu para o orçamento de 2000, agora ampliando o leque de contenções na área social, incluindo Saúde e Saneamento. Dada a situação precária em que se encontra o país em termos de extensão de água tratada para a população, as bancadas asseguraram recursos para fins de melhoria em saúde pública.

A insistência do Legislativo em intervir em áreas que estão fora das prioridades governamentais representa *ganho de posição*, além de cumprir com sua intervenção federativa de autonomia na decisão da aplicação de recursos. Porém, medidas efetivas de cumprimento da demanda entram no rol do contingenciamento executivo, ainda que, de fato, a LDO preveja que os estados e municípios façam a contrapartida de recursos para a efetiva implementação da obra.

¹⁵⁴ Ver em Arretche (2002) uma importante discussão sobre a implementação de programas sociais após a descentralização.

A liberação de recursos das emendas de bancada decorre de vários fatores, alguns bem plausíveis, como a necessidade de contrapartida¹⁵⁵ de recursos pelo estado ou pelo município beneficiado; e o cumprimento de todas as etapas que precedem e viabilizam a implementação de uma obra. O cenário de crise a partir de 1999 repercutiu diretamente no investimento federal, que se retraiu bruscamente, limitando as possibilidades de implementação de novos investimentos. Mas há alguns fatores não mensuráveis que também comprometem ou privilegiam o cumprimento do cronograma de implantação de investimentos. Estes se reportam a lealdades políticas, favorecimento na construção de carreira política para o detentor de cargo no Executivo, influência do governo subnacional e à cooperação incontestada da bancada.

Importante a destacar neste ponto é a explicação para a retração do investimento federal no RS. No caso do PR, concorreu o dissenso da bancada e o desinteresse manifesto do governo do estado. A hipótese para o RS fica com a crise mundial dos mercados em 1999, atingindo o Brasil e os estados desenvolvidos, além do fato de o governo estadual (PT) não ser mais aliado da coalizão governista e ter ocorrido um incremento na bancada oposicionista (41,9%) na Câmara.

Embora a liberação das emendas para o RS em 2001 tenha ficado acima dos 50%, atingindo o índice de 68,46%, houve uma mudança estratégica ao ser centrada no social em detrimento do econômico, pois a área que foi priorizada com investimento maciço foi a Saúde, a qual recebeu 89,31% dos recursos autorizados (R\$361milhões)¹⁵⁶. A maior parte desse recurso foi para o

¹⁵⁵ LDO 2001, D.O.U. 26/07/2000 – A contrapartida será de 10% a 40% para os estados. Nas localidades em áreas assistidas pela SUDENE, SUDAM e na região Centro-Oeste, será de 10 a 20%. SUDAM e SUDENE foram extintas em 2001, mas prevaleceu a regra.

¹⁵⁶ A bancada aprova recursos para a Saúde (R\$47,6 milhões) e a União autoriza o desembolso de R\$404,4 milhões (9 vezes superior à emenda), sendo executado no exercício de 2001, 89,31% deste valor.

atendimento de pacientes do SUS¹⁵⁷ nas unidades ambulatoriais e hospitalares do RS.

A liberação maciça de recursos ao SUS é de fato prevista constitucionalmente¹⁵⁸. No entanto, a liberação através das emendas de bancada foi um recurso usado para pressionar o aumento no teto do dispêndio do SUS para o estado, ou seja, a estratégia foi de ganho de posição. Somente foi “puxada” a dotação já existente para as emendas, propondo-se o aumento, o qual foi contemplado. Porém, praticamente só este pleito¹⁵⁹ obteve liberação, ficando os demais quase sem nenhuma resposta. Decorre daí que o “sucesso” frente aos outros dois estados até 2000 se revela um “fracasso” na liberação de recursos em 2001. A *expertise* política, embora vitoriosa frente à proposta inicial do Executivo para a saúde, carreando os recursos necessários para o atendimento do pleito, coexistiu com a não liberação de recursos para os demais pleitos. No entanto, a visibilidade da proposição beneficiou ao governo estadual, federal e aos parlamentares gaúchos.

4.4. A gestão dos recursos liberados: quem são os beneficiados

Como mostra a Tabela 4.8, focalizando o investimento federal no RS em 2001, a ingerência do governo estadual e municipal do RS sobre os recursos provenientes das emendas do Legislativo federal foi pouco significativa, haja vista a intervenção direta da União.

¹⁵⁷ O SUS (Sistema Único de Saúde) cobre os 497 municípios gaúchos.(Revista Isto É, 25/12/ 2002). As áreas que foram priorizadas para investimento pelo governo gaúcho foram a educação e a saúde.

¹⁵⁸ Aplicação obrigatória do valor alocado após aprovação da EC 29/ 2000.

¹⁵⁹ Explicações de técnicos da Secretaria de Planejamento do RS – 2002.

Tabela 4.8. - Investimentos (Gnd 4) no RS – R\$milhões – 2001

Modalidade de Aplicação	Recurso Autorizado	Recurso Pago	% pago sobre o Autorizado
90 – União	313,6	101,7	32,45
30 – Estados	29,7	3,6	12,22
40 – Municípios	135,4	4,7	3,48
Total	478,7	110	22,97

Fonte: Orçamento da União/2001

Em 2001, de acordo com a análise realizada sobre a modalidade de aplicação de todos os recursos orçamentários ao RS – das transferências destinadas aos estados e DF (30), da transferência aos municípios (40) e da aplicação direta da União (90) – o repasse ficaria em R\$ 2,5 bilhões em recursos autorizados. Todavia, os valores implementados ficaram em R\$ 2,1 bilhões, em torno de 83% do montante total. Um registro importante se faz com relação aos recursos que a União aplicou diretamente no estado em 2001: R\$ 1,460 bilhão¹⁶⁰. Apesar disso, como vemos na tabela acima, os recursos em investimentos autorizados somam R\$478,7 milhões, em torno de 18% dos recursos destinados ao estado e municípios. Mas a efetiva implementação ficou em R\$ 110 milhões, apenas 22,97% do que foi aprovado.

Reforça-se a partir daí, a tese de que o interesse federal prevalece em estados que não garantem o apoio à base governista, embora a visibilidade do investimento garanta a permanência do investimento.

¹⁶⁰ Pessoal e Encargos Sociais: R\$853, 5milhões; Outras Despesas Correntes: R\$502,1 milhões; Investimentos: R\$ 101,7milhões; Inversões Financeiras: R\$3,4 milhões. – Fonte: Orçamento da União – 2001Despesas por Gnd

4.4. A questão político-partidária

A composição das bancadas do Sul e a distribuição partidária no Congresso Nacional serão objeto de análise no que se refere ao peso da região na distribuição de poder nacional. Esta análise vem sintetizar o que procuro localizar nas ações em políticas públicas e no tipo de demanda que a bancada do RS tem procurado atender através de sua participação no processo orçamentário.

Dos três estados do Sul, dois estão entre as bancadas de maior magnitude eleitoral – PR (30) e RS (31), com mais três senadores cada um deles – concorrendo ainda com a BA, RJ, SP e MG. SC (16) está entre os distritos eleitorais de magnitude intermediária. Os três estados do Sul possuem 14,79% da população nacional¹⁶¹, representam 15,78% do eleitorado, porquanto detêm 15,01% do poder nacional¹⁶². Como se observa, há uma leve discrepância para baixo na representação proporcional, o que indicaria que a região está sub-representada na Câmara federal. Somando-se à representação no Senado, a região tem 14,48% da representação no Congresso Nacional, mesma representação conferida à região Norte, embora esta represente apenas 6,36% do eleitorado e 7,58% da população do país¹⁶³.

Contando com uma bancada de estados desenvolvidos econômica e socialmente – portanto, significativamente distinta da região Norte – observa-se que as ações relacionadas às emendas de bancada têm sido continuadas, demonstrando preocupação pelo desenvolvimento econômico como prioridade, embora com algum engajamento na questão social.

A reação em cadeia que se operou na eleição de 1994 no país – em função da primeira eleição simultânea para o Legislativos estaduais e federal e para Presidência da República –, que garantiu à coalizão presidencial vencedora

¹⁶¹ Censo 2000, IBGE.

¹⁶² Ver em Tavares (1998:99)

¹⁶³ Eleitorado de 1998 – TSE e Censo 2000- IBGE

maioria no Congresso Nacional, atingiu os estados do Sul, particularmente SC e o PR. Os partidos que tiveram maior sucesso eleitoral e mais assentos na Câmara foram PSDB/PFL/PPB¹⁶⁴, partidos que compuseram a coalizão presidencial. No RS, em função do PT ocupar a prefeitura de Porto Alegre desde 1988 e ainda ter lançado candidato ao governo do estado – que polarizou com o PMDB –, o sucesso da coalizão presidencial ficou menos evidente. Neste pleito, o PT do RS ainda ajudou a consolidar o sucesso eleitoral do partido no Congresso Nacional. A tabela a seguir mostra a distribuição da força política e representativa de cada partido na Câmara federal, considerando as eleições legislativas de 1994 e 1998.

Tabela 4.9. - Distribuição da força política (%) na Câmara federal – Eleições 1994 e 1998 - Região Sul

Partido	1994				1998			
	RS	SC	PR	Sul	RS	SC	PR	Sul
PMDB	25,8	31,3	13,3	22,1	22,6	25,0	13,3	19,5
PSDB	6,5		3,3	3,9	6,5	6,3	16,7	10,4
PFL	3,2	18,8	20,0	13,0	3,2	18,8	20,0	13,0
PP	-	-	20,0	7,8	-	-	-	-
PPR/ PPB	19,4	25,0	6,7	15,6	16,1	25,0	16,7	18,2
PT	22,6	12,5	10,0	15,6	25,8	12,5	10,0	16,9
PTB	6,5		13,3	7,8	9,7		20,0	11,7
PDT	16,1	12,5	10,0	13,0	12,9	12,5	3,3	9,1
PSB					3,2			1,3
PCdo B			3,3	1,3				
Total	100	100	99,9	100	100	100	100	100

Fonte: Nicolau, Jairo (Dados Eleitorais do Brasil (1982-1996) p. 83
Dados Eleitorais do Brasil (1982-1998) - IUPERJ

¹⁶⁴ PMDB e PPB se aliam à base governista somente após a eleição.

Enquanto no Paraná a distribuição de cadeiras se deu entre 9 partidos na eleição de 1994, SC distribuiu sua força política no Legislativo federal entre 5 partidos¹⁶⁵. Com dois partidos a menos que o PR, portanto menos fragmentado, o RS ocupa o Legislativo federal, em 1995, com 7 partidos efetivos.

O diferencial quanto ao RS é que a clivagem ideológica de sua bancada é bem mais heterogênea, pois, embora a base governista ainda seja maioria, a força política do PT e PDT¹⁶⁶ (38,7%) – partidos de oposição – garantiram alteridade política e representativa, o que se pode constatar em alguns resultados da ação política encaminhada pela bancada gaúcha. Por exemplo, o investimento maciço de recursos para a expansão do trem metropolitano melhorou as condições de vida dos trabalhadores e estudantes e ainda promoveu a integração, via transporte urbano, de comunidades de áreas metropolitanas vizinhas. As ações políticas que indicam a preocupação com populações de áreas urbanas revelam um traço dos partidos de esquerda, os quais geralmente obtêm maiores taxas de sucesso eleitoral na área urbana. A Agricultura, outra prioridade na ação da bancada gaúcha, indica a preocupação dos partidos da base governista – ditos conservadores e tradicionais¹⁶⁷ – com o incremento econômico na área rural. A ação de modificar a proposta do teto para o SUS no estado revela outra preocupação que teve a interferência direta de membros oposicionistas.

A distribuição de forças apontada pelas eleições de 1998 aponta mudanças pouco significativas no RS e em SC, porquanto há um fortalecimento da base governista no PR, com o ganho significativo de assentos na Câmara federal por parte do PSDB e do PTB, e perda acentuada para o PDT. Fato notório também é que nesta legislatura (1999-2002), PR e RS passam a contar com mais

¹⁶⁵ Os partidos da base governista obtêm 75% das cadeiras nessa eleição, enquanto no PR é de 76%.

¹⁶⁶ Em 1990, no RS, o PT ocupava 12,9% das cadeiras e o PDT, 22,6%. Enquanto isso o PMDB ocupava 29%, contra 29% do PDS/PPR.

¹⁶⁷ Segundo Meneguelo, Power e Mainwaring(2000)

senadores pela oposição¹⁶⁸. O Paraná tem o número de partidos na Câmara federal reduzido para 7, em Santa Catarina cresce para 6, e no Rio Grande do Sul para 8 partidos, reforçando a oposição, que passa a contar com 41,9% dos votos da bancada gaúcha. Em 1998, o PT/PSB/PCdoB e PDT, no segundo turno, ganham a eleição para o governo do estado, numa vitória “apertada” contra o PMDB/PSDB e demais partidos de centro-direita que se uniram no segundo turno. No Paraná, o governador então reeleito é do PFL, e em Santa Catarina quem ganha o governo do estado é o PPB.

Em síntese, duas conclusões são passíveis de afirmação ao se analisar o investimento público federal na região Sul, e particularmente no RS, decorrente da intervenção do Legislativo:

(a) reforça-se aqui a idéia de que o orçamento autorizativo reduz em muito a eficácia na participação do Legislativo federal no processo orçamentário, além de sua participação se restringir a algumas áreas, como Investimentos e parte das Despesas Correntes (Custeio);

(b) naquelas áreas em que seria possível participar efetivamente, os cortes são dos mais significativos. Basta destacar o contingenciamento ocorrido nos orçamentos de 1999 e 2000 com relação à Habitação e Saneamento básico – áreas que vieram a ser atendidas muito parcialmente através da inscrição em Restos a Pagar nos próximos exercícios.

Todavia, outros aspectos merecem atenção para se entender a real participação das bancadas dos estados do Sul na definição dos recursos alocados via emendas: (a) a maior parte dos recursos em investimentos está concentrada junto à *Aplicação direta da União* – o que delimita a possibilidade de haver vinculação direta com o governo estadual e governo municipal, e de assim aumentar o capital político individual dos parlamentares. Portanto, a perspectiva

¹⁶⁸ No RS a senadora Emília Fernandes troca o PDT pelo PT e José Fogaça troca o PMDB pelo PPS. No PR, o senador eleito pelo PSDB vai para o PDT. Em 1998, nenhum assento da oposição para o Senado, nos três estados, foi garantido através do resultado do pleito eleitoral.

distributivista é insustentável para compor a explicação teórica da intervenção legislativa nas emendas de bancada; (b) o fato de que a efetiva liberação do recurso envolve as instâncias governamentais do estado e municípios, seja para efetuar a contrapartida no investimento, seja para desenvolver o projeto e torná-lo viável aos olhos do Executivo federal; (c) à sobrecarga a que estão sujeitos os parlamentares para realmente verem seus pleitos atendidos, pois exige-se muito que o legislador tenha *expertise* técnica e política para acompanhar a questão orçamentária.

O que se argumenta, especialmente para o RS, é que as emendas de bancada garantem a intervenção legislativa federal, redesenhando o papel da representação política federativa que busca carrear recursos ao gerenciamento de programas específicos, geralmente na área urbana e metropolitana, e ainda consolidando a implantação de projetos (como foi o caso da implementação de algum tipo de gestão do SUS em todos os municípios do RS). Portanto, políticas de integração e de desenvolvimento econômico e social, como a expansão do trem metropolitano (Trensurb) e de trechos rodoviários, bem como a preocupação em estender a toda a população os serviços de saúde via o Sistema Único de Saúde (SUS), foram as demandas prioritárias a serem atendidas no período pela bancada rio-grandense. Evidencia-se que o interesse pelo bem público está presente em qualquer um destes pleitos.

No entanto, o resultado positivo da implementação de emendas no RS se relacionou diretamente ao fato de o estado ser altamente produtivo e um exportador de ponta – como são os estados de São Paulo e Rio de Janeiro. Além disso, contou a ótica do governo federal de investir em áreas em que a estrutura para o desenvolvimento se mostre sustentável, e assim traga algum retorno financeiro. O fato de o estado representar também uma oposição ao governo de coalizão federal (1999-2002) não foi desconsiderado, pois obrigou ao Executivo federal desembolsar uma fatia maior de recursos para o estado e, assim, manter a coalizão governista e a governabilidade.

Retomando a discussão dos custos de manutenção de uma coalizão governista ser dispendiosos, como alega a literatura norte-americana¹⁶⁹, apesar de que isto não se verificou no Brasil, pela análise da intervenção do Legislativo nas emendas orçamentárias individuais, como afirmaram Pereira e Mueller (2002:267), resta-nos distinguir dois pontos nessa discussão. Comparando o desembolso que o Executivo realizou para a região Norte¹⁷⁰, francamente governista e detentora da mesma representação na Câmara da região Sul, menos governista, resultou, então, não sair tão “barato” para os cofres do governo federal atender aos pleitos desta última, na maior parte da execução orçamentária das emendas dos orçamentos de 1996 a 2001. Numa palavra, os custos da manutenção da coalizão governista pelo Executivo foram proporcionalmente mais dispendiosos para o Sul (três estados), pois a execução das emendas no período representou 49%, contra cerca de 40% para o Norte (sete estados).

Ao avaliar a participação das bancadas dos três estados da região (PR, SC e RS), focalizando sua representação política (se universalista ou particularista), identificadas através da composição partidária das forças políticas que atuaram no processo orçamentário do período em tela, indica-se qual a preocupação que prevaleceu na ação política e quais foram os resultados para os estados em relação às políticas públicas de investimento propostas pelas emendas orçamentárias. Os resultados, no que se refere ao Rio Grande do Sul, apontam que a bancada deste estado, no período, teve a preocupação primordial de contribuir para o desenvolvimento econômico do estado, principalmente no que tange ao transporte metropolitano e ao escoamento da produção agrícola e industrial (através do porto marítimo e das rodovias federais). Com relação à composição de forças políticas que atuaram no RS, verificou-se a preponderância da coalizão partidária governista (PMDB, PFL, PSDB, PPB e PTB), que deu suporte ao presidencialismo de coalizão, registrado em todo o país (1995-1999-2002), embora ressalte-se que a oposição partidária no RS (PT, PDT e PPE)

¹⁶⁹ Roubini e Sachs (1989), Weingast, (1979), Shepsle e Weingast (1981)

possibilitou alguma alteridade política à representação estadual. Porém, a bancada governista no RS é uma bancada estadual bastante heterogênea, situação em que difere dos dois outros estados do Sul que, apesar de mais fragmentada (PR), ainda está mais polarizada em três partidos, fato que ajudou a proporcionar menor retorno aos seus pleitos.

Complementando o quadro que apurou o perfil da representação política congressual nos capítulos 3 e 4, o próximo capítulo retrata como esta representação encaminhou as propostas, mostrando as cifras aprovadas e como se realizou a liberação desses recursos pelo Executivo federal. O capítulo seguinte também destaca como a *expertise* política age para garantir a liberação de recursos, momento este em que o Legislativo se torna refém da agenda de desembolso executiva.

¹⁷⁰ Ver o desempenho da Região Norte no capítulo 5.

Quadro 4.1 – Áreas de demandas atendidas pelas bancadas – Região Sul

ÁREAS	1996		1997		1998		1999		2000		2001	
	A	%	A	%	A	%	A	%	A	%	A	%
Saúde	40,9	34,90	37,1	21,14	46,8	20,15	32,1	11,85	53,5	14,91	79,1	15,21
Transporte	42,4	36,18	80,3	45,75	85,9	36,98	159,7	58,93	198,3	55,27	193,2	37,15
Saneamento	-		-		-		-		8	2,23	-	
Habitação	11,9	10,15	26,3	14,99	26,2	11,28	32,9	12,14	-		32,6	6,27
Educação	8	6,83	9,1	5,19	9,2	3,96	-		6	1,67	18	3,46
Assistência Social	8	6,83	-		-		2,1	0,77	10	2,79	26,5	5,10
Indústria/	-		-		1,6	0,69	18	6,64	-		-	
Segurança Pública	-		-		-		-		-		-	
Agricultura/Org.	-		14,7	8,38	38	16,36	26,2	9,67	20	5,57	54,1	10,40
Ambiente	6	5,12	8	4,56	24,6	10,59	-		27	7,53	49,3	9,48
Desporto	-		-		-		-		-		8,5	1,63
Urbanismo	-		-		-		-		36	10,03	58,7	11,29
Cultura	-		-		-		-		-		-	
Total	117,2	100,00	175,5	100,00	232,3	100,00	271	100,00	358,8	100,00	520	100,00

Fonte: Montagem com base nos dados do Relatório da Execução orçamentária das Emendas por Função.

A = Valor total das emendas autorizado pelo Executivo federal – R\$ milhões

% = Percentual de participação de cada área no montante total das emendas de bancada

CAPÍTULO 5 – LIBERAÇÃO DE RECURSOS: *EXPERTISE*, AGENDA DO EXECUTIVO E O CLIENTELISMO

Nem clientelismo nem patrimonialismo são sinônimos de corrupção.

Na verdade, algumas formas de clientelismo são práticas políticas legítimas. Mainwaring (2001:228)

Este capítulo tem como proposta objetivar o espaço reservado à intervenção legislativa no orçamento da União, através do estudo do valor das demandas mediadas pelas emendas de bancada ao Orçamento da União no período 1996-2001. Além da árida pesquisa empreendida sobre os números do orçamento, faz-se um elo com as áreas em que houve investimento federal, indicando dois aspectos principais do investimento público: (1) preferências de investimento geradas pelo interesse do Executivo federal; (2) preferências onde se observa nitidamente o interesse das bancadas estaduais em privilegiar o interesse dos respectivos estados.

A análise empreendida focaliza e distingue estes interesses entre as cinco regiões geográficas brasileiras. Destaca, ainda, o aporte político de cada região no Congresso Nacional, fazendo um paralelo com a distribuição regional dos recursos entre as bancadas. Como foi possível capturar o perfil da representação política regional nos capítulos 3 e 4, este capítulo se limita, através da análise sobre a alocação dos recursos e posterior liberação das emendas, a indicar quais bancadas estaduais têm tido a preferência governamental para o investimento público.

O propósito do capítulo é, portanto, confrontar a situação econômica, social e política dos estados brasileiros, apresentando os dados que comprovam a carência e dependência da maior parte dos estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste ao financiamento federal e, por outro lado, demonstrar que os estados do Sul e Sudeste têm menor dependência dos recursos federais, embora mantenham-se na disputa por estes recursos, usufruindo e

cumprindo todas as etapas que envolvem o processo orçamentário. O que distinguiria então as demandas destas bancadas?

A análise mais detida sobre os valores que encaminham a demanda e sobre a liberação dos recursos pelo Executivo se deve ao fato da aludida participação menor do Legislativo na decisão dos rumos do orçamento, como aponta Serra (1994), ao afirmar que esta participação seria restrita. No entanto, o que se depreende desta análise é que, sem o comprometimento da intervenção legislativa – mediada ou não pela pressão dos governadores – muitos dos recursos alocados em emendas do Executivo teriam destino, no mínimo, equivocado. Basta um olhar sobre o “arrazoado¹⁷¹” que acompanha a definição de cada emenda de bancada ao orçamento para esclarecer a dimensão da participação dos parlamentares na definição de quais demandas serão acolhidas, sobre quais tem se voltado anualmente o Congresso para garantir as implementações.

Sabe-se que a iniciativa do Executivo no processo orçamentário é preponderante, mas o que se reitera aqui é que esta vem sendo avalizada pelo Congresso Nacional, o qual serve de “ponte” para legitimar as ações do Estado nos níveis subnacionais – estados e municípios brasileiros – a despeito da tão esperada e comemorada descentralização administrativa outorgada pela Constituição de 1988. A descentralização administrativa teria habilitado estados e municípios a gerir autonomamente os investimentos e encargos correspondentes, através das receitas próprias e pela partilha das receitas federais, encaminhada através das transferências constitucionais.

Vale lembrar que a descentralização administrativa nos três níveis governamentais, tão reclamada no período anterior à redemocratização (1946-1964), não foi contemplada na Constituição de 1946. Por isso, o Legislativo deteve poderes excepcionais ao intervir no Orçamento, o que foi interpretado por

¹⁷¹ Em pesquisa na CMO para levantar as atas de aprovação das emendas, analisei as atas que decidem a aprovação das 10 emendas de bancada, que vem acompanhadas de farta documentação, prevendo sua justificativa, onde o recurso será usado, bem como quem gerenciará tais recursos.

Barry Ames (1986) como “motivações fisiológicas” esta intervenção. Para W.G.Santos (1987), esta foi a única forma de manter os traços do federalismo, ou seja, a defesa do interesse local e regional e a autonomia dos estados, frente a uma partilha irrisória da União aos estados.

A Constituição de 1967 retirou a prerrogativa do Legislativo em participar do processo orçamentário. Tolhida toda e qualquer possibilidade de intervenção direta do Legislativo no gasto público, devido principalmente à concentração de poderes no Executivo militar, e com o apoio do principal interlocutor das áreas de finanças e tributação, o Ministro do Planejamento da época, Roberto Campos, o qual acusou o Legislativo de ter produzido um “engenho de inflação”¹⁷² na participação pré-64. Do processo democrático anterior, apenas se salvou a CMO, com estrutura institucional similar, sistematizando o processo orçamentário e com assessorias técnica e consultoria em orçamento em cada uma das casas congressuais, as quais prevalecem ainda hoje.

No entanto, resolvido o impasse da descentralização e da retomada da participação legislativa no processo orçamentário em 1988, coexiste nos executivos subnacionais uma mobilização significativa para que o aporte de recursos federais liberados através das transferências voluntárias continuem a beneficiar seus estados e municípios, além do que está assegurado constitucionalmente pelo FPE e FPM¹⁷³ e demais fundos especiais, também criados após a Constituição de 1988. Por isso se destaca a presença dos executivos subnacionais ou mesmo de parlamentares e executivos federais (inclusive ministros parlamentares) que os representam nas audiências públicas de definição orçamentária, bem como junto às bancadas de seus estados, no momento da aprovação das emendas. Estados cujo executivo estadual participa comumente da

¹⁷² Ver Pérez (1998)

¹⁷³ 47% do IPI e IR – sendo 21,5% para o FPE e 22,5% ao FPM e 3% para as regiões NO, NE e CO.

reunião que aprova a ata de decisão das emendas de bancada: RN, PB, RJ, PI, SE, PE, SC, AL, SP.

Em uma palavra, o que se analisa a seguir parte do pressuposto de que a representação do Congresso Nacional na definição do processo orçamentário se destina a dois temas bem pontuais: a) à apreciação e autorização no sentido de garantir a política macroeconômica definida pelo Executivo federal, levada a efeito pela agenda executiva; b) à prática de uma política de varejo, pois dirige a alocação de parte dos recursos aos seus estados de origem, comumente em áreas de necessidade real, sem se configurar como políticas paroquiais dado o escopo da ação dirigida pelas emendas de bancada .

Portanto, a análise contempla estes dois temas, destacando o fato de o Legislativo se tornar refém da agenda executiva no momento da liberação dos recursos. Se a liberação dos recursos pelo Executivo federal não ocorrer, a reputação dos parlamentares e a possibilidade de aumento de capital político serão os primeiros a sentirem o efeito reverso. Mesmo que o benefício ainda seja difuso para o estado de origem do parlamentar, ainda assim a não liberação repercute negativamente na construção da carreira.

Contudo, além da possibilidade dessa intervenção no jogo orçamentário se mostrar improdutiva para a construção da carreira política, a CPI do escândalo dos “Anões do Orçamento” contribuiu para que muitos parlamentares comesçassem a se abster desse jogo orçamentário logo após a conclusão desse processo. O que se apurou é que parte da bancada do PT/SP não participa efetivamente. Porém, é chamada para compor na audiência de definição das dez emendas de bancada e das duas emendas regionais, segundo informou o o assessor parlamentar do Coordenador da Bancada e responsável pelos trâmites do processo orçamentário. No RS, é notória a abstenção do Senador Pedro Simon/PMDB.

Porém, levados sobretudo pelo interesse regional, e sem descuidar da justiça federativa, pedra fundamental do federalismo brasileiro – o qual restringe o poder da maioria – os parlamentares elegeram como prioritárias as

emendas de bancada para a liberação dos recursos (Resolução02/95-CN), num sinal preponderante de busca de conciliação e de garantir mais recursos federais para seus estados, a despeito das transferências constitucionais e do escândalo do Orçamento.

5.1 Poder político e os números do Orçamento

O conjunto das bancadas estaduais conseguiu alocar recursos orçamentários na ordem de R\$ 19,4 bilhões durante a vigência dos orçamentos de 1996 a 2001, logrando uma “taxa de sucesso” de 47,1%, ou seja, o Executivo federal liberou cerca de R\$ 9,2 bilhões desses recursos, o que daria uma média anual de R\$1,5 bilhão.

Entretanto, ao confrontar os dados sócio-econômicos dos estados e a sua situação política no Congresso e nos governos subnacionais, emerge novamente o fenômeno da sobre-representação e sub-representação política dos estados, do eleitorado e das regiões brasileiras. Junte-se a isto a distribuição de recursos orçamentários e o conflito inter-partidário e regional, as regras pétreas do federalismo brasileiro, e teremos a apontar situações que resultam em benefícios para uns em detrimento de outros, um dos argumentos básicos do institucionalismo histórico.

No entanto, com relação ao jogo orçamentário das emendas de bancadas, o que se constata é que estados com magnitude eleitoral menor têm tido tanto sucesso no *acolhimento* de seus interesses em matéria orçamentária quanto o tem tido as bancadas de magnitude eleitoral maior.

Contudo, apesar da normatização na CMO e da recorrente institucionalidade que cerca a desigualdade política na representação congressional,

em nome de um suposto equilíbrio político federativo¹⁷⁴, o *status quo* se mantém nas três regiões menos desenvolvidas do país, nos moldes apresentados por Soares em seu clássico “Sociedade e Política no Brasil”, (1973a). Ou seja, persiste tanto a desigualdade política, como o menor desenvolvimento estrutural das três regiões sobre-representadas na Câmara. A determinação do perfil da representação, realizada no capítulo 3, ajudou a elucidar porque há benefícios maiores para alguns estados do que para outros.

Assim, a distribuição de recursos federais de forma voluntária vem destacando as ações do Estado brasileiro intermediadas pelo Legislativo, mas é notória a preservação do aspecto macroeconômico com vistas ao desenvolvimento regional. Não obstante, ainda que a intervenção legislativa no orçamento pretendesse de fato preservar e legitimar a ação do Estado no campo social, isto não tem se concretizado. Esta investigação aponta para a participação do Legislativo na construção de uma rede de proteção social, mesmo que em grande medida esta ação se mantenha tímida, dado os poderes limitados da intervenção legislativa no orçamento e dada a execução deste ocorrer inteiramente através de deliberação executiva. O que configura a *legitimidade democrática* desse Poder na intervenção de parte do gasto público, porém com limitações que acabam por restringir esta participação.

Um dos pontos que pode elucidar a preocupação com a questão social é o fato de o investimento econômico proposto pelas bancadas ser relevante no campo social, ainda que prepondere esta preocupação nos estados desenvolvidos. O que os distingue dos demais estados menos desenvolvidos seria o apelo maior às demandas sociais. Portanto, a distinção a se fazer entre estados, partidos e regiões para a política orçamentária se concentraria no tipo de encaminhamento da ação social, presente com maior intensidade nos estados desenvolvidos.

¹⁷⁴ Inclusive há incentivos constitucionais (3%) das receitas de impostos da União (IPI, IR) especialmente destinados para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste Art. 159, I, c.

Mas o clientelismo se faz presente, tanto nas relações ExecutivoLegislativo, como também nas preocupações dos parlamentares com sua base eleitoral e com a manutenção de suas carreiras. Embora o resultado dessa interação alcance repercussão menor para os parlamentares para se afirmar a possibilidade de formação de uma rede de clientela. Se este fosse o objetivo, parlamentares não insistiriam tanto em manter propostas de cunho social, seguramente relegadas na maior parte desse período pelo Executivo.

Por isso é premente que as liberações de recursos das emendas de bancada obedecem ao escrutínio federal, no sentido de reforço do presidencialismo de coalizão. No entanto, o apoio federal se restringe a investimentos em obras de caráter estritamente federal, como afirmamos ser o que ocorreu com o RS.

5.1.1. A distribuição nacional do poder

Tabela 5.1. - Representação política e distribuição do poder nacional

Região	1994 Eleitorado %	1998 Eleitorado %	Câmara %	Cadeiras Câmara	Congresso Nacional Cadeiras	Congresso Nacional %	2000 População %
Norte	5,59	6,36	12,67	65	86	14,48	7,62
Nordeste	25,75	26,9	29,43	151	178	29,97	28,11
Centro-Oeste	6,61	6,59	8	41	53	8,92	6,85
Sudeste	44,71	44,32	34,9	179	191	32,15	42,63
Sul	17,35	15,78	15	77	86	14,48	14,79
Total	100,01	99,95*	100	513	594	100	100

Fonte: Tabela elaborada com base em dados da Tabela IV, Tavares (1998b: 100) e TSE- 1998 – Censo 2000 – IBGE

*0,05 do eleitorado está no Exterior

A Tabela 5.1 mostra o fenômeno da sobre-representação e sub-representação dos estados, das regiões e do eleitorado na distribuição de poder

nacional. Observa-se que a região Norte representava 6,36% do eleitorado em 1998, mas sua super-representação no Congresso Nacional é de 14,48%, frente a uma população de apenas 7,52%. O mesmo fenômeno ocorre com as regiões Nordeste e Centro-Oeste, embora em menor proporção. O oposto, ou seja, a sub-representação, se encontra na região Sudeste e Sul. O Sudeste tem o maior percentual do eleitorado brasileiro (44,32%), um pouco abaixo do percentual de sua população (42,63%). A parcela de representação no CN está em 32,15%. Percebe-se, então, que nos extremos do fenômeno da sobre-representação e da sub-representação estão as regiões Norte e Sudeste, respectivamente.

Enquanto a região Norte é composta por sete estados, que representam 7,62% da população nacional, a região Sudeste é composta por quatro estados, representando 42,63% da população brasileira. Outra região que concentra poder político na Câmara dos Deputados e Senado é o Nordeste, formado por nove estados, representando 28,11% da população, mas com 29,97% do poder nacional .

5.1.2. Distribuição dos recursos orçamentários: a dinâmica regional

Tabela 5.2. – Emendas de bancadas aprovadas e Região –1996 e 1998

Região	Em R\$ milhões				
	1996	% Recursos	1999	% Recursos	Total
Norte	309,7	20,53	390,3	16,86	700
Nordeste	583	38,63	751,2	32,47	1.334
Centro-Oeste	264,1	17,50	359	15,52	623,1
Sudeste	235,2	15,58	542,1	23,43	777,3
Sul	117,2	7,76	271	11,72	388,2
Total	1.509,2	100	2.313,6	100	3.822

Fonte: Banco de Dados da Execução Orçamentária das Emendas - Orçamento da União

Um dos critérios para a distribuição regional dos recursos definidos pelas LDOs e referendado pelo Parecer Preliminar (mensagem do Relator da CMO aos congressistas) é estabelecer que a população e a renda per capita do estado seriam determinantes. Sob tais critérios, a prioridade recairia sobre os estados da região Norte e Nordeste. Todavia, o critério normativo tem sido desconsiderado e substituído pela distribuição espacial de poder, inclusive partidário, no CN e pela relevância do apoio subnacional; ou seja, o critério é meramente político. Isto se assemelha, sobretudo, com o argumento da sobre-representação e sub-representação dos estados e regiões. Vale dizer, o critério político vem prevalecendo sobre o normativo, eleito pelos próprios parlamentares

Mesmo assim, é recorrente que o Norte e o Nordeste, sobretudo este último, venham alocando uma fatia maior da distribuição dos recursos regionais, pois apresentam o dobro(125%) de estados em relação aos estados do Sudeste. A Tabela 5.2 mostra que o Sudeste alocou no orçamento de 1996, 40% a menos de recursos do que o Nordeste. O Norte alocou 34% a mais do que o Sudeste no orçamento de 1996, o que não se repete para o orçamento de 1999, quando suas emendas ficam 39% abaixo do alocado no Sudeste. Portanto, nesta comparação, a lógica da distribuição espacial de poder, sobretudo na CD, funcionou até o orçamento de 1998. Porém, a partir do orçamento de 1999, essa desproporcionalidade diminui entre as regiões, pois as emendas de bancada do Nordeste representavam apenas 28% acima da proposta do Sudeste, a região mais desenvolvida e populosa do país.

Em outras palavras, se os critérios em relação ao inverso da renda e às populações fossem efetivados para a distribuição dos recursos orçamentários das emendas parlamentares, o Nordeste seria o maior beneficiado, pois é a região que concentra os menores índices de renda per capita e de IDH. Argumento similar, mas esbarrando no índice populacional, bastante baixo, estaria a região Norte, dada a sua posição no ranking do IDH e de renda per capita também estarem bem abaixo da média nacional (apontados no Cap. 3).

Por fim, pode-se notar ainda, seguindo a Tabela, que o montante de recursos (1996 e 1999) para as três regiões que estão super-representadas na Câmara é bem maior (cerca de 70%, do total) do que para as outras duas regiões. Todavia, as duas únicas regiões que obtiveram crescimento assegurado durante todo o período estudado, em recursos alocados nas emendas, foram a região *Sudeste* e a região *Sul* (Ver Tabela 5.3).

No entanto, o *acolhimento* da demanda (participação de cada bancada) tem sido uniforme pelo Executivo federal, ou seja, não há privilégios para um ou outro estado. Por isso se enfatiza que os recursos aprovados em emendas de bancadas do Norte e do Sudeste, os dois extremos, só começam a se distanciar a partir do orçamento de 1999. Até o orçamento de 1998 guardavam proporcionalidade direta. Em comparação com o Nordeste, as demais regiões tiveram aprovação de recursos das emendas na razão direta de proporcionalidade durante todo o período estudado.

No entanto, aqueles valores orçados (autorizados) não se mantiveram no momento da liberação desses recursos pelo Executivo federal. A partir desse momento contam os partidos, a coalizão governista. Contudo, além das lealdades partidárias congressuais – o que garantiria uma taxa de sucesso significativa, sobretudo para o Norte e ainda para o Nordeste – que não se concretizaram em termos de efetiva liberação de recursos, induz-se que tenhamos de adicionar a variável da visibilidade do investimento, ou seja, o interesse direto do Executivo federal na implementação do investimento público. Isto é, *a subordinação da execução do orçamento de investimentos aos imperativos macroeconômicos é patente*, como asseguram Figueiredo e Limongi (2002:326).

Tabela 5.3. - Recursos aprovados pelas emendas de bancada estaduais por Região* e % variação dos recursos - 1996-2001

REGIÃO	Em R\$milhões					
	1996	1997	1998	1999	2000	2001
SUDESTE	235,2	237,7	392,5	542,1	706,1	912,7
		(1.06%)	(65.1%)	(38.1%)	(30.2%)	(29.2%)
SUL	117,2	182,5	236,1	271	393,4	508,9
		(55.7%)	(29.3%)	(14.8%)	(45.1%)	(29.3%)
CENTRO- OESTE	264,1	241,7	297,6	359	463,3	529,3
		(-8.5%)	(23.1%)	(20.6%)	(29%)	(14.2%)
NORDESTE	582,7	570,4	898,3	789,4	1.066,6	1.470,8
		(-2.1%)	(57.5%)	(-12.1%)	(35.1%)	(37.9%)
NORTE	309,6	339,9	285,4	352,1	630,2	891,4
		(9.8%)	(-16%)	(23.4%)	(79%)	(41.4%)
TOTAL	1.508,8	1.572,2	2.109,9	2.313,6	3.259,6	4.313,1

Fonte: Banco de Dados do Orçamento da União – 1996-2001

*Valores obtidos a partir do somatório da destinação de recursos através das funções elencadas no orçamento da União

Destaca-se a seguir, por uma seqüência de gráficos que complementam a tabela 5.3, como foi o desempenho das regiões no acolhimento das demandas dos *constituencies*. e posterior sanção do Executivo, culminando com a efetiva implementação dos recursos. Os Gráficos 2, 3 e 4 apontam para o real aproveitamento da interferência legislativa no momento da liberação dos recursos. Pode-se notar que a acolhida pelo Executivo das emendas de bancada denota aprovação das decisões congressuais, contudo, além de observar as lealdades partidárias, a liberação dos recursos obedece à agenda e ao cronograma executivo.

Gráfico 1
Distribuição dos recursos aprovados pelas Bancadas em cada Região

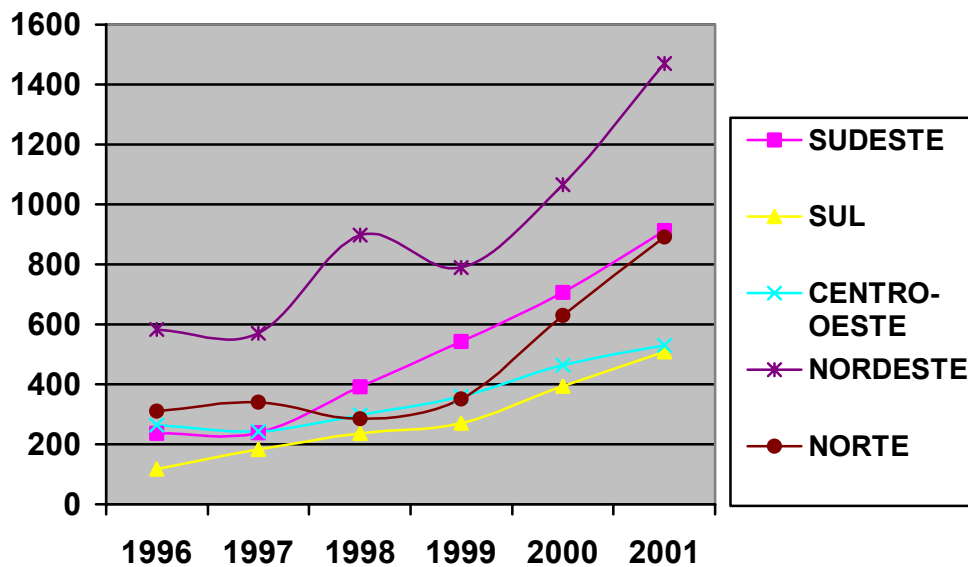


Gráfico 2
Liberação dos recursos (R\$ milhões) pelo Executivo federal e Regiões – 1996-2001

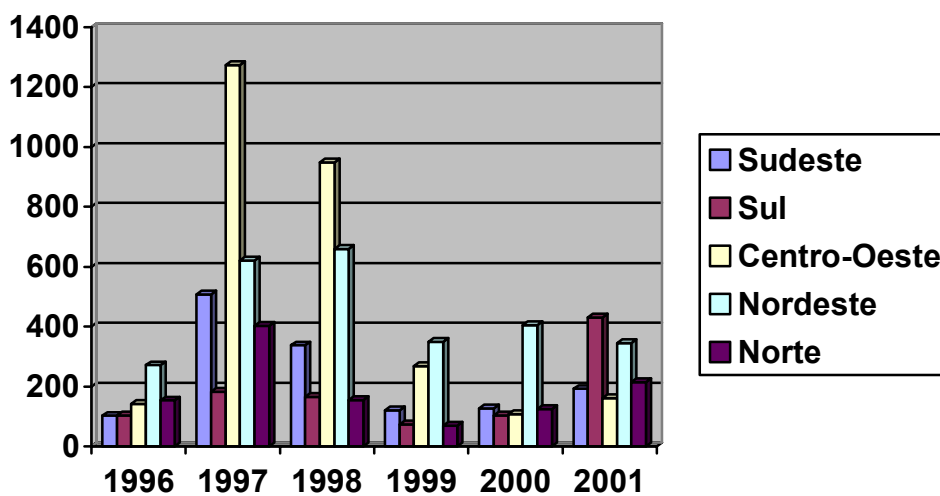
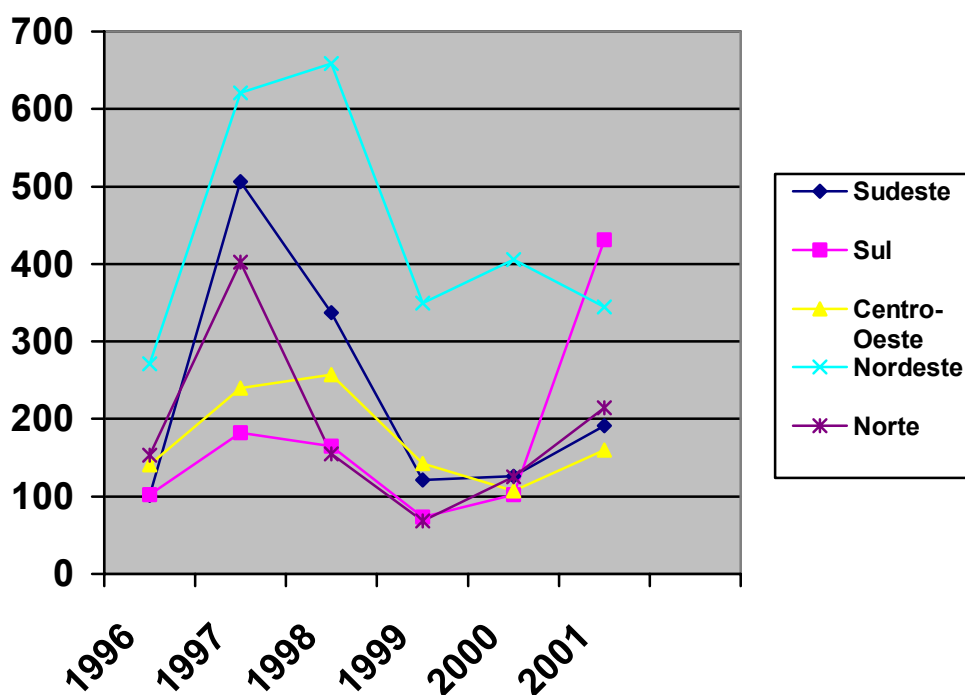


Gráfico 3
Liberação dos recursos (R\$milhões) e Regiões 1 – 1996-2001



A tabela 5.3 e o gráfico 1 mostram que os recursos para emendas de bancadas tiveram, ao longo do período, uma combinação de trajetória ascendente para as regiões Sudeste e Sul, o que não se configurou para as bancadas das regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste. No exercício de 1997, as bancadas destas regiões aprovaram menores recursos em relação ao ano anterior. O Nordeste perdeu 2,11% e o Centro-Oeste perdeu 8,5%. Já em 1998, o Nordeste aprovou apenas um montante corresponde a 84% do exercício anterior. Em 1999 o Nordeste perdeu novamente cerca de 12% dos recursos que havia aprovado em 1998. A região tem, entre os nove estados que a compõe, sete com os menores índices do PIB per capita do país¹⁷⁵. Mas os menores índices de renda per capita

¹⁷⁵ Em ordem crescente, o PIB per capita de 1994 registra o menor índice no Maranhão (546), Piauí (599), Paraíba (858), Alagoas (901), Ceará (964), Rio Grande do Norte

não garantiram a melhor execução do investimento federal nesta região, conforme mostra o Quadro 5.7 no orçamento de 1996. O que se constatou é que o Nordeste aprovou, nos orçamentos de 1997 e 1999, menos recursos em emendas de bancada do que no exercício anterior.

Registra-se, então, que houve menor aporte de recursos àquela região por intervenção direta das bancadas dos estados que não conseguiram manter suas demandas no patamar dos valores do exercício anterior. Entretanto, mesmo não assegurando a melhor fatia no orçamento de 1997, a liberação dos recursos federais para o Nordeste registra uma trajetória excepcional, alcançando índices de execução que vão de 60,16% para a BA a 91,38% para o PI, numa média de 78,51% do total do investimento liberado para a região. Ou seja, de um aporte de recursos liberados (Gráfico 2 e 3), de R\$ 270,9 milhões em 1996, cresce para R\$ 620,9 milhões, em 1997. É a melhor execução agregada da série dos seis anos que cobre o estudo. O percentual ainda poderia ser maior, caso o estado de Sergipe tivesse apresentado emendas. Observe-se que análise é a mesma para os gráficos 2 e 3, somente sua apresentação gráfica é diferente.

Ao retirar os valores liberados pela União para as áreas da Educação, Saúde e Segurança Pública no DF, valores estes assegurados por força constitucional, percebe-se que a região Nordeste, obteve nos orçamentos de 1996 a 2000 a melhor liberação nominal dos recursos. No orçamento de 2001, ficou para a região Sul o melhor aporte de recursos liberados (Gráfico 3). Percebe-se, enfim, que a região Centro-Oeste ficou à frente apenas da região Sul – considerando a análise até o orçamento de 2000 – na liberação efetiva de recursos via emendas de bancada. No entanto, a comparação em que o Centro-Oeste registra melhor desempenho do que o Sul não procede, pois a primeira conta com uma bancada a mais. O Sul apresenta, no orçamento de 2001, o melhor desempenho na execução orçamentária, mas isto se deve à liberação obrigatória de recursos para o SUS. Retirando os valores compulsórios, o Sul consta como a

(1.016), Bahia (1208). Apenas Pernambuco (1210) e Sergipe (1262) ocupam a 11ª e 13ª posição no ranking da menor renda per capita do país. – PIB em R\$1,00. Fonte: IBGE - Contas Regionais - 2002

região que menos recebeu recursos federais provenientes da intervenção de suas bancadas neste exercício.

Entre as regiões preteridas pelo executivo federal também está a região Norte, que apesar de contar com a alocação de recursos de sete bancadas, o que é relevante para a distribuição regional, recebeu, a partir de 1998, bem menos recursos do que a região Centro-Oeste e ficou no mesmo patamar da liberação de recursos para o Sul, entre os orçamentos de 1998 e 2000.

Mas é significativa a posição que alcança a região Sudeste (quatro bancadas), na liberação de recursos federais, ficando apenas abaixo da liberação de recursos para o Nordeste, que, como destacamos, possui nove bancadas.

A despeito do pico alcançado pela liberação de recursos em 1997 para todas as bancadas e regiões, a curva menos descendente ocorre a partir de 1998 para a região Sul. Somente depois viriam as regiões Sudeste e Norte. Ainda em 1998, as regiões Nordeste e Centro-Oeste conseguem manter ou acrescer a liberação de recursos do ano anterior. Mas a partir do orçamento de 1999 houve cortes vertiginosos no investimento do executivo federal, atingindo todas as regiões, que pouco se recuperaram até 2001.

O objetivo de destacar o aporte de recursos que cada região recebeu serve apenas como recurso analítico, pois as diferenças entre as regiões e inter-regionais são bastante significativas, tanto em relação à distribuição de poder no CN e ao seu desenvolvimento estrutural, quanto à relação que cada bancada mantém com o Executivo federal. Reitera-se que faz parte do federalismo “robusto” brasileiro (Abrucio,1998) a contínua movimentação das forças centrífugas pelo melhor lugar na divisão de poder e na busca por melhor partilha do recursos orçamentários. Entre o Executivo e as forças centrífugas está o Legislativo intermediando estes interesses. De qualquer forma, a maior parte dos estados brasileiros obteve um aporte de recursos assegurado pelo Executivo federal via participação legislativa.

Portanto, a despeito do arranjo institucional que restringe as maiorias com o fenômeno da sub e sobre-representação no Congresso Nacional e o apelo à agenda macroeconômica por parte do Executivo, aliada à ampla base

governista, as regras constitucionais e as próprias regras institucionais internas do Congresso possibilitaram que a permanente tensão que há no tratamento institucional da distribuição orçamentária dos recursos fosse controlada pela concessão dos benefícios “mais baratos”¹⁷⁶ às bases aliadas do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Ao passo que para o atendimento das demandas do Sul e do Sudeste, ainda que parcial, mas dispendiosas, o governo federal teve de despender implementação maior (taxa de execução) dos investimentos.

A governabilidade, sustentada pela ampla coalizão partidária e governista, tem surpreendido os críticos do presidencialismo, que sempre tem apostado no contrário, sem se ater às negociações intra-congressuais e partidárias, ou seja, às práticas legislativas reveladas pelos arranjos institucionais num sistema proporcionalista em que se deparam fragmentação partidária, multipartidarismo, forças centrífugas do federalismo robusto e Executivo que negocia com a maioria¹⁷⁷.

5.1.3. Comparativo do desempenho agregado da região nas emendas de bancada

A despeito da região Sudeste ser a mais populosa, os recursos em emendas de bancada para esta região variaram entre 15 e 23% do total no período estudado. A razão disso é o fato de o Sudeste ser a região mais desenvolvida do país e, em número de bancadas, ser bem menor do que o Nordeste, a região de

¹⁷⁶ Como mencionam Pereira e Mueller (2002) ao se referir ao custo da manutenção da coalizão governista, o qual seria barato, contrariando o que aponta a literatura norte-americana. Mainwaring (2001:229) indica que “Para os pobres, o clientelismo fornece um meio de extrair benefícios tangíveis de um sistema que geralmente favorece os ricos, numa sociedade em que a extensão dos direitos civis é lenta. E como ocorreu em outros países, a pobreza é um terreno fértil para o clientelismo”. Aqui o autor se dirige à condição das pessoas, porém percebo similaridade desse processo com o que ocorre com a regiões ricas e pobres no uso dos recursos orçamentários.

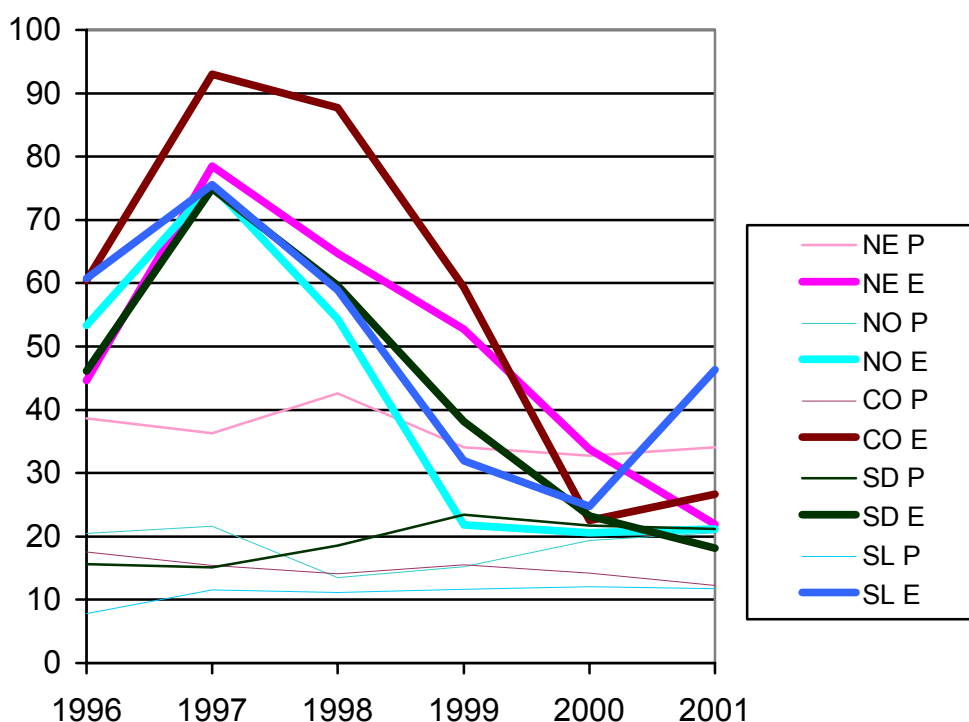
¹⁷⁷ Importante discussão desse tema está em Lima Júnior (1997), principalmente no capítulo IV, sobre sistemas de governo, desempenho e democracia.

menor desenvolvimento econômico e também social. Sob este aspecto, o Nordeste foi a região que, proporcionalmente as outras quatro, alocou a maior fatia dos recursos aprovados em emendas de bancada. A participação do Nordeste representou de 32% a 42% no período 1996-2001. Apesar dessa preferência pelo Nordeste, confirmando o preceito constitucional de priorizar o desenvolvimento regional, esta não foi a região que obteve melhor implementação de recursos do investimento aprovado por suas bancadas estaduais.

O gráfico 4 demonstra que a participação do Nordeste (NE-P) na distribuição dos recursos de emendas de bancada é superior a das demais regiões. Contudo, a execução destes recursos aponta para melhor implementação (execução) no Centro-Oeste (CO-E), no período 1997-1999. Descontando o fato de que a maior parte da execução dos recursos foi para o DF neste três anos, por conta de um dispositivo constitucional¹⁷⁸ que coloca a cargo da União as despesas com segurança, educação e saúde, o Nordeste então figuraria em segundo lugar. Mas é preciso ir além, o que implica que recorramos à investigação de quais outras regiões têm tido melhor desembolso dos recursos aprovados via emendas de bancada: o Sul (SL-E) obteve a melhor implementação de recursos no exercícios de 1996 e em 2001, com percentuais significativamente superiores ao verificado para o Nordeste (60,72% contra 44,64%, em 1996, e 46,31% contra 21,89%, em 2001). Destaca-se que o desempenho favorável do Sul deve-se principalmente ao Rio Grande do Sul, que, além de obter a implementação de seus projetos, ainda conseguiu suplementação por parte do Executivo. Portanto, apesar do Sul ter a menor fatia de participação (SL-P) (7% a 12%), no “bolo” das emendas de bancada no período estudado, obteve, nestes dois anos, a melhor resposta por parte do Executivo na implementação do investimento.

Gráfico 4
% de participação das regiões e % de execução das emendas

P (participação da região) E (execução dos recursos)



Destaca-se também que a partir de 1999 as bancadas estaduais em todas as regiões, exceção a poucas do Nordeste, conseguiram aprovação de suas emendas recebendo suplementação por parte da União. A partir desse exercício, de uma maneira geral, os recursos aprovados pelas bancadas passaram a representar maior homogeneidade em sua distribuição em todas as unidades federativas. Entretanto, nos exercícios de 1997 e 1998, observa-se uma concentração do crescimento dos recursos na região Sul (SL-P) (55,7%), enquanto houve decréscimo no Centro-Oeste (CO-P) e Nordeste (NE-P) em 1997.

¹⁷⁸ Art. 21, XIII, Art 32, § 4º-CF/1988

O maior crescimento de recursos aprovados se dá pelas bancadas do Sudeste(SD-P), (65,1%) e Nordeste (NE-P), (57,5%), em 1998.

No orçamento de 1999, o Sudeste aprovou em emendas estaduais o maior volume (crescimento de 38%) de recursos em relação às demais regiões. Nesse exercício, os recursos aprovados para o Nordeste cresceram apenas 12% em relação ao ano anterior. Já em 2000, é a vez das bancadas do Norte e Sul obterem o maior volume de recursos aprovados em relação ao período anterior. Há um acréscimo no montante de recursos de cerca de 79% para o Nordeste e de 45% para o Sul. Em 2001, duas regiões são as maiores beneficiadas com a aprovação dos recursos: Nordeste (37,9%) e Norte (41,4%). Todavia, a partir do orçamento de 1999, a implementação se torna exígua e decrescente.

Embora veja-se uma aproximação à homogeneidade, se apenas nos determos nos valores correntes na distribuição dos recursos orçamentários das emendas de bancada, percebe-se que os critérios de renda e população não foram seguidos.

Tabela 5.4. – Valor total das emendas de bancada estaduais, valores autorizados e percentual de execução - 1996-2001

EMENDAS ESTADUAIS TOTAIS	Em R\$bilhões					
	1996	1997	1998	1999	2000	2001
APROVADAS	1.508	1.572,2	2.109	2.313	3.259	4.313
AUTORIZADO	1.796	3.611	3.225	2.078	3.240	5.249
SUPLEMENTAÇÃO/ CORTE	0,288	2.038	1.116	(0,215)	(0,019)	0,936
VALOR PAGO	0,915	2.985,9	2.264,5	0,880	0,865	1.350,0
% MÉDIO VALOR PAGO S/AUTORIZADO	50,96	82,69	70,22	42,35	26,72	25,72

Fonte: Banco de Dados da Execução Orçamentária das Emendas – 1996-2001

Tabela 5.5. - Orçamento da União – Despesas Totais

Despesas	R\$bilhões					
	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Pessoal e Enc. Sociais	40,9	44,5	47,9	50,6	57,09	63,7
Juros	19,5	21	30,8	45,2	38,4	52,2
Outras Despesas Correntes	92,4	105,7	120,3	126,3	144,7	168,9
Investimentos	5,7	7,5	8,2	3,7	5,2	5,8
% Execução	53,9	66,47	62,94	41,49	35,32	29,88
Inversões Financeiras	13,3	65	71,3	296,1	9	14,4
Total	171,8	243,7	278,5	521,9	254,3	305
% Pago	86,58	71,58	85,81	86,91	57,88	59,3

Fonte: Orçamento Fiscal –1996 – 2001

As tabelas 5.4 e 5.5 apresentam os números totais dos Orçamentos de 1996 a 2001, sendo que a primeira tabela mostra os valores totais das emendas de bancadas, e a segunda, os valores totais das despesas orçamentárias menos os juros da dívida pública.

Apesar de a soma dos recursos correntes autorizados no Orçamento da União entre 1996 e 2001 (Tab. 5.4) ser superior ao que foi efetivamente aprovado pelas bancadas estaduais na maior parte do período estudado – de R\$1,5 bilhões, em 1996, a R\$ 4,3 bilhões, em 2001 – indicando, então, que o Executivo vem suplementando os recursos para os estados – é visível que a implementação do investimento vem decrescendo significativamente a partir de 1999, chegando a índices inferiores a 30%, conforme dados da Tabela 5.5. Embora em valores nominais o investimento ainda tenha crescido anualmente, exceção a 1999 (de R\$ 8,2 bilhões, em 1998, para R\$3,7 bilhões em 1999), os recursos alocados pelas emendas de bancada vêm sendo permanentemente

contingenciados. Para um investimento público, sempre de bastante urgência, significa que vem ocorrendo paralisação das ações em políticas públicas e das ações que desenvolvem o país, pois a um ritmo tão lento de execução, muitas obras públicas tendem a se deteriorar por falta de um investimento efetivo mais acentuado. Em que pese esse impacto não vir a ser mensurado neste estudo, decisões de permanentemente contingenciar o orçamento de investimento levam a prever que ele é negativo.

A Tabela 5.5 mostra os valores totais do Orçamento da União agregados por Grupo de Despesa. O Investimento, rubrica onde é alocado mais de 90% das emendas, individuais e coletivas, foi decrescendo ao longo do período investigado. A execução representava, em 1996, 53,9%, alcançando o melhor nível de investimento público em 1997, (66,47%). A partir de 1999, o valor total alocado nesta rubrica decresce em mais de 50%, enquanto o recurso liberado fica em torno de 41%, decaindo mais nos orçamentos de 2000 e 2001, quando chega à implementação de apenas 29,88%.

5.2 Agenda do Executivo, o Clientelismo e os números do Orçamento: emendas de bancada e regiões

Pelos dados da tabela 5.2, no orçamento de 1996 o Nordeste representou, em emendas de bancadas aprovadas, 38,62% do valor total destinado às vinte e sete unidades federativas brasileiras em emendas de bancadas (estados e DF). Chegou a representar 42% em 1998, mas a partir de 1999 esse índice caiu para patamar abaixo do registrado em 1996 (34 a 32%).

Os dados das Tabelas 5.6, 5.8, 5.10, 5.12 apresentam os recursos efetivamente autorizados pelo Executivo (A) tanto após a aprovação das emendas de bancada (EB), quanto o percentual de recursos liberados (pagos) sobre os

valores autorizados pelo Executivo (%/A). Os recursos constantes nestas tabelas foram descritos em R\$ milhões.

A tabela 5.6. revela que o percentual de implementação do recurso em 1996 ficou em torno de 44%. Os estados que tiveram melhor implementação, portanto, acima dessa média, são os estados de AL,(50,22%), PE, (58,28), PI, (47,5) e SE, (58,16). Em valores correntes absolutos, a melhor performance é a do estado de PE, o que volta a se repetir nos orçamentos de 1997 e 1998, conforme aponta a Tabela 5.7.

Tabela 5.6 - Emendas de bancada do Nordeste – 1996-2001 - Emendas aprovadas, valor autorizado e % de liberação dos recursos - R\$ milhões

REGIÃO/ESTADOS	1996		1997		1998		1999		2000		2001		
	R\$	%/ A	R\$	%/ A	R\$	%/ A	R\$	%/ A	R\$	%/ A	R\$	%/ A	
NORDESTE	A	606,9	44,64	790,9	78,51	817,2	64,7	662	52,78	1200	33,77	1575	21,89
AL	EB	56		67,8		91,3		64,3		68,9		145,7	
	A	66,2	50,11	87,7	90,08	92,1	48,98	67,7	52,28	86,1	42,89	151	31,39
BA	EB	103,5		86,9		94,7		106,5		177,9		198,2	
	A	106,9	41,37	104,4	60,16	109,5	73,74	107,1	66,46	220,4	29,07	220,7	8,48
CE	EB	43,4		96,7		78,4		127		155,5		199,2	
	A	43,4	29,61	111,9	80,55	116,5	76,31	120,8	63,55	181	44,04	223,1	29,6
MA	EB	22,6		58,7		80,7		82,6		113,5		145,8	
	A	29,4	34,82	106,6	77,12	129,1	61,05	68,8	14,56	103,2	15,02	144,5	26,55
PB	EB	56,4		57,4		101,2		91,1		107,7		159,8	
	A	61,5	26,44	89,9	70,73	128,9	47,66	74,2	45,37	117,5	58,81	179,9	30,36
PE	EB	91,5		106,4		154,9		107,3		154,6		201,1	
	A	123,6	58,28	174,6	83,58	181,5	72,95	83,8	60,39	223,5	27,0	233	8,25
PI	EB	48,9		44,1		65,6		44,7		95,5		137,6	
	A	45	47,5	60,9	91,38	86,3	57,04	26,2	47,39	78	17,05	138,7	20,32
RN	EB	86,6		52,4		69,3		67,6		117,6		164,7	
	A	68,1	34,38	55,5	76,11	93,3	66,92	52,9	55,78	118,7	39,28	165	26,23
SE	EB	70,5		0		81,1		60,1		72,4		118,6	
	A	62,9	58,16	0	0	81,5	73,46	60,5	26,95	71,8	27,26	118,6	8,29

Fonte: Execução Orçamentária das Emendas – 1996-2001

Tabela 5.7. - Recursos liberados – orçamentos de 1996 a 2001 - Nordeste

	R\$ milhões						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	TOTAL
NORDESTE	269,7	620,7	658,7	335,5	404,8	325,2	2.614,6
Maranhão	10,2	82,2	78,8	10	15,5	38,3	235,0
Piauí	21,3	55,6	49,2	12,4	13,2	28,1	179,8
Ceará	12,8	90,1	88,9	76,7	79,7	66	414,2
Rio G. Norte	23,4	42,2	62,4	29,5	46,6	43,2	247,3
Paraíba	16,2	63,5	61,4	33,6	69,1	54,6	298,4
Pernambuco	72	145,9	132,4	50,6	60,3	19,2	480,4
Alagoas	33,1	78,4	45,1	35,3	36,9	47,3	276,1
Sergipe	36,5	0	59,8	16,3	19,5	9,8	141,9
Bahia	44,2	62,8	80,7	71,1	64	18,7	341,5

Fonte: Execução orçamentária das emendas – 1996 - 2001

Com relação ao “boom” do orçamento de 1997, ou seja, a melhor execução orçamentária das emendas de bancada do período em tela, os estados do CE, MA e PE foram os maiores beneficiados com recursos orçamentários federais na região Nordeste. O MA recebeu 71% acima do valor alocado nas emendas. As áreas beneficiadas foram Saúde e Saneamento e Agricultura. Com relação a esta última, os recursos não foram para a produção, mas sim para projetos administrativos do INCRA. Sob a gestão do Ministério do Planejamento, Gestão e Orçamento, foram liberados recursos significativos para o saneamento básico.

Para o estado de PE, que recebeu 72,9% acima do valor alocado nas emendas, foram as áreas de Transporte e a Agricultura as atendidas. Para o transporte, rodovias e o Porto de Suape/PE. Para a agricultura, liberaram recursos para os projetos de irrigação a cargo do Departamento Nacional de Obras Contra a

Seca - DNOCS e Companhia de Desenvolvimento do Vale São Francisco - CODEVASF.

Afora os recursos liberados para o estado de Pernambuco, é a agenda do Executivo federal que prevaleceu nesse exercício. Para o MA, a implantação de um sistema de saneamento básico ajudou bastante o estado, que aumentou o número de domicílios com água e esgoto sanitário, de 49% em 1993 para 58% em 2002, através dos recursos federais¹⁷⁹. Ressalta-se que o MA foi governado pelo PFL, entre 1995-2002, partido importante dentro da coalizão governista.

Apesar da implementação de recursos para a região ter se mantido em índices de execução em torno de 30% em 2000 e de 25% em 2001, portanto, acima dos índices registrados para o Norte e Sudeste, mas inferiores ao Centro-Oeste, muitos estados nordestinos tiveram cortes significativos em sua demanda a partir do orçamento de 1999. Foi o que ocorreu com os estados do MA e SE. Sergipe foi governado pelo PSDB nesse período, embora concentre uma oposição na CD (1999-2002), de 50% da bancada¹⁸⁰. É o estado que apresenta melhor colocação no IDH da região.

Entretanto, de um modo geral, há o acolhimento da proposta das bancadas, com suplementações por parte do Executivo federal somente naquelas áreas que são de preferência de sua agenda. Por exemplo, apesar dos cortes também terem ocorrido no CE, a execução se manteve acima de 50% (até o orçamento de 1999), pois este estado concentrou o atendimento de sua demanda em obras de interesse federal (infra-estrutura hídrica, portos).

No agregado, o melhor desempenho na liberação de recursos ficou para o CE e PE, com 414,2 milhões e 480,4 milhões, respectivamente. Somente depois vem a BA, com 341,5 milhões. Um dos fatores que leva ao sucesso das

¹⁷⁹ IstoÉ, 25/12/2002.

bancadas de PE e CE é a grande rivalidade política e histórica destas duas bancadas. Isoladamente, não se justificaria o melhor desempenho de uma ou outra, pois estes estados são menos populosos e desenvolvidos do que a BA, figurando com menor PIB per capita, contudo, o fato de concentrarem suas demandas no interesse específico federal, obtiveram melhores ganhos.

Porém, o apoio do Executivo federal às lealdades partidárias, além da visibilidade do investimento, podem compor a explicação para a “taxa de sucesso” elevada destes dois estados perante o desempenho da BA.

Tome-se por base o apoio maciço da base governista registrado nestas três bancadas e, no caso do CE, a pressão exercida pelo governo estadual, pertencente ao mesmo partido do presidente (PSDB) e a ampla maioria parlamentar da coalizão governista no Congresso desde 1995. No caso de Pernambuco, o sucesso na liberação de recursos se explica em parte pelo apoio congressional, o qual garantia maioria com a base partidária no PFL. Mas no governo do estado (1995-1998) esteve um opositor com longa trajetória política na esquerda, do PSB. A partir de 1999, o governo do estado é liderado por um aliado, do PMDB. No entanto, são sobretudo as obras de modernização de portos e do aeroporto da capital que induzem a confirmar a melhor “taxa de sucesso” de PE.

A Bahia, com ampla base aliada desde 1994, ainda na campanha presidencial tendo à frente do governo do estado um aliado do PFL, e uma bancada substancial deste partido no Congresso, fica em terceiro lugar na liberação dos recursos federais provenientes das emendas de bancada. A despeito de não ser o estado que recebeu a maior fatia dos recursos, fato talvez explicado pela tensão entre as lideranças políticas daquele estado e o presidente (ACM/PFL *versus* FHC/PSDB), registra a maior bancada da região, apresentando uma fragmentação partidária significativa nas eleições de 1994 e 1998. Apesar de

¹⁸⁰ Fonte – TSE -1998

aprovar um volume significativo de recursos nas emendas de bancada no período em tela, a execução ocorreu para as obras ligadas ao turismo sustentável, nas ilhas de desenvolvimento do estado, registrando um decréscimo considerável na execução, de 41,37% no orçamento de 1996, a 8,48% em 2001. O ocaso do governo FHC também pode conter parte da explicação para o menor sucesso deste estado na liberação dos recursos.

Pelo Quadro 5.2 podemos analisar as principais preferências na demanda nordestina. Complementam esta análise as taxas de execução verificadas para cada estado, constantes da Tabela 5.6.

O setor de Transporte dominou a demanda nordestina até o orçamento de 1999, depois foi substituído pela preservação ambiental (33,71%, em 2000, e 27,23% em 2001). No setor de transporte, com uma excelente execução, despontam os estados de PE e CE, nos orçamentos de 1997, 1998 e 1999. Também, em ambos os estados, em 2000 e 2001 é a área ambiental – com substancial demanda em todo o período – que logrou melhor execução do investimento.

As bancadas nordestinas também priorizaram o atendimento de demandas das áreas de Saúde e Saneamento, Agricultura, Desenvolvimento Regional e Habitação e Urbanismo, além dos Transportes e da área ambiental, embora em menor proporção que estas duas últimas.

A partir de 2000, quando houve a alteração na classificação da matriz orçamentária, surgiu com muita ênfase a demanda por investimentos em Gestão Ambiental. Sensibilizado o governo federal, a liberação para a área foi de 44,99% dos recursos aprovados pelas bancadas nordestinas em 2000. Somente para o Nordeste, foram R\$ 250 milhões, 84% dos recursos orçamentários totais. Em 2001, a ênfase continuou, mas a área contou com a liberação de apenas 29,75%, (R\$251,9milhões), sendo ainda o Nordeste beneficiado com 75% destes valores. Estes valores foram aplicados em demandas correspondentes à construção

e recuperação de obras de infra-estrutura hídrica como barragens, adutoras, eclusas e ainda para conter enchentes.

De um modo geral, o interesse nas áreas citadas acima se manteve constante durante o período estudado. Acrescenta-se ainda o interesse pela área de Indústria e Comércio, principalmente nos estados de AL, BA, CE, MA e PE, geralmente em projetos de desenvolvimento sustentável do comércio e serviços ligados ao turismo, aplicando-se os recursos em área em que a estrutura inicial já estava consolidada.

Tabela 5.8. - Emendas de bancada do Norte – 1996-2001

Emendas aprovadas, valor autorizado e % de liberação dos recursos

R\$ milhões

REGIÃO/ESTADOS	1996		1997		1998		1999		2000		2001		
	R\$	%/ A	R\$	%/ A	R\$	%/ A	R\$	%/ A	R\$	%/ A	R\$	%/ A	
NORTE	A	286,8	53,38	533,1	75,43	284,5	54,38	314,4	21,82	608	20,56	1014	21,17
AC	EB	39,6		44,1		73,9		55,8		65,6		136,1	
	A	41,7	72,47	54,8	65,99	69,6	50,8	51	32	53,1	28,69	150,9	27,53
AM	EB	58,7		62,1		15		73,6		117,5		132,4	
	A	58,7	53,73	244,9	79,74	15	100	55,2	9,96	108,1	12,15	128,6	5,51
AP	EB	18,6		23,5		19,1		30,8		46,2		76	
	A	18,6	53,62	17,4	48,67	20,9	41,84	27,8	10,5	37,3	5,15	91,8	17,71
PA	EB	54,8		54,9		89,2		73,1		132		176,6	
	A	51,1	46,09	52,7	74,47	89,9	38,57	55	24,75	155,1	19,62	249,8	32,73
RO	EB	25,3		45,1		0		52,6		75,1		127,4	
	A	18,6	42,04	46,6	68,99	0		37	11,46	71	19,6	136,5	0
RR	EB	43,5		32,4		0		34,2		75,8		110,4	
	A	37,4	66,55	33	57,97	0		35,5	10,11	68,4	14,36	112,3	4,1
TO	EB	69,2		77,9		88,2		70,2		118		132,5	
	A	60,7	41,13	83,7	85,58	89,1	71,08	52,9	33,56	115	35,5	145,3	43,66

Fonte: Orçamento da União: Execução Orçamentária das Emendas –1996-2001

Em 1996, o Norte representou em emendas de bancadas aprovadas, 20,5%, do valor total alocado por todas as bancadas. Sua participação no bolo a ser distribuído entre as emendas variou de 13,5%, em 1998, a 21,6%, em 1997, sua melhor participação. Em 2001, a participação do Norte representou 20,66% dos valores totais alocados em emendas, muito embora o autorizado pelo Executivo federal tenha representado 23,51% (R\$1,014bilhão) do total, que foi R\$4,313 bilhões. (Tabela 5.2).

A região Norte é a segunda região em número de bancadas (12%) na Câmara – sua representação fica atrás da nordestina e supera a distribuição de poder da região Centro-Oeste (8%) – mas durante o período estudado suas demandas sofreram cortes que antecederam a implementação, ou seja, cortes no acolhimento das emendas, fazendo com que os valores alocados nas emendas ficassem abaixo dos valores autorizados pelo Executivo. Há possibilidades de superfaturamento da demanda, em virtude da pulverização das ações representadas pelas bancadas, dado o escopo individual de muitas dessas ações e a persistência do Executivo em autorizar valores menores que os constantes na proposta emendada pelas bancadas quando a visibilidade do investimento é incerto. Não é o caso de se deter em uma bancada específica, pois, com exceção do AC e do AM, nos orçamentos de 1996 e 1997, todas as demais foram atingidas pelas baixas taxas de execução, como mostra a Tabela 5.8 e a liberação de recursos para a região na Tabela 5.9.

Tabela 5.9. - Recursos liberados – orçamentos de 1996 a 2001 - Norte

	R\$milhões						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	TOTAL
NORTE	158,8	401,9	157	63,8	125,1	214,5	1.121,1
Rondônia	7,8	32,1	0	4,2	13,9	0	58,0
Acre	36,1	36,1	35,3	16,3	15,2	41,5	180,5
Amazonas	31,5	195,3	15	5,5	13,1	7,1	267,5
Roraima	24,9	19,1	0	3,6	9,8	4,6	62,0
Pará	23,5	39,2	34,7	13,6	30,4	81,7	223,1
Amapá	10	8,5	8,7	2,9	1,9	16,2	48,2
Tocantins	25	71,6	63,3	17,7	40,8	63,4	281,8

Fonte: Execução orçamentária das emendas – 1996 - 2001

Ao passo que a execução das emendas superaram com folga a casa dos 50% na maior parte dos estados brasileiros no orçamento de 1998, o Norte sofreu o impacto negativo em suas demandas, principalmente o AP (41,84) e o PA (38,57%). O estado do AP foi governado durante o período 1995-2002 por um partido de esquerda, o PSB, e enfrentou todo tipo de desgaste político em sua administração¹⁸¹. Inclusive, o governo estadual solicitou investigação à CPI do Narcotráfico da Câmara contra o crime organizado, resultando em indiciamento de políticos e juizes do TCE. Apesar da bancada se apresentar governista, a pulverização da demanda e as suspeitas de crime organizado afastaram a presença do investimento federal desse estado, que foi de apenas de R\$ 48,2 milhões nestes 6 anos (Tabela 5.9).

No entanto, isoladamente o Executivo federal atendeu prontamente ao AM no orçamento de 1997, que recebeu 318% acima do pedido constante na emenda, embora o destino dado ao recurso tenha sido os projetos de administração do INCRA no estado e não produção agrícola e reforma agrária. Mesmo sucesso

¹⁸¹ IstoÉ – 25/12/2002

ocorreu no orçamento de 1998, agora para atender à construção do edifício do Tribunal de Justiça do estado. Novamente não é a agenda do executivo federal, mas estadual, que é potencializada através da intervenção legislativa. A partir do orçamento de 1999, o AM é um dos estados penalizados com a baixa implementação dos recursos. A implementação se reduz a 9,96% no orçamento de 1999 e registra apenas 5,51% no orçamento de 2001. A razão do fracasso na execução das obras a partir de 1999 não está na base de apoio, pois o governo do estado é do PFL e a base congressual é amplamente governista.

Apesar do PA representar a maior bancada da região (17), sua demanda foi preterida pelo executivo federal em relação às emendas de bancada do estado de TO (8). Ao primeiro, ficou reservado o terceiro lugar na preferência do Executivo federal na liberação de recursos na região. Porém, se considerarmos que boa parcela dos recursos transferidos para o AM (R\$ 267,5 milhões) foram para a solução de problemas administrativos (custeio no INCRA), o PA, que recebeu R\$ 223, milhões, aparece como o estado que consegue realizar alguns dos empreendimentos demandados pela bancada estadual, em vez de privilegiar as ações dos executivos federal e estadual, como foi o caso do AM. Governado desde 1995 pelo PSDB, o PA teve o apoio da bancada estadual, governista, e ainda do Executivo federal para atender às demandas sociais (habitação) e ao desenvolvimento da infra-estrutura hídrica (hidrovia Marajó e Porto de Santarém e estrutura para levar eletricidade ao interior).

Entretanto, o Tocantins foi o estado que obteve a melhor implementação na liberação de recursos: R\$ 281,8 milhões. Com o apoio maciço da bancada governista no Congresso, o mesmo governador estadual no exercício desde 1990, pertencente ao PFL, sendo um estado “em construção”, estes foram os fatores que confirmam a preferência do Executivo federal em detrimento dos outros estados nortistas. Ao eleger o desenvolvimento do estado através da infra-estrutura hídrica (projeto Araguaia e eletrificação rural) e da construção de rodovias, além da Universidade do Tocantins (UNITINS), o apoio do Executivo federal foi substancial, ainda que haja prevalecido a demanda do próprio estado.

A despeito das demais bancadas registrarem uma representação congressional que proporcionou franco apoio ao Executivo federal, como foi quase unanimidade nesta região, o desembolso ficou muito aquém, exceção feita ao AC (Tabela 5.9). O provável desfecho desfavorável ao desembolso federal para a região estão os fatores como pulverização da demanda, menor cooperação em função da polarização partidária e tratamento individual dado aos emendas de bancada pelos parlamentares da região.

Como mostra o Quadro 5.3, a prioridade das emendas e do Executivo federal em todo o período estudado, apesar da pulverização em outras áreas, aponta para a área de Transporte. Em média, as áreas prioritárias, Transporte e Saúde, representaram 60% da demanda das bancadas nortistas. Entretanto, dada a precariedade e escassez de rodovias nesta região, a preferência das bancadas nortistas concentrou cerca de 51,47% dos recursos alocados para este setor no orçamento de 2000. Mesmo sendo a área prioritária, o Norte não foi tão bem aquinhoado na execução do investimento: no orçamento de 1996, dos R\$386,8 milhões para a área, R\$55,1 milhões, ou 14,24%, foram usados para as rodovias nortistas. Em 1997, dos R\$674,3 milhões liberados, pouco mais de 10% tiveram como destino o Norte. Em 1988, AC, PA e TO receberam 54,1 milhões dos R\$ 560,2 liberados nesta área, ou seja, menos de 10% do total. Em 2001, esta região recebeu a melhor fatia do bolo orçamentário das emendas de bancada para a área de Transporte, 29,5%, ou R\$ 156,4 milhões.

Em segundo lugar vem a preocupação com a Saúde, onde as bancadas conseguiram a liberação dos recursos até o orçamento de 1998, principalmente para atender à expansão do sistema de abastecimento de água e ainda para o saneamento básico, recursos gerenciados dentro do Programa de redução da mortalidade infantil. A melhor execução (em torno de 65% a 88%) nesta área foi no orçamento de 1998, mas somente para os estados do AC, PA e TO.

Afora estas duas áreas de interesse, as demandas da região foram fragmentadas, característica incomum, dado que as demais bancadas das outras

regiões sempre preferiram concentrar suas demandas em duas ou três áreas. Como os recursos foram bastante pulverizados, isto indicou menor execução do investimento já em 1998, antecedendo em um exercício a queda brusca que ocorreu na implementação das obras federais a partir de 1999.

De um modo geral, a região Norte, com exceção dos estados do AC, PA e TO, foi a região que menos conseguiu sensibilizar o Executivo para o atendimento da demanda encaminhada pelo conjunto das bancadas.

Tabela 5. 10. - Emendas de bancada do Sudeste – 1996-2001

Emendas aprovadas, valor autorizado e % de liberação dos recursos

R\$ milhões

REGIÃO/ESTADOS	1996		1997		1998		1999		2000		2001	
	R\$	%/ A	R\$	%/ A	R\$	%/ A	R\$	%/A	R\$	%/ A	R\$	%/ A
SUDESTE A	220,8	46,1	675,5	74,98	565,1	56,68	317,2	38,11	542,5	23,22	1057	18,12
ES EB	26,4		41,6		62,7		57,5		117,5		176,7	
A	21,7	17,96	44,3	63,94	68,4	65,61	49,6	20,2	111,3	7,97	156,1	7,23
MG EB	83,5		86,2		135,9		190,1		229,6		293,2	
A	86	61,58	176	77,45	149,5	57,72	102,8	41,39	178,8	25,17	413,8	10,12
RJ EB	54,6		49,2		89,1		107,5		156,4		204,4	
A	54	44,62	291,4	78,64	225,7	54,67	87,4	51,53	150	42,87	190,5	0,1
SP EB	70,7		60,8		104,8		187		202,6		238,4	
A	59,1	35,22	163,8	68,78	121,5	67,92	77,4	16,99	102,4	7,59	296,9	46,56

Fonte: Orçamento da União: Execução Orçamentária das Emendas –1996-2001

Os recursos alocados pelas bancadas do Sudeste, conforme dados da Tabela 5.2, variam de 15,6%, em 1996, a 21,1% em 2001. Mas chegaram a representar 23,4% em 1999, sua melhor inserção. De qualquer forma, houve um incremento de recursos propostos pela demanda dessa região aos orçamentos neste período, só não atendida a contento a partir de 1999, quando houve alterações na política cambial brasileira, impulsionada pelas crises econômicas: asiática (Japão), em 1997, e russa, em 1998 – o que acometeu severamente o investimento público no Brasil.

Apesar de ter sofrido cortes no acolhimento das emendas da bancada, como ocorreu no Norte, o que chama a atenção para a região Sudeste é o fato de a região contar com taxas muito pequenas de liberação dos recursos federais a partir do orçamento de 2000, registrando taxas de execução inferiores a 10%, como mostra a tabela 5.10. A execução das obras de forma tão pífia levou à liberação de apenas R\$ 8,8 milhões para o ES e R\$ 7,7 milhões para SP, valores tão pouco representativos frente à demanda alocada nas emendas e frente ao tamanho das transferências constitucionais obrigatórias¹⁸², os quais só são superados pela liberação no orçamento de 2001, de R\$ 200 mil para o RJ, embora a proposta contemplasse R\$190,5 milhões em recursos autorizados¹⁸³.

¹⁸² A receita tributária do ES foi de R\$2,085 bilhões e de SP, R\$33,156 bilhões em 2000- cfe. dados do CONFAZ –COTEPE/2002 e transferencias On Line

¹⁸³ Apenas foram liberados R\$ 4,6 milhões para o estado de RR neste mesmo exercício, cfe. (Tabela 5.9).

Tabela 5.11. - Recursos liberados – orçamentos de 1996 a 2001 - Sudeste

	R\$ milhões						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	TOTAL
SUDESTE	101,59	506,3	336,8	110,6	125,8	191,4	1.372,5
Minas Gerais	52,9	136,3	86,2	42,5	45	41,8	404,7
Espírito Santo	3,89	28,3	44,8	10	8,8	11,2	107,0
Rio Janeiro	24	229,1	123,3	45	64,3	0,2	485,9
São Paulo	20,8	112,6	82,5	13,1	7,7	138,2	374,9

Fonte: Execução orçamentária das emendas – 1996 - 2001

Entretanto, o diferencial das bancadas do Sudeste é sua fragmentação partidária, garantida principalmente pela magnitude eleitoral dos estados. As três maiores bancadas, SP, MG e RJ garantem 32,9% da representação nacional. Ainda que o governismo impere, partidos como o PT e PDT precisam ser considerados para a composição das emendas de bancada. Somente a bancada de MG (1999-2002) se mostrou francamente governista (75%). O que se observou é que, em função da fragmentação e das bancadas de SP e RJ necessitarem compor com a oposição, a ação política tendeu a priorizar a questão social (saúde, saneamento, habitação e controle das enchentes) no período em tela.

A despeito dos cortes realizados nas emendas da região pelo Executivo federal, a execução orçamentária se manteve significativa até 1998, caindo bruscamente em 1999, mas mantendo-se superior à execução de obras para a região Norte. Vale lembrar que apesar de um percentual de execução muito baixo das demandas de todas bancadas em 2000 e 2001, o valor alocado em recursos foi significativo, o que em valores correntes ainda não foi inferior ao registrado para o orçamento de 1999, o primeiro ano de menor investimento público em razão da crise que se abateu nos mercados mundiais.

A baixa execução dos recursos alocados pelas bancadas federais seria coerente com a posição de destaque que a região apresenta no cenário econômico nacional, onde os níveis de industrialização e desenvolvimento econômico conferiram à região, participação de 57,7% do PIB nacional em 2000, portanto, dispensando a região os recursos provenientes do Tesouro Nacional. Todavia, a demanda por recursos para as áreas sociais ainda são significativas, dado o excesso de problemas residuais causados pela superpopulação de três dos quatro estados da região: SP, RJ e MG.

Por outro lado, o “boom” de 1997, melhor desempenho na liberação dos recursos orçamentários do período em tela, beneficiou especialmente MG, RJ e SP. Os recursos liberados para os estados tiveram o aval das bancadas, mas foram geridos pela União em obra de responsabilidade federal. Minas Gerais recebeu 63% a mais do montante que havia solicitado. O destino foi a implantação do trem metropolitano. O Rio de Janeiro recebeu 214% a mais do que sua proposta inicial. O investimento foi gestado pelo Ministério da Marinha na compra de equipamentos para meios navais e aeronavais. São Paulo recebeu 53% acima do total que havia pleiteado nas emendas. O recurso foi para a modernização dos trens urbanos. A Cia. Nacional de Trens Urbanos foi quem geriu os recursos transferidos para MG e SP. Pode-se aventar a preferência em manter o interesse da agenda executiva federal nestes estados, talvez a melhor forma de garantir o consenso na distribuição dos recursos orçamentários e um bom nível de implementação do investimento.

Em razão do excesso de demanda, os problemas urbanos foram o foco na origem da alocação dos recursos via emendas: o transporte público nas metrópoles, contenção de enchentes, assistência financeira e construção de hospitais e centros de saúde, saneamento (expansão do saneamento básico) e habitação. Chama a atenção, também, que ao lado das preocupações enumeradas, o executivo subnacional (SP) recorra ao Legislativo para carrear recursos para o

término das obras do Rodoanel¹⁸⁴, obra que vem sendo executada com um aporte substancial de recursos alocados nas emendas da bancada paulista.

Apesar de Minas Gerais registrar participação de 9,64% no PIB nacional, é o estado que tem o menor PIB per capita da região (R\$5.925), atrás do ES, que registrou a menor participação da região no PIB nacional, 1,96%, em 2000. O destaque à renda regional serve para demonstrar que o estado manteve a execução das obras até 1999, beneficiando-se de recursos federais extras na ordem de 40%. Porém, a melhor execução foi em 1997, 77,45% (R\$136,3 milhões), como mostra a tabela 5.11. O recursos foram para a complementação da implantação dos trens urbanos em Belo Horizonte, e outra proporção menor para as rodovias federais. Vale lembrar que MG priorizou o atendimento da demanda em Transporte e da área agrícola, principalmente irrigação, em todo o período. Mas ainda no orçamento de 1997 recebeu recursos para a área habitacional, inclusive com suplementação.

Minas Gerais foi o estado do Sudeste que obteve o maior aporte de recursos em obras que beneficiaram diretamente a população. Com uma bancada de 56 parlamentares no Congresso, garantiu substancial apoio ao Executivo, ainda que no governo estadual houvesse alguma instabilidade política, devido às constantes saídas e entradas do ex-presidente (Itamar Franco) no PMDB.

O Rio de Janeiro proporcionou oposição ao governo central no período em tela, e isso se refletiu na bancada (49), a qual, em 1999, oferecia o menor apoio à base governista no Congresso. Mas no orçamento deste ano a liberação de recursos federais para o estado foi a maior entre os demais estados da região, R\$ 45 milhões, repetindo-se o feito no exercício seguinte (Tabela 5.11). O fracasso ocorreu somente em 2001. Contudo, o RJ é o estado que recebeu o maior aporte de recursos em relação aos outros três estados do Sudeste. Todavia

¹⁸⁴ A partir do PPA 2004-2007, as obras do Rodoanel passam a integrar a agenda do Executivo federal, deixando portanto de ser uma obra do estado de SP.

as obras implementadas foram aquelas de interesse direto do Executivo federal, ficando as demais demandas expressas pela bancada relegadas à inscrição em Restos a Pagar.

São Paulo e o Espírito Santo garantiram o apoio ao presidencialismo de coalizão, o que foi acompanhado pelas bancadas congressuais e os governos estaduais(do PSDB). Mas como enunciou-se para o caso de SP, a fragmentação partidária contribuiu para que a composição das emendas impusesse a presença da oposição, o que denota a significativa busca de consenso . Ainda é constante a presença do governador e prefeito(a) da capital na reunião de definição das 10 emendas, o que se reflete na pressão exercida pelo estado e pela prefeitura da maior cidade do país. Mesmo assim, a liberação dos recursos para SP e o ES foi inexpressiva nos orçamentos de 1999 a 2001. Somente SP se recuperou no orçamento de 2001, contando com a liberação de 46,56% dos recursos, enquanto que para o ES, a implementação ficou em apenas 7,23%, ou R\$ R\$ 11,2 milhões, conforme Tabela 5.10. A expulsão do governador do ES pelo partido do presidente, suspeito de malversação do dinheiro público, pode conter a explicação para a baixa implementação de recursos federais naquele estado.

Principais áreas que cobriram a demanda da região Sudeste

Todos os estados da região registraram liberação de recursos substanciais para a área de Transporte, que obteve, inclusive, suplementação de recursos federais e não os cortes costumeiros. As bancadas do Sudeste concentraram a demanda em basicamente duas áreas: Transporte e Saúde. Respondendo estas duas áreas por cerca de 70% da demanda do período, conforme dados das emendas no Quadro 5.5, pode-se argumentar que as bancadas, ao eleger estas duas áreas, conseguiram sensibilizar o Executivo e garantir o investimento federal.

Por exemplo, no orçamento de 1997, a região conseguiu carrear 31,26% (R\$210,8 milhões) dos recursos liberados para o setor de transporte, totalizados em R\$674,3 milhões. O pedido das bancadas era de apenas R\$84,6 milhões, embora a demanda atingisse 48,40% dos pedido das bancadas. Porém, em 2001, foram liberados R\$530,4 milhões para o setor, sendo que a região arrematou 27,26% dos recursos liberados, R\$144,6milhões, contra um pedido inicial de R\$ 283,8 milhões, o que indica que houve contingenciamento . Para o Rodoanel foram R\$90 milhões, e o restante para rodovias em MG e ES. O estado do RJ não alocou recursos para a área, embora em outros exercícios tenha conseguido liberação para portos e para o trem metropolitano. No entanto, as demandas do RJ foram nas áreas em que a liberação de recursos foi quase nula no orçamento de 2001.Por exemplo: Saúde, Habitação, Urbanismo, Saneamento e Gestão Ambiental. Quem obteve a liberação de recursos foi o estado do RS, em Saúde, e nas demais áreas o desembolso ocorreu para o Nordeste.

Tabela 5.12. - Emendas de bancada do Centro-Oeste – 1996-2001

Emendas aprovadas, valor autorizado e % de liberação dos recursos

R\$ milhões

REGIÃO/ESTADOS	1996		1997		1998		1999		2000		2001		
	R\$	%/ A	R\$	%/ A	R\$	%/ A	R\$	%/ A	R\$	%/ A	R\$	%/ A	
CENTRO-OESTE													
A	233,7	60,46	1369	93,02	1080	87,76	451,7	59,33	476,5	22,48	600,8	26,68	
DF	EB	81,9	58,3	78,3	73,6	144,4	139,6						
	A	73,6	75,09	1203	97,19	839,4	93,54	265,7	82,89	147,5	29,44	156,9	26,67
GO	EB	68,4	58,2	81,4	125	142	171						
	A	66,7	58,7	67,7	50,67	96,9	68,82	69,7	30,5	132,5	21,65	217,1	32,57
MS	EB	54,5	51	55,2	85,9	90,1	109,6						
	A	43,5	38,74	44,5	69,57	54,4	70,04	52,5	30,55	122,8	22,62	111,3	30,18
MT	EB	59,3	58	82,7	74,3	86,4	109,5						
	A	49,9	60,19	54,5	72,53	89,9	64,75	63,8	16,31	73,7	9,77	115,5	12,05

Fonte: Orçamento da União: Execução Orçamentária das Emendas –1996-2001

Como mostra a Tabela 5.2, a região Centro-Oeste representou, no período 1996-2001, em torno de 15,49% e 13,9% dos recursos alocados em emendas de bancadas. O excedente de recursos (chegou a 87% em 1997) que foram alocados via emendas

tiveram como destino o DF, mas estas cifras estão excluídas desta análise, pelas razões já apresentadas: são recursos previstos constitucionalmente mas que tiveram que ser avalizados pelo Legislativo. O que desponta dessa ação é a intenção de capitalizar prestígio político para o conjunto (bancada) ou para parlamentares individuais do DF.

Afora esta liberação atípica para o DF, ainda assim esta região foi uma das cinco que menos sofreu o impacto do corte de investimentos no orçamento de 1999. Como mostram os dados da Tabela 5.12, os estados de MS e GO mantiveram em 30% o nível de execução de suas emendas, a despeito dos cortes no valor da demanda proposta nesse exercício. Portanto, se não houvesse o contingenciamento dos recursos, a liberação destes seria significativamente superior, se mantido este nível de execução.

Todavia, o Mato Grosso foi atingido no período em tela com o nível mais baixo de investimento: de 64,75% da execução no orçamento de 1998, cai para apenas 16,31% em 1999. O Mato Grosso não recuperou o investimento federal nos orçamentos de 2000 e 2001. A perda de R\$8 milhões no orçamento de 1999, os quais se destinavam ao investimento em saneamento básico, ocorrida pela indisponibilidade de recursos do estado para a contrapartida¹⁸⁵, foi apenas o começo da queda brusca do investimento federal neste estado. Todavia, o que manteve o aporte de recursos liberados para estado muito próximo ao registrado para o MS foi o fato de os orçamentos de 1996 a 1998 garantirem uma substancial implementação, bem superior à registrada para o MS

Como mostra a Tabela 5.13, em todo o período em foco, o Mato Grosso do Sul recebeu R\$163 milhões e MT, R\$159,2 milhões. O estado de GO, R\$ 260,5 milhões. Esta região ainda manteve uma taxa de sucesso considerável (30%) com a liberação de recursos via emendas, se comparadas com as taxas de execução do Norte e Sudeste.

Tabela 5.13. - Recursos liberados – orçamentos de 1996 a 2001 – Centro-Oeste

	R\$ milhões						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	TOTAL
Centro-Oeste	141,1	1273,8	948	267,8	106,9	159,9	2.897,5
Mato G. Sul	16,8	30,9	38,1	16	27,7	33,5	163,0
Mato Grosso	30	39,5	58,2	10,4	7,2	13,9	159,2
Goiás	39,1	34,3	66,6	21,2	28,6	70,7	260,5
Distrito Federal	55,2	1169,1	785,1	220,2	43,4	41,8	2.314,8

Fonte: Execução orçamentária das emendas – 1996 - 2001

O Centro-Oeste é uma região que tem seu potencial econômico concentrado no agronegócio. É a terceira região em PIB per capita do Brasil. Todavia, os estados de GO, MT e MS estão atrás do PIB registrado para o estado do AM, o melhor da região Norte. As ações da bancada foram direcionadas a garantir melhor infra-estrutura para o escoamento da produção e para o desenvolvimento sustentável. Há um descompasso entre a elevada produção, os índices de produtividade e as condições precárias do escoamento desta.

O que determinou, então, o relativo sucesso das bancadas do Centro-Oeste? Os estados são de magnitude eleitoral pequena (8), como ocorre com os estados do Norte. Exceção é o estado de GO, com 17 representantes na Câmara. No entanto, o Centro-Oeste abriga a capital federal, com renda per capita elevada. Apesar disso não corresponder aos demais estados da região, impulsiona o desenvolvimento econômico e social e faz esta região despontar com um cenário econômico promissor.

¹⁸⁵ A contrapartida é estabelecida pela LDO, no caso foi a LDO de 1998.

No cenário político, as bancadas se apresentam aliadas ao governo federal, bem como os governos estaduais de GO (PMDB e depois PSDB) e de MT (PMDB). Entretanto, os governos do estado do MS (PT desde 1999) e do DF (PT em 1995-1998, depois PMDB) formaram oposição ao Executivo federal no período em tela, no caso do MS, e apenas até 1998, no caso do DF. Mas isto parece não ter se revelado como entrave à liberação dos recursos, pois as taxas de execução, girando em torno de 30% no período, confirmam uma disposição do Executivo em manter o investimento na região, conforme mostram os dados da Tabela 5.12.

A disposição dos governos de GO de priorizar os projetos sociais¹⁸⁶ e do DF de dar solução aos problemas do entorno de Brasília foram o norte das ações sociais dessas duas bancadas, embora permaneça como primordial a preocupação com melhorias na infra-estrutura produtiva, ou seja, com expansão e melhorias nas redes de transporte e em irrigação para as áreas de produção.

Houve sensibilização do Executivo federal em relação à liberação de recursos para rodovias federais nos três estados. O DF recebeu recursos para a ampliação do metrô. Dos R\$530,4 milhões liberados, R\$90,4 milhões, ou 17% do total, ficaram no Centro-Oeste, muito embora o pedido das bancadas atingisse R\$ 135 milhões, conforme dados do Quadro 5.4 . A região Sul recebeu 11,7%, o Norte, 29,5%, Sudeste, 25,3% e Nordeste, 14,2% destes valores. Contudo, além da preocupação com o transporte, as áreas de Saúde e Saneamento e a infra-estrutura hídrica (ambiente e irrigação) foram as principais demandas apresentadas. As áreas da Saúde e Saneamento cobrem mais de 60% da demanda do período apreciado. Apenas no orçamento de 2001 a demanda se volta ainda para o Urbanismo (18,91%), em função da abertura de financiamento nesta área na agenda do Executivo federal (LDO 2000).

¹⁸⁶ IstoÉ, 25/12/2002

Mas o investimento em saneamento básico e o esgotamento sanitário – o destaque é que esta ação se originou diretamente das bancadas – obtendo alguma sensibilização por parte do Executivo federal até o orçamento de 1998. Dos R\$715,6milhões liberados entre 1996 e 1998, R\$119,4milhões, ou 16,68% da demanda do período, foram para a região, que acumulava um pedido de R\$194 milhões nestes três exercícios. O que se destaca é que o Executivo federal não atendeu a contento a este tipo de reivindicação, muito embora recursos capitalizados no exterior venham ajudando na expansão do saneamento básico, como ocorreu no DF. Contudo, a área de saúde foi contemplada com bom aporte de recursos liberados para o hospital universitário da UnB e para Fundação hospitalar, o que no período representou R\$ 402 milhões, montante acima do valor constante no pedido inicial das emendas do DF, demonstrando o cumprimento dispositivo constitucional que responsabiliza a União pelo financiamento ao setor de saúde no DF.

Entretanto, a preocupação demonstrada pelas bancadas com melhorias na infra-estrutura hídrica e também com a infra-estrutura urbana e rural, acabou por sensibilizar parcialmente o Executivo federal, que liberou R\$90,3milhões em recursos, embora a demanda do período representasse três vezes mais o valor liberado.

O entorno de Brasília foi outra ação das bancadas do DF e GO que obteve resposta, culminando com a liberação de recursos federais que ajudaram a implementar as obras necessárias para sanar os problemas citados no capítulo 3.

5.3.Panorama geral das demandas de todas as bancadas e respectivas áreas

Pelo Quadro 5.6, tem-se o panorama da liberação de recursos federais e as respectivas áreas que permeiam as demandas das emendas de bancada. O destaque será dado ao orçamento de 2001, sobretudo porque em todo

o período analisado as áreas que tiveram maior demanda foram Saúde e Transporte. Duas das únicas áreas, em 2001, que atenderam parcialmente às emendas de quase a totalidade das bancadas (27) foram a área de Transporte (32,39% do que foi autorizado) e a que trata de infra-estrutura ambiental (29,7%). Estas são áreas de importantes demandas em todas as bancadas estaduais. Entretanto, ficaram sem os recursos alocados para área de Transporte os estados do PI, RO, DF e MA. Os estados que tiveram seus pedidos atendidos em mais de 90% do que foi autorizado no orçamento foram SP e AL. Todavia, a média da liberação total para a área não passou de 32%, fato que revela a menor implementação do investimento neste setor no período em tela.

Para a questão ambiental houve uma expressiva demanda por investimento em 2001, o mesmo que ocorreu para o orçamento de 2000. Principalmente no Nordeste e Sudeste, os valores alocados pelas bancadas foram significativos. Mesmo assim, o RJ e o ES não receberam nada dos recursos, enquanto que para o Nordeste houve alguma sensibilidade para sua implementação. Mas também no Norte, os estados que tinham pleitos nesta área, RO, RR e PA, não os receberam.

A maior parte destes recursos destinados à Gestão Ambiental são para soluções pontuais na contenção de enchentes e em obras de infra-estrutura hídrica. O problema das enchentes se localizou mais no Sudeste, enquanto obras de infra-estrutura hídrica são urgentes no Nordeste. Apesar da urgência do investimento em ambos os pleitos, a liberação média de recursos ficou em 29% do montante reservado para o setor.

Os recursos liberados para a saúde se concentraram no Sul. Dos R\$365 milhões liberados, R\$361 milhões foram destinados ao RS em programas de aparelhamento do SUS. Muitos estados que alocaram recursos nesta área ficaram sem liberação.

5.4. A gestão dos recursos liberados: quem são os beneficiados

No Quadro 5.1 está retratada uma pequena mostra do destino dos recursos federais alocados através das emendas de bancada. Os dados apresentados referem-se ao orçamento de 2001, o pior desempenho na liberação de recursos alocados via emendas de bancada. Inclusive a implementação do investimento federal ficou no patamar dos 29% (ver tabela 5.5) e a liberação dos recursos de emendas de bancada registrou a execução de apenas 25,72% do que foi proposto (tabela 5.4).

Pela análise empreendida sobre a liberação dos recursos das emendas de bancada, percebe-se que os estados têm a preferência na destinação dos recursos, permitindo a afirmação de que o interesse estadual demarca a preferência dos parlamentares. Pelo menos no exercício de 2001, esta foi a realidade para três regiões brasileiras: Norte, Nordeste e Sudeste. Isto reforça a tese de que as bancadas estaduais priorizam o interesse dos estados como o destino de suas preferências alocativas de recursos (Cap. 2), ficando o interesse municipal atrás ainda da alocação de recursos a serem gestados pela própria União, afinal, a mantenedora e responsável pela agenda de investimentos do governo federal.

Entretanto, no Sul e Centro-Oeste preponderou o interesse da União, ou seja, a proposta do Executivo foi menos alterada pelas emendas de bancada. Em outras palavras, as alterações realizadas pelas bancadas dessas duas regiões foram preteridas no momento da liberação dos recursos em favor do interesse federal. Por conta disso, os recursos que o Executivo liberou para o RS na área da Saúde, em função da bancada solicitar o aumento do dispêndio para o SUS, foram atendidos. No entanto, como afirmamos no capítulo 4, a EC 029/2000 obriga o desembolso uma vez que o recurso tenha sido autorizado. Isto acarretou que, a despeito do significativo desembolso para a Saúde, as demais emendas praticamente não tenham obtido implementação.

Com relação à região Centro-Oeste, apesar do maior volume de recursos liberados em 2001 registrar a gestão exercida pela União, as obras que tiveram melhor implementação de recursos (% execução) ficaram a cargo da gestão estadual, como ocorreu no DF e no estado do MS. O que se tem a salientar é que a proposta originária das emendas de bancada ainda foi sustentada, o que não ocorreu no Sul.

Todavia, o orçamento federal prevê, ainda, a liberação de recursos para entidades privadas. Geralmente são as emendas para *subvenções sociais (modalidade de aplicação 50)*, mas é ínfimo o valor alocado pelas bancadas em emendas para atender a estas entidades particulares. A explicação estaria no fato de as emendas destinadas a estas entidades, até o orçamento de 1993, se revelarem o centro dos motivos da abertura da CPI dos “anões do Orçamento”. Outro motivo foi a liberação de recursos para obras irregulares. No primeiro caso foi possível chegar a um veredito, o que gerou renúncias e cassações de mandato dos parlamentares envolvidos.

Uma discussão mais detalhada sobre a aplicação dos recursos será o próximo passo. O detalhamento da liberação dos recursos primeiro distingue a região e depois nominalmente os estados beneficiados. O objetivo aqui é determinar quais estados e regiões foram privilegiados na liberação dos recursos de 2001, exercício em que a tesoura atingiu severamente o investimento federal nos estados, sobremaneira nos estados aliados.

A maior parte dos recursos liberados para a região Norte foram geridos pelos próprios estados (89, 4 milhões). Os maiores beneficiados foram os estados do TO, AC e AP. No entanto, no estado do AM, a gestão integral dos recursos liberados coube à aplicação direta da União, bem como ocorreu no estado do PA, onde a parcela maior dos recursos liberados coube à gestão da própria União. A estratégia de preferir o interesse municipal talvez tenha sido o motivo da não liberação de recursos para o estado de RO. Mas, apesar de os recursos liberados para o AC se destinarem a rodovias, estes foram geridos pelo estado.

Com relação ao TO, as emendas de bancada liberadas envolveram substanciais recursos para infra-estrutura hídrica e para a construção do aeroporto de Palmas.

Os recursos geridos pela União priorizam o investimento na construção de rodovias, o que tem relegado o *programa* de manutenção de rodovias ao segundo plano. Este é um fato que cobre todos os estados, indistintamente.

A preocupação das bancadas do Nordeste no orçamento de 2001 se dirigiu à infra-estrutura hídrica. Os recursos liberados pelo Executivo¹⁸⁷ contemplam estas obras, que à exceção do estado do CE, foram geridos pelos estados beneficiados (PE, MA, PI, RN, SE). Outro tipo de investimento nos estados foi em melhorias em portos (CE, PB e RN). O total dos recursos geridos pelos estados nordestinos foi de R\$ 191,7 milhões, em torno de 59,9% dos recursos liberados para a região. Os recursos gestados pela União e liberados para o CE foram para a irrigação (Barragem do Castanhão). Nos estados em que os municípios foram os responsáveis pela gestão dos recursos, as obras implementadas se referem a melhorias em infra-estrutura urbana (saneamento, irrigação e moradias) e enfrentamento da pobreza (CE, PB, PE, BA, RN). Houve a liberação de recursos exclusivos para a implantação de bibliotecas com gestão do estado, no MA, e ainda para obras de combate à seca. Percebe-se que o interesse estadual tem prevalecido em obras e políticas pontuais, como o combate à seca e à pobreza. No entanto, a gestão da União dos recursos para o CE se refere tanto ao investimento em capital eleitoral quanto à visibilidade e à agenda do executivo federal¹⁸⁸.

As bancadas do Sudeste preferiram garantir o apoio às obras de iniciativa dos governadores, porém conseguiu a liberação expressiva apenas o

¹⁸⁷ A maior parte dos recursos liberados para o Nordeste no orçamento de 2001 tem origem no Ministério da Integração Nacional.

¹⁸⁸ Ao buscar explicações para o desempenho do CE em entrevista a consultores do Orçamento, fui informada das pretensões políticas do Ministro do Planejamento e Gestão ao governo do CE.

estado de SP. Contudo, a bancada do RJ preferiu atender a demanda dos municípios, resultando em bloqueio quase total destes. O estado de SP obteve a liberação de 89% dos recursos para obras do Rodoanel, enquanto que os recursos liberados para MG se concentraram na expansão de rodovias, com o maior volume sendo gestado pela própria União. Os recursos liberados para o ES foram gestados integralmente pela União, e se destinaram ao Porto de Vitória. Inclusive, houve 100% de execução dos valores autorizados.

Por outro lado, a liberação de recursos que beneficiaria diretamente os municípios foi ínfima para o RJ. As obras a serem implementadas seriam em infra-estrutura urbana (contenção de enchentes, habitabilidade) e infra-estrutura hídrica. O estado de SP teve melhor aporte destes recursos.

O Sul obteve uma expressiva liberação de recursos, mas como enunciamos, a maior parte dos recursos liberados fazem parte de uma aplicação obrigatória de recursos por parte da União. Sem dúvida o RS foi beneficiado, pois outras bancadas não tiveram a mesma taxa de sucesso, muito embora viram pleitos em outras áreas serem atendidos, o que não ocorreu com a bancada rio-grandense. No caso de SC e PR, os recursos gestados pela União se destinaram a obras em rodovias federais, principalmente restauração. No entanto, as obras em rodovias e em infra-estrutura hídrica, no estado de SC, tiveram gestão estadual. Porém, a taxa de execução das emendas destinadas aos municípios foi próxima a zero.

Boa parte dos recursos liberados na região Centro-Oeste e gestados pela União se deve ainda a obras para o Tribunal de Justiça no DF, a cargo do próprio DF e a gestão administrativa da Secretaria de Segurança Pública. Ou seja, os fundos especiais criados para o DF ainda sofrem emendas da bancada. Dos R\$ 79,2 milhões gestados pela União, a maior parcela ficou por conta de obras em rodovias federais (GO, MS e MT). Inclusive, o Mato Grosso do Sul destinou recursos para obras em ferrovia. Os recursos liberados e gestados pelos municípios tiveram como prioridade as obras nas capitais.

Percebe-se, então, que a União controla a gestão de recursos em áreas específicas, principalmente em Transporte e Saúde. Quando a gestão de recursos nestas duas áreas foi liberada para os estados, pode-se argumentar que o governo do estado é da base aliada. Por exemplo, o PSDB em São Paulo, o PPB em SC. No entanto, em relação aos recursos liberados para o Nordeste e Centro-Oeste, com gestão dos próprios estados dessa regiões, estes se dirigiram à infraestrutura hídrica, num claro movimento de descentralização dessa política dos encargos federais.

Quadro 5.1 - Modalidade de Aplicação dos Recursos Pagos (R\$ milhões) e % pagos/Autorizado – 2001¹⁸⁹

Estado	90	30	40	50	Total
	União	Estado	Município	Outros	
Acre		23,6	3		
		(66,66%)	(13,45%)		
Amapá	0,1	12,05	2,1	1,8	
	(95,64%)	(49,18%)	(63,49%)	(98,0%)	
Amazonas	7,1				
	(33,95%)				
Pará	71,9	9,7			
	(55,69%)	(94,44%)			
Rondônia	0	0	0	0	
Roraima		4,6			
		(78,12%)			
Tocantins	0,4	39,5	0,2		
	(9,09%)	(69,42%)	(5,81%)		
Norte	79,5	89,4	5,3	1,8	176
% Total	45,2	50,8	3,0	1,0	100

Espírito Santo	10,3		0,6	0,06	Total
	(100%)		(8,84%)	(100%)	
Minas Gerais	30,7	4,3	6,1	0,25	
	(16,15%)	(17,69%)	(14,15%)	(100,0%)	
Rio de Janeiro	0,1		0,07		
	(2,53%)		(0,74%)		
São Paulo		90,08	10,45	0,83	
		(89,01%)	(48,15%)	(3,28%)	
Sudeste	41,1	94,38	17,22	1,14	153,8
% Total	26,7	61,4	11,2	0,7	100
Paraná	19,9		0,13	0,08	
	(26,01%)		(0,81%)	(0,89%)	
	16,2	28,3	2,8		

¹⁸⁹ 30 - Transferências aos Estados, 40 - Transferências aos Municípios, 50 - Transferências a entidades privadas sem fins lucrativos, 90 - Execução direta pela União

	(54,04%)	(57,63%)	(16,18%)		
R.G. do Sul	347,4	0,7	0,01	0,05	
	(92,83%)	(85,17%)	(0,35%)	(0,49%)	
Sul	383,5	29,6	2,94	0,13	415,6
% Total	92,3	7,0	0,67	0,03	100
D.Federal	13,4	33,6			Total
	(27,07%)	(94,51%)			
Goiás	62,2				
	(70,6%)				
Mato Grosso	1,5		12,1	0,317	
	(23,25%)		(27,37%)	(48,89%)	
M.G. do Sul	2,1	8,3	24,3	0,06	
	(7,8%)	(83,0%)	(77,63%)	(100%)	
Centro-Oeste	79,2	41,9	36,4	0,36	157,8
% Total	50,2	26,5	23,1	0,2	100
Alagoas	0,005	35,4	2		Total
	(0,21%)	(90,30%)	(33,33%)		
Bahia	0,3	13,4	5,58		
	(2,02%)	(64,7%)	(7,01%)		
Ceará	61	19,4	4,05	0,03	
	(54,27%)	(58,0%)	(16,66%)	(4,4%)	
Maranhão		26,1	12,28		
		(49,8%)	(42,34%)		
Paraíba		25,3	29,2		
		(48,19%)	(54,99%)		
Pernambuco		6,7	0,3		
		(48,9%)	(2,91%)		
Piauí		25,63	2,33		
		(61,75%)	(19,09%)		
Sergipe	0,02	9,8			
	(0,28%)	(56%)			
R.G. do Norte	9,45	30	1,5	0,35	
	(49,74%)	(100,00%)	(16,67%)	(64,67%)	
Nordeste	70,7	191,7	57,24	0,38	320,02
% Total	22,1	59,9	17,9	0,1	100

Fonte: Relatório Modalidade de Aplicação e Restos a Pagar – Execução Orçamentária de 2001

Quadro 5.2 – Áreas de demandas atendidas pelas bancadas – Região Nordeste

ÁREAS	1996		1997		1998		1999		2000		2001	
	A	%	A	%	A	%	A	%	A	%	A	%
Saúde	140,9	24,70	110,7	18,82	152,9	18,71	147,2	19,60	83,4	8,02	172,4	13,11
Transporte	153	26,82	174,6	29,68	193,5	23,68	211,6	28,17	325,3	31,27	251,2	19,10
Saneamento	-								28,1	2,70	68,4	5,20
Habitação	25,9	4,54	26	4,42	62,2	7,61	72,9	9,70	46,3	4,45	47	3,57
Educação	3,5	0,61	5,8	0,99	6	0,73	24	3,19	18,2	1,75	18,5	1,41
Assistência	7,8	1,37	3,5	0,60	5,7	0,70	7,8	1,04	-		9	0,68
Indústria/ Segurança	7,5	1,31	13,6	2,31	35,9	4,39	43	5,72	30,6	2,94	67,4	5,12
Agricultura/O	-		3	0,51	-				15	1,44	25,7	1,95
Ambiente	136,4	23,91	111,4	18,94	221,1	27,06	216,1	28,77	58,1	5,59	75,2	5,72
Desporto	95,5	16,74	139,6	23,73	139,9	17,12	28,6	3,81	350,6	33,71	358,1	27,23
Urbanismo	-								-		23,5	1,79
Cultura	-								84,6	8,13	196,3	14,93
Total	-								-		2,5	0,19
	570,5	100,00	588,2	100,00	817,2	100,00	751,2	100,00	1040,2	100,00	1315,2	100,0

Fonte: Montagem com base nos dados do Relatório da Execução orçamentária das Emendas por Função.

A = Valor total das emendas autorizado pelo Executivo federal - R\$ milhões

% = Percentual de participação de cada área no montante total das emendas de bancada

Quadro 5.3 – Áreas de demandas atendidas pelas bancadas – Região Norte

ÁREAS	1996		1997		1998		1999		2000		2001	
	A	%	A	%	A	%	A	%	A	%	A	%
Saúde	75,7	24,94	71,3	21,63	44,1	16,31	109,6	29,80	69	11,76	99,5	13,63
Transporte	82,7	27,25	111,5	33,83	115,2	42,60	157,5	42,82	302	51,47	324,3	44,41
Saneamento	-								7,9	1,35	8	1,10
Habitação	25,7	8,47	58,6	17,78	16,2	5,99	27,8	7,56	18,5	3,15	33,2	4,55
Educação	25,5	8,40	12,3	3,73	6	2,22	3,2	0,87	9	1,53	9	1,23
Assistência	-		22,5	6,83	8	2,96	11,8	3,21	7	1,19	13,5	1,85
Indústria/ Segurança	-		-		3,5	1,29	11,9	3,24	40,5	6,90	61,4	8,41
Agricultura/Org.	30	9,88	22,4	6,80	35	12,94	46	12,51	54,5	9,29	76,3	10,45
Ambiente	63,9	21,05	25,4	7,71	42,4	15,68	-		41,5	7,07	76,1	10,42
Desporto	-		-		-		-		-		24,5	3,36
Urbanismo	-		-		-		-		22,3	3,80	-	
Cultura	-		-		-		-		-		-	
Total	303,5	100,00	329,6	100,00	270,4	100,00	367,8	100	586,7	100	730,2	100,00

Fonte: Montagem com base nos dados do Relatório da Execução orçamentária das Emendas por Função.

A = Valor total das emendas autorizado pelo Executivo federal - R\$ milhões

% = Percentual de participação de cada área no montante total das emendas de bancada

Quadro 5.4 – Áreas de demandas atendidas pelas bancadas – Região Centro-Oeste

ÁREAS	1996		1997		1998		1999		2000		2001	
	A	%	A	%	A	%	A	%	A	%	A	%
Saúde	76,9	30,02	66,5	29,49	52,7	19,33	90,8	25,29	52	13,55	68,7	18,05
Transporte	112,8	44,03	57,4	25,45	122,4	44,90	210,2	58,55	203,7	53,06	135,2	35,51
Saneamento	-		-		-		-		19	4,95	43,2	11,35
Habitação	-		18,8	8,34	20,6	7,56	27,1	7,55	27,7	7,22	4,5	1,18
Educação	15	5,85	8,7	3,86	1	0,37	13,5	3,76	10	2,60	8,8	2,31
Assistência Social	-		-		8,1	2,97	-		-		7,6	2,00
Indústria/	-		5,4	2,39	-		-		7	1,82	18,7	4,91
Segurança Pública	-		3,9	1,73	-		-		-		-	
Agricultura/Org.	13	5,07	6	2,66	8,1	2,97	6	1,67	12	3,13	8,3	2,18
Ambiente	38,5	15,03	58,8	26,08	59,7	21,90	11,4	3,18	29,5	7,68	5,7	1,50
Desporto	-		-		-		-		7	1,82	5	1,31
Urbanismo	-		-		-		-		13	3,39	72	18,91
Cultura	-		-		-		-		3	0,78	3	0,79
Total	256,2	100,00	225,5	100,00	272,6	100,00	359	100,00	383,9	100,00	380,7	100,00

Fonte: Montagem com base nos dados do Relatório da Execução orçamentária das Emendas por Função.

A = Valor total das emendas autorizado pelo Executivo federal - R\$ milhões

% = Percentual de participação de cada área no montante total das emendas de bancada

Quadro 5.5 – Áreas de demandas atendidas pelas bancadas – Região Sudeste

ÁREAS	1996		1997		1998		1999		2000		2001	
	A	%	A	%	A	%	A	%	A	%	A	%
Saúde	70,1	29,20	95,9	40,34	113,6	30,46	75,8	14,26	149,5	22,30	196,1	22,34
Transporte	116,2	48,40	84,6	35,59	93,6	25,10	334	62,83	353,6	52,74	283,8	32,33
Saneamento	-		-						46,6	6,95	57	6,49
Habitação	-		14,3	6,02	87,9	23,57	50	9,41	-		30	3,42
Educação	16,9	7,04	7,2	3,03	10	2,68	4	0,75	27,7	4,13	14	1,60
Assistência Social	7,9	3,29	-				2,4	0,45	-		21,3	2,43
Indústria/	3,7	1,54	-				5	0,94	-		7	0,80
Segurança Pública	-		4,5	1,89	-		-		20	2,98	-	
Agricultura/Org.	16,8	7,00	14,8	6,23	52,8	14,16	54	10,16	9	1,34	30	3,42
Ambiente	8,5	3,54	16,4	6,90	15	4,02	6,4	1,20	49	7,31	163	18,57
Desporto	-		-		-		-		-		9,5	1,08
Urbanismo	-		-		-		-		15	2,24	66	7,52
Cultura	-		-		-		-		-		-	
Total	240,1	100,00	237,7	100,00	372,9	100	531,6	100,00	670,4	100,00	877,7	100,00

Fonte: Montagem com base nos dados do Relatório da Execução orçamentária das Emendas por Função.

A = Valor total das emendas autorizado pelo Executivo federal - R\$ milhões

% = Percentual de participação de cada área no montante total das emendas de bancada

Quadro 5.6 – Áreas de demandas atendidas pelas bancadas – recursos liberados e % liberação s/autorizado

ÁREAS	1996		1997		1998		1999		2000		2001	
	A	%	A	%	A	%	A	%	A	%	A	%
Saúde	127,7	38,2	657	80,1	298,6	67,5	222,8	18,6	53	13,5	365,4	40,5
Transporte	386,8	59,8	674,3	83,1	560,2	66,2	397,3	62,8	321,4	23,9	530,4	32,4
Saneamento	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6,3	3,5
Habitação	39,7	62,5	117,4	69,3	136,9	48,9	-	-	0,6	0,5	4,8	3,1
Educação	5,4	45,6	493,5	93,7	472,1	97,4	33,1	52	3,2	7,8	3,8	5,6
Assistência Social	5,7	32,9	19,5	84,4	15,7	73,7	1,3	5,7	1,6	9,7	2,5	3,6
Indústria/	2	18,4	8,6	87,1	15	41,7	66,6	77,2	47,7	63,1	12	7,9
Segurança Pública	-	-	444,8	84,3	-	-	-	-	15,4	42,4	0,5	1,8
Agricultura/Org.	92,5	45,8	413,9	71,5	273,5	60,4	105,9	38,1	75,2	42,8	62	23,7
Ambiente	95,8	47,5	154,4	-	145,6	57,6	16,5	36,0	250	45,0	251,9	29,7
Desporto	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,008	0,11
Urbanismo	-	-	-	-	-	-	-	-	25,3	15,3	29	6,1
Cultura	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,5	45,4
Total	755,6		2.983,4		1.917,6		843,5	-	793,4	-	1.271,1	

Fonte: Montagem com base nos dados do Relatório da Execução orçamentária das Emendas por Função.

A = Valor total dos recursos liberados pelo Executivo federal - R\$ milhões

% = Percentual de liberação de cada área no montante total das emendas de bancada

Quadro 5.7 – Ordem de Prioridade e Distribuição dos Recursos em emendas

A - R\$ milhões e B - % Pago/autorizado

1994 PIB per capita	1996 (A) R\$ milhões	1996 (B)% Execução
(2) Norte	286,8	53,38
3Tocantins	60,17	41,13
6Roraima	37,4	66,55
9Acre	41,7	72,47
12Rondônia	18,6	42,04
14Pará	51,1	46,09
16 Amapá	18,6	53,62
22 Amazonas	58,7	53,73
(1) Nordeste	606,9	44,64
1Maranhão	29,4	34,82
2Piauí	45	47,5
4Paraíba	61,5	26,44
5Alagoas	66,2	50,11
7Ceará	43,3	29,61
8R.G.Norte	68,1	34,38
10Bahia	106,9	41,37
11Pernambuco	123,6	58,28
13Sergipe	62,9	58,16
(5) Sudeste	220,8	46,1
19Minas Gerais	86	61,58
20E. Santo	21,7	17,96
24Rio Janeiro	54	44,62
26São Paulo	59,1	35,22

Cont. Quadro 5.7.

(4)Sul	168,3	60,72
21Paraná	31,4	17,2
23S. Catarina	41	47,05
25 R.G.do Sul	95,9	76,66
(3)Centro-Oeste	233,7	60,46
15Goiás	66,7	58,7
17Mato Grosso	49,9	60,19
18M.Grosso Sul	43,5	38,74
27Distrito Federal	73,6	75,09
BRASIL	1.509,2	50,96

Fonte: Orçamento da União 1996 e PIB – 1994 - IBGE

(A) Recurso Autorizado

(B) % Pago sobre o valor autorizado

PIB em ordem crescente

CAPÍTULO 6. O FENÔMENO DA SUB-REPRESENTAÇÃO E DA SOBRE-REPRESENTAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL E A DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS: EMENDAS DE BANCADA COMO AMORTECEDORES DOS DESEQUILÍBRIOS REGIONAIS?

O objetivo deste capítulo é avaliar se o investimento de capital proposto pelo Legislativo federal possibilita uma redistribuição equitativa de recursos entre os estados e entre as regiões do país e, dentro delas, entre os diferentes segmentos sociais.

Recorrendo à revisão bibliográfica sobre o tema da distribuição de poder político na Câmara federal e no Senado e aos poucos estudos que envolvem a temática orçamentária é possível identificar se o arranjo institucional que tem sido avalizado pela elite política como princípio da justiça federativa no sentido de promover o equilíbrio político, social e econômico entre os estados menos desenvolvidos e os estados desenvolvidos¹⁹⁰ tem alguma possibilidade de promover a mudança do *status quo* através do modelo de intervenção legislativa no processo orçamentário.

6.1. O princípio da justiça federativa baseado em distorções da proporcionalidade

Num estudo abrangente sobre a sociedade e a política no Brasil, Soares (1973a) demonstrou que havia uma nítida desigualdade de poder na representação política brasileira. No período 1946-70 havia uma relação direta

¹⁹⁰ As teses correntes para o estudo do sistema político brasileiro e a questão da super e sub-representação dos estados no período entre 1945-64 abordados ao longo do texto encontram-se em Soares (1973a e b), Souza (1976), Santos (1987).

entre a sobre-representação política dos estados na Câmara e as desigualdades econômicas e sociais, as quais eram muito maiores que as verificadas em estados sub-representados politicamente. Os estados menos populosos e mais carentes eram os mais prejudicados, apesar da plus valia política, ou seja, do aumento artificial de suas bancadas. O argumento do autor é que a sobre-representação política apenas concorre para a manutenção desse *status quo* porque:

[...] ao aumentar artificialmente a representação política de uma cultura política tradicional, atrasada, dominada pelos líderes locais, freqüentemente latifundistas, proprietários rurais, coronéis de todos os tipos, ou pessoas de sua escolha e confiança, o sistema eleitoral terminou por prejudicar a maioria da população destas áreas. Soares (1973:27).

O autor demonstrou como as desigualdades regionais se apresentavam no Brasil recém saído de uma economia agroexportadora para o modelo de substituição das importações. O autor classificou o Brasil em duas regiões geoeconômicas distintas: Sudeste, ou o Brasil desenvolvido (RJ, GB¹⁹¹, SP, PR, SC, RS), e o Brasil subdesenvolvido (o restante dos estados), de acordo com critérios como alfabetização; renda industrial per capita; e percentagem da força de trabalho ocupada em indústrias de transformação. Os estados situados no “Brasil desenvolvido” ocupavam os seis primeiros lugares em cada um destes indicadores, enquanto a diferença entre as duas regiões eram gritantes¹⁹². Segundo ele, naquele período a reforma agrária esteve em pauta no

¹⁹¹ Guanabara, anexado ao estado do RJ desde 1974.

¹⁹² Segundo Soares (1973a: 154-157), a renda per capita do *Sudeste* chegou a ser três vezes maior que a da outra região (1950), e em 1960 ficou em 285% a maior. A população do Sudeste era quase 2/3 da registrada para o Brasil subdesenvolvido, e, em números absolutos, significava dois milhões. “A formação de uma massa urbana modifica essencialmente a estrutura de interesses econômicos e o grau de conscientização da população, que transfere elementos rurais, sem qualquer consciência de classe, para zonas urbanas, freqüentemente em condições de desemprego e subemprego” (p. 158).

Congresso Nacional, mas não teve o apoio necessário para que viesse a ser concretizada.

Em sintonia com os estudos sociológicos e agregando dados econômicos, na década de 90, análises de institutos especializados, como IBGE e IPEA, apontam para outros indicadores como: qualificação da mão-de-obra, expansão do emprego e medidas de combate à pobreza e políticas ambientais, que, no entanto, apenas dão condições de incrementar as análises anteriores. Estes indicadores dão conta de um Brasil com muitas disparidades em relação àquilo que parece ser o mais caro para o desenvolvimento de uma Nação: o desenvolvimento de seu povo. O Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil em 1999, divulgado pelo IPEA, apontava a existência de três “Brasis”: RS, DF, SP, SC, RJ, PR, MS e ES são os oito estados de elevado nível de desenvolvimento humano; os estados de médio desenvolvimento são GO, MT, RO, AM e RR e AP. Permanecem os estados do AC, PA, TO e todos os estados do Nordeste com o nível mais baixo de desenvolvimento humano. Destaca-se que o Brasil continuava, em 2001, ocupando o 69º lugar no ranking do IDH (162 países), posição em que se encontra desde 1998. Segundo o PNUD/RDH 2001 – IPEA, o IDH do Brasil é (0,750) e está entre o grupo de países de desenvolvimento humano médio (0,500 a 0,799)

Noutras palavras, o quadro das desigualdades regionais se mantém de longa data. A maior parte dos estados e regiões brasileiros apresentam graves desequilíbrios regionais. Com relação à renda registrada nos estados brasileiros, é importante considerar o que observou Camargo (2001: 83):

[...] vinte dos 26 estados detêm apenas 22% da renda nacional. O estado mais rico detém 35%, os três mais ricos detêm 60% da renda. Doze estados da Federação que formam o andar de baixo detêm no máximo, cada um, 1% do PIB, configurando uma fragilidade extrema na base da pirâmide; três estados detêm cerca de 1,5% do PIB, são os ex-territórios e os estados mais pobres do nordeste; as nove unidades seguintes têm de 2% a 3% do PIB (Grifo nosso).

Com relação à desproporcionalidade acentuada na distribuição das cadeiras da Câmara, ainda no fim da década de 80 surgiu outro argumento forte e contrário à maioria das críticas que associavam desproporcionalidade e manutenção do *status quo*. Este foi desenvolvido por W.G.Santos (1987). Embora, para este autor, a representação política proporcional seja o ideal para um sistema político mais democrático, ele admite algumas imperfeições nesta proporcionalidade. A representação proporcional não necessariamente precisa seguir o princípio da igualdade entre a população ou eleitorado dos diferentes estados. Santos defende a proporcionalidade imperfeita para o sistema político brasileiro baseando-se na tese alencariana da “boa democracia para todos”, ou seja, não à tirania da maioria e não ao veto da minoria. Trazendo para a representação política brasileira, a maioria representa os estados do Sudeste e Sul e a minoria representa os estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Seria, portanto, a distribuição do poder nacional de forma desigual o mecanismo de compensação que permitiria aos estados menos populosos e de menor desenvolvimento econômico e social compensar seu déficit nessas áreas e, artificialmente, diminuir o custo eleitoral relativo que os partidos têm nestes estados em função do quociente eleitoral¹⁹³. Há uma complementação do argumento em favor da proporcionalidade imperfeita na Câmara porque, ao aumentar a representação dos estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, se afastaria a possibilidade da tirania da maioria dos estados do Sul e Sudeste, densamente povoados e de desenvolvimento econômico e social superior aos primeiros.

Ainda que brevemente, é preciso historiar como as idéias de um sistema de representação política proporcional se firmaram no Brasil. Esta representação foi defendida ainda no século XIX pelo jornalista José de Alencar (1859), sob forte influência das teorias da representação de Madison, Bentham,

¹⁹³ O quociente eleitoral é o resultado dos votos válidos (nominais e de legenda) divididos pelo número de cadeiras de cada estado na Câmara. Até a eleição proporcional de 1994, os votos brancos se somavam aos votos válidos.

Burke, Benjamin Constant e Stuart Mill. A teoria alencariana da representação proporcional veio à tona recentemente, trazida por Santos (1987), que dedicou especial atenção a sua obra.

Santos afirma que José de Alencar antecipou em 40 anos as bases para a adoção da representação proporcional na Constituição Republicana de 1891, quando a representação passou a ser territorial (estados)¹⁹⁴, persistindo até o momento. A preocupação primeira de José de Alencar era a de garantir para o sistema representativo brasileiro “a inexistência de tirania da maioria e a inexistência de veto da minoria” no parlamento bicameral. A esse arranjo institucional, ou seja, evitar a tirania da maioria e o veto da minoria, se convencionou chamar de justiça federativa.

Portanto, a não- proporcionalidade é um traço da representação proporcional brasileira desde longa data . O autor pioneiro a apontar esse fenômeno como uma distorção foi Miguel Reale (1959), ao relacioná-lo ao presidencialismo. Ele afirmou que a preponderância da “representação das vontades“ (Executivo), enquanto decresce a “representação das opiniões” (Legislativo), demonstra o quanto a representação proporcional no Brasil sempre esteve submetida ao presidencialismo, contrariando assim o mecanismo de equilíbrio dos poderes.

Na mesma linha de pensamento, Luiz N. de Britto (1965) observa que a representação proporcional, com o fenômeno da proporcionalidade imperfeita, aliado a outros fatores como o “polipartidismo burguês”, o sistema de alianças, *a super-representação dos núcleos estruturalmente menos desenvolvidos do país [..] longe de ensejar a representação proporcional de tendências e interesses, na verdade, obstaculiza o processo de democratização do poder.* Britto (1965: 245)

Seguindo este argumento, se pronunciou Lima Júnior (1997:119):

..creio que o princípio da territorialidade – administrativamente indispensável – torne artificialmente semelhantes aqueles que de fato são diferentes, quando este princípio assume relevância política. Neste caso, o espaço físico não só mascara as diferenças reais – e por que não, as clivagens socioeconômicas relevantes –, como também cria obstáculos para o enfrentamento político dos problemas reais da nação.

Por outro lado, W.G.Santos (1987) argumenta que a proporcionalidade imperfeita, no caso brasileiro, preserva a justiça federativa na distribuição do poder político no Legislativo federal. A compensação da densidade do voto, de maior custo relativo para os partidos nos estados menores, justificaria a distribuição de um número de cadeiras acima da média populacional nesses estados.

Santos e Schmitt (1995:51) voltam a argumentar que esse mecanismo compensatório é observado no sistema político brasileiro porque:

José de Alencar ensinou, há mais de 100 anos, que a boa representação política, em qualquer sistema, deve evitar dois extremos: o rolo compressor da maioria sobre a minoria e o veto paralisante desta sobre a primeira. A tradição brasileira, ao contrário da americana, nunca foi a do perfeito equilíbrio dos estados na Câmara dos Deputados, mas a do prudente e alencariano estabelecimento de faixa e limites para a representação das maiores e menores unidades federadas.

¹⁹⁴ Em 1893, Assis Brasil lança “Democracia Representativa: do Voto e do Modo de Votar, e Gilberto Amado publica, em 1931, “Eleição e Representação”. Ambos são críticos da representação proporcional distrital.

Mas um outro argumento forte e que se opõe ao mecanismo compensatório, evidenciando a permissividade no sistema eleitoral e partidário brasileiro é defendido por Tavares¹⁹⁵ (1998:109), com a seguinte explicação:

[...] o perfil de distribuição das preferências partidárias do eleitorado brasileiro diferencia-se regionalmente e por estados segundo um padrão que obedece uma lógica sócio-política estável e predictível que é necessário iluminar: o fato de que o valor absoluto do quociente eleitoral, isto é, o custo absoluto em votos do mandato representativo, é desproporcionalmente menor nos colégios eleitorais do Centro-Oeste, do Norte e em alguns colégios eleitorais do Nordeste, do que naqueles do Sudeste e do Sul, super-representando os primeiros e sub-representando os últimos na Câmara dos Deputados, e – por outro lado - o fato de que o custo relativo interno, em densidade de votos, do mandato representativo é, ao revés, desmesuradamente mais elevado nos primeiros do que nos últimos, são fenômenos que possuem relativa independência entre si e geram efeitos que não são compensatórios mas cumulativos, introduzindo e aprofundando um dualismo entre regiões e entre estados na federação e, por via de consequência, um dualismo entre partidos no sistema partidário parlamentar brasileiro.

Portanto, o que desvirtua todo o sentido da representação proporcional é justamente a desproporcionalidade brutal de assentos que, tanto na Câmara dos Deputados como no Senado brasileiros, vem sendo mantida desde a Constituição de 1934. Essas distorções da proporcionalidade têm acompanhado vários sistemas políticos democráticos, ora com maior, ora com menor intensidade. Inclusive Mainwaring (1999), Stepan (1999) e Tavares (1994, 1998b) argumentam que um sistema totalmente proporcional é

¹⁹⁵ Tavares propõe quatro soluções para que a representação política volte a ser efetivamente proporcional. A primeira seria “ suprimir os constrangimentos materializados no parágrafo primeiro do artigo 45 da Constituição “ (CF de 1988). As outras soluções seriam: (1) colégios eleitorais estaduais para a eleição do Senado e colégio eleitoral único para a Câmara dos deputados; (2) colégios eleitorais estaduais, do território e do DF com quociente eleitoral único e listas partidárias com quocientes partidários nacionais; (3) quocientes eleitorais estaduais e cálculo embasado na magnitude relativa do eleitorado em cada estado (1998b, p. 129)..

praticamente impossível, devido às disparidades entre os territórios, populações e o próprio eleitorado. Tais autores argumentam que o sistema de representação política brasileiro é um dos mais desproporcionais do mundo.

Tavares (1998: 115) argumenta ainda que:

É provável que as desigualdades quanto ao potencial de representação política entre regiões e entre partidos constituam um aspecto particular da disjunção entre estrutura de poder e estrutura de dominação, envolvendo regiões e segmentos regionalmente assentados de classes e das elites políticas, em sociedades multirregionais que realizam o ciclo tardio do desenvolvimento capitalista.

Depreende-se dessa argumentação que a herança da formação do estado nacional brasileiro, baseada no patrimonialismo e na cooptação, limitam o avanço de uma representação política verdadeiramente democrática. Mesmo o federalismo republicano, concebido para unir os estados soberanamente autônomos, se revelou como a institucionalização de mecanismos de acomodação dos interesses regionais conflitantes e de sua relação com a governabilidade.

Mas o arranjo institucional em que se baseia a justiça federativa é o aumento artificial das bancadas dos estados menos desenvolvidos, uma forma de manter o equilíbrio político federativo do país e garantir representatividade aos estados menos desenvolvidos. O resultado é uma proporcionalidade imperfeita, como defende Santos. É o que tem sido mantido pela elite política brasileira desde a Constituição de 1934 e, inclusive, recrudescer na Constituição de 1988. Apesar da Constituição apontar para a maior democratização do sistema político, ou seja, do compartilhamento da gestão administrativa entre a União, os estados e os municípios, manteve critérios que evidenciam um sistema de representação política conservador, porque limita-se a possibilidade de alcançar a igualdade democrática do voto, do eleitorado e dos partidos.

Para reforçar o argumento de que a proporcionalidade perfeita traz maiores benefícios para a democracia e para o sistema político, a apresentação de duas proposições de Lima Júnior(1997: 112) sintetizam o que se busca apreender aqui

Uma eleição será tanto mais democrática quanto maior for o corpo eleitoral... será ainda mais democrática quanto menores forem as desigualdades prevaletentes no sistema eleitoral que atribuem valor diferenciado ao voto: no limite, o voto de todos e de cada um deverá ter o mesmo valor;

Quanto maior for a proporcionalidade efetivada pela lei eleitoral, mais democrático será o sistema eleitoral. Primeiro, porque tratará com igualdade os partidos políticos, independentemente de sua força eleitoral, e, segundo, porque será menos excludente, no sentido de não negar representação às parcelas do eleitorado que tiverem optado por partidos que vierem a se revelar como eleitoralmente menores.

Indo um pouco além, Lima Júnior endereça à descentralização e a uma melhor repartição de rendas a solução para os graves desequilíbrios encontrados no país:

Descentralização e melhor repartição de rendas – enquanto mecanismos constitucionais – são caminhos mais adequados para o desenvolvimento equilibrado do país, com vistas a atingir graus crescentes de justiça social, sobretudo quando é passível de controvérsia a efetividade do desequilíbrio na representação popular como instrumento político de resistência dos estados menos favorecidos, dado que a desigualdade política assim instaurada levaria à criação de obstáculos para a convivência democrática adequada. (p. 120)

6.2. Efeitos da desproporcionalidade no sistema político brasileiro

Observamos, então, que a *plus* valia política referendada pelo mecanismo compensatório para o equilíbrio no sistema eleitoral e partidário brasileiro apenas mantém o status quo político, distribui cadeiras legislativas com peso relativo diferente a partidos nos diferentes estados e fere o princípio *one man, one vote*, enfatizado nos estudos de Nicolau (1997) e Tavares (1998b).

Além disso, nossa hipótese é que a proposta de justiça federativa baseada na super-representação e sub-representação dos estados e regiões:

(a) acomoda interesses regionais mas não se configura como possibilidade para o equilíbrio federativo para o país;

(b) o desenvolvimento regional proposto pelo Legislativo federal ao intervir no processo orçamentário da União altera de forma irrelevante a situação de desigualdade econômica e social, sobretudo porque essa intervenção não está condicionada a um nível satisfatório de investimentos públicos e de políticas públicas que diminuam as desigualdades regionais relacionadas à questão social.

A evidência de que houve um recrudescimento ainda maior na questão do *malapportionment*, ou distribuição desproporcional das cadeiras legislativas – que, segundo Mainwaring (1999), a partir da Constituição de 1988, com a transformação dos territórios de Roraima e Amapá em estados e o desdobramento do estado de Goiás em dois estados, com a criação de Tocantins, assegurou às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste uma maior representação na Câmara dos Deputados, o que implica a ausência da representação proporcional na Câmara dos Deputados. Novamente o critério da população foi desrespeitado. Enquanto isso, persiste de forma acentuada o problema redistributivo nesses estados, pois são essas as três regiões menos desenvolvidas, de menor população e com índices de desenvolvimento humano (IDH) mais baixos do país.

Mas as desigualdades regionais também repercutem no Congresso Nacional. Diversos estudos sobre as eleições proporcionais de 1994 (Nicolau

(1997), Tavares (1998b), Luís Fernandes (1995), comprovaram a obtenção de 40 cadeiras a mais pelo PFL (12,9% dos votos nacionais), enquanto o PT alcançara praticamente o mesmo percentual (12,8% dos votos nacionais) para a Câmara dos Deputados. Essa discrepância na distribuição de poder só foi possível em função do quociente eleitoral ser distinto em cada estado da federação e por ser o sistema partidário brasileiro regionalizado¹⁹⁶. Esse é o efeito direto das distorções da proporcionalidade com distritos plurinominais distintos.

No entanto, constitui-se num quadro problemático para a eficácia do sistema representativo brasileiro a associação da representação política proporcional com eleições federativas, com o dispositivo constitucional que indica um mínimo de 08 cadeiras e máximo de 70 para a representação proporcional dos estados (Art. 45, §1º da CF) e o estatuto das coligações.

Com relação à Câmara dos Deputados, houve o recrudescimento da sobre-representação a partir de 1988 nos estados menos populosos e mais pobres, com a predominância do “cacicado regional” e do conservadorismo partidário. Essa assertiva também é possível de se constatar quando se analisa o encaminhamento das demandas pelos parlamentares desses estados ao orçamento da União. O viés individualista é o que prepondera.

O fenômeno da sobre-representação e da sub-representação dos estados subnacionais no Congresso Nacional conduziu a processos intimamente relacionados e dependentes entre si no que se refere a:

(a) domínio de oligarquias regionais na política nacional;

(b) manutenção de partidos regionalizados;

(c) Congresso Nacional composto de parlamentares que estão submetidos a uma ordem extra-congressual. Essas teses que relacionam a manutenção das desigualdades regionais com a desigualdade política vêm sendo

196 Enquanto as bases eleitorais do PFL se concentravam no Nordeste e Sudeste, o PT se concentrava no Sudeste e Sul.

discutidas desde longa data por Soares (1973 a e b) e demais cientistas políticos que estudaram o populismo (Trindade (1985); Weffort (1989) e Souza (1976) e, mais recentemente, por Nicolau (1997, 2003) e Tavares (1998a e b). O cientista político americano Scott Mainwaring (1999; 2001) endossa essa tese e a reforça atribuindo a baixa institucionalização do sistema político brasileiro à manutenção de políticas de patronagem e de clientelismo, mesmo depois do retorno à democratização.

Em outras palavras, a tese da baixa institucionalização do sistema político brasileiro coexiste com a tese de que o Legislativo brasileiro se conforma por alta disciplina partidária no presidencialismo de coalizão que começou a ser desenhado a partir de 1989 e alvo de estudos a partir de 1994, com a era FHC (Argelina e Limongi, 1999).

6.3. A situação nacional dos partidos na Câmara dos Deputados e a desproporcionalidade na representação dos estados

Segundo Nicolau (1996), no período de 1980-94 houve a criação de 68 partidos eleitorais, embora apenas 23 tenham obtido registro definitivo. Nicolau, observa, ainda que a representação política proporcional e multipartidária pós 1985 se mantém em torno de 08 partidos no Congresso Nacional, considerando a preferência de mais de 5% do eleitorado brasileiro. Mas significativo é o número de partidos surgidos nesse período que estão em disputa na arena eleitoral. Muitos desses mantêm ainda uma base territorial e regional, com raras exceções (PMDB, PT, PPB e, mais recentemente, o PSDB).

Com base em dados empíricos, Nicolau (1996) aponta para o fato de que os problemas encontrados no sistema representativo brasileiro e o conseqüente aprimoramento do sistema democrático não têm relação direta com o multipartidarismo - fenômeno recorrente em sistemas democráticos de baixa institucionalização, - e sim com os desdobramentos que o acompanham, que são:

lealdades locais, ausência de fidelidade partidária e facilidade de constituição de partido político.

O quadro de conflitos existentes na federação tem tido como solução a inércia, principalmente em relação à distribuição da representação política territorial, que é desproporcional. Este fator não foi tema modificado na Constituinte 87/88 nem pauta de discussão específica na reforma política proposta pelo governo FHC. Isso tudo contribui para que permaneça a desigualdade política entre os estados, as regiões e os partidos.

Tabela 6.1. - Votação proporcional para deputado federal e % de cadeiras na Câmara

Partidos	1990		1994		1998	
	votos	Cadeiras	votos	cadeiras	votos	cadeiras
PFL	12,4	16,5	12,9	17,3	19,0	20,7
PSDB	8,7	7,6	13,9	12,1	16,4	19,3
PMDB	19,3	21,5	20,3	20,9	16,1	16,0
PPB	8,9	8,3	9,4	10,1	12,0	11,7
PT	10,2	7,0	12,8	9,6	11,3	11,3
PTB	5,6	7,6	5,2	6,0	6,0	6,0
PDT	10,0	9,1	7,2	6,6	5,4	4,9
PSB	1,9	2,2	2,2	2,9	3,6	3,7

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral, apud Corbelini (2000).

De acordo com a Tabela 6.1 podemos concluir que a coalizão de governo mantida entre PFL e o PSDB desde 1994, e ampliada em 1998 – com adesão do PMDB, PPB e PTB – resulta em que aqueles dois partidos passem da

condição de partidos regionalizados (ou ao menos polarizados no Sudeste (PSDB) e Nordeste (PFL), a partidos de preferência nacional. O PSDB é quem tem um *plus* no número de cadeiras, se o relacionarmos à votação nacional. Mas é o PFL que tem, ao longo das três eleições proporcionais, um saldo superior de cadeiras em relação à votação nacional. Já o PT fica com o saldo negativo em relação à votação nacional e à obtenção de assentos na Câmara em 1990 e 1994. A relação é de equilíbrio entre a preferência nacional e o ganho em cadeiras na Câmara pelo PMDB, o que confirma sua dispersão nos diversos estados brasileiros. Embora outras análises comprovem que seu sucesso eleitoral seja atribuído a estados de menor desenvolvimento e menor população. O mesmo ocorre (a votação significativa em estados sobre-representados) com o PFL em todos os pleitos e, nesse último, também para o PSDB, o que confirma a hipótese que a sobre-representação demarca partidariamente uma representação conservadora.

Portanto, ao avaliar qual o impacto dessa representação conservadora na participação da definição do gasto público recorre-se ao argumento de Pereira e Mueller (2002:292-294), que confirmam que a coalizão governista aumenta a proporção das emendas individuais liberadas de 72,4% para 83,7% no segundo mandato de FHC. A comparação se deu entre os orçamentos de 1995 e 1998 contra o orçamento de 2000. Alegam ainda que o PMDB foi o partido que mais teve as emendas executadas no primeiro mandato, cedendo lugar para o PFL no segundo mandato. Os autores constataram uma relação direta com o tamanho da bancada partidária na Câmara e a liberação de emendas individuais. Para as emendas de bancada esta relação não é direta, pois o Executivo federal leva em conta também o partido do governo estadual.

Na eleição de 1998, as grandes disparidades entre a preferência nacional e a obtenção de assentos pelos partidos diminuíram, alcançando um certo equilíbrio. Houve avanço e dispersão da preferência eleitoral nacional pelos partidos da base governista, principalmente nos estados das Regiões Norte e Centro-Oeste.

A Tabela 6.2 retrata a concentração partidária dos partidos tidos como conservadores (PMDB, PFL, PSDB) na eleição para a Câmara em 1998. Os estados ali apresentados são alguns dos sobre-representados. Eles representam apenas 9,76% do eleitorado, mas concentram 17,15% do poder político nacional. Já a Tabela 6.3 apresenta o percentual do eleitorado por região em 1998 para a Câmara dos Deputados e o poder político real que cada Região tem nesta Casa. Pode-se assim demonstrar o quanto a desigualdade eleitoral é uma medida real, seja no critério oficial – população x número de cadeiras –, ou quando se compara o eleitorado de cada estado. O que fica evidente é o descumprimento do princípio da igualdade *one man, one vote*, um dos princípios básicos a ser seguido em uma democracia.

Tabela 6.2. - Estados de menor magnitude eleitoral e votação para Câmara dos Deputados (CD) por Partido - 1998

Estados	nº Cadeiras	% Eleitorado	PSDB	PMDB	PFL	PPB	PT	PTB	PDT	PCdoB
AC	8	0,3	0	1	3	1	2	0	1	0
AM	8	1,29	1	0	4	1	0	0	0	1
AP	8	0,2	3	1	2	0	0	1	0	0
DF	8	1,19	1	1	1	2	2	0	0	1
MS	8	1,18	2	1	1	1	2	1	0	0
MT	8	1,43	3	2	1	0	0	1	0	0
RN	8	1,62	0	4	3	1	0	0	0	0
RO	8	0,78	2	1	2	0	0	1	2	0
RR	8	0,16	2	1	0	4	0	1	0	0
SE	8	1,02	1	2	0	1	1	0	0	0
TO	8	0,59	1	2	3	2	0	0	0	0
Total	88	9,76	16	16	20	13	7	5	3	2
CD ¹⁹⁷		17,15								

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

¹⁹⁷No AM o PL obtém um assento e o PSB obtém no AP.

Segundo estudo de Backes (1998: 1), a desigualdade na Câmara dos Deputados pode ser medida regionalmente porque *os estados de Norte e Centro-Oeste possuem uma representação somada de 20,7%, conquanto tenham 13,4% da população. Por outro lado, os estados do Sudeste possuem 34,9% das cadeiras para uma parcela de 42,7% da população.*

Em um estudo elaborado com o objetivo de subsidiar os constituintes de 1987/88 que tratavam da reforma política, David Fleischer (1988: 54-56) apurou que o cálculo para uma representação proporcional totalmente igualitária deixaria os estados do AP.e RR com apenas um deputado, RO e TO com 4, e SP com 120. GO reduziria de 17 para 14. A bancada federal seria composta de 537 deputados

De acordo com a simulação empreendida por Nicolau (2003), que compara o sistema atual de distribuição de cadeiras na Câmara dos Deputados com um sistema rigorosamente proporcional à população dos estados listados na tabela 6.2, apenas o AM e MT não estão sobre-representados, enquanto o estado do RN deveria ter mais um representante.

Tabela 6.3. - Eleições para Câmara dos Deputados (1994 e 1998) – desigualdade política por Região (%)

Região	1994	1998	Câmara	Cadeiras Câmara	Congresso	Congresso
	% Eleitorado	% Eleitorado	% Representação		Nacional Cadeiras	Nacional % Cadeiras
Norte	5,59	6,36	12,67	65	86	14,48
Nordeste	25,75	26,9	29,43	151	178	29,97
Centro-Oeste	6,61	6,59	8	41	53	8,92
Sudeste	44,71	44,32	34,9	179	191	32,15
Sul	17,35	15,78	15	77	86	14,48
Total	100,01	99,95*	100	513	594	100

Fonte: Montagem baseada em dados da Tabela IV, Tavares (1998b: 100) e TSE-

*0,05 do eleitorado está no Exterior

Ao encerrar o debate sobre a desigualdade política no sistema representativo brasileiro, apenas é necessário contestar o fato de que a distorção se aplica tanto à distribuição de cadeiras na Câmara dos Deputados quanto no Senado. A Tabela 6.3, ao considerar o eleitorado, apresenta a super-representação no Congresso Nacional das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e sobretudo do Norte (14,48%), contra uma sub-representação das regiões Sul e Sudeste, sobretudo desta última (32,15%). O princípio federativo adotado ainda sustenta a representação igual dos estados na Federação; mas qual é a justificativa para as distorções na Câmara baixa? Justiça federativa parece ser o princípio balizador.

Ao reforçarmos o quanto a não-proporcionalidade resulta em desigualdade política, apontamos para esse fenômeno baseados na: (a) sobre-representação política dos estados e partidos, que aponta para uma concentração partidária, a qual, segundo Souza (2001c), dificulta a cooperação inter-partidária e da bancada estadual para a busca de recursos orçamentários, devido ainda às disputas estaduais; (b) o voto do eleitorado tem peso relativo menor em estados onde há sub-representação; no entanto, observa-se melhor dispersão na preferência partidária e, segundo Souza, há maior cooperação inter-partidária das bancadas estaduais na busca de recursos; (c) a densidade representativa mais consistente verificada em estados sub-representados, isto é, o parlamentar representa em maior número o eleitorado, traz maior liberdade para este propor emendas ao orçamento de ordem mais abrangente; (d) os partidos têm melhores condições de competição em estados mais populosos (magnitude eleitoral maior), e é onde se verifica a fragmentação partidária. Ainda segundo aquela autora, as bancadas dos estados populosos apresentam maior cooperação no sentido de conseguir mais recursos no orçamento; (e) superposição das composições partidárias dos diversos colégios eleitorais, o que acentua o perfil partidário regional, um determinante histórico da política brasileira e com conseqüências diretas na forma de alocação de recursos pelos parlamentares ao seu estado e região, em detrimento de uma política nacional.

A análise dos tópicos acima ficará restrita à distribuição espacial dos recursos orçamentários das emendas de bancada e a relação que se conforma no caso de uma distribuição per capita em cada estado e região brasileira. Portanto, não será possível comprovar se os estados populosos realmente têm alocado mais recursos comparativamente aos menos populosos, como argumenta Souza, pois a autora agregou recursos orçamentários provenientes das emendas individuais e coletivas com os recursos das transferências constitucionais (principalmente SUS) .

6.4. Desigualdade política e conflitos distributivos

O forte apelo às desigualdades existentes no país foi destacado na Constituição de 1988, o que culminou com a aprovação da descentralização administrativa e fiscal nos três níveis governamentais e com o retorno da participação do Legislativo como co-decisor no planejamento governamental federal e no processo orçamentário da União.

A adoção do federalismo acompanha a trajetória do sistema político republicano brasileiro e se desenha no formato institucional e na governabilidade do Executivo federal, que, a partir da Constituição de 1988, influencia e é influenciado pelas demandas propostas pelas subunidades regionais (governos de estado e dos municípios), que têm no Legislativo o apoio ao encaminhamento dessas demandas. Apesar de reconhecer a influência dos governadores, colocá-los como jogadores com poder de veto é bastante improvável, como afirma Almeida (2001).

Em um trabalho extenso e apenas publicado no início de 2003, Souza (2001c) busca respostas a duas questões centrais que acompanham a trajetória do federalismo e da governabilidade brasileira: a) como a negociação de interesses estaduais se realiza na CMO e qual a influência dessa negociação sobre

o federalismo e a governabilidade do Executivo federal e b) como os interesses estaduais são tratados na CMO.

Ao examinar a distribuição de recursos orçamentários a três estados brasileiros, Bahia, Ceará e Paraná, nos orçamentos fiscais de 1995 a 1999, Souza argumenta que o federalismo contribui para a existência de disputas territoriais e influencia sobremaneira o processo decisório no Congresso Nacional. Com relação ao orçamento federal, analisa as emendas encaminhadas por esses três estados e o repasse das transferências constitucionais recebidas por estes, principalmente nas áreas da saúde e seguridade social.

As hipóteses testadas se relacionam ao formato do federalismo, que incentiva os parlamentares a proporem emendas ao orçamento da União como forma de compensar as diferenças inter e intra-regionais, resultando em que estas emendas contribuem para a manutenção e/ou ampliação de acordos que asseguram o funcionamento da coalizão governista e a governabilidade(2001: 5).

Apoiada pelo referencial neo-institucionalista, Souza toma como base explicativa o fato de que o processo decisório que ocorre na CMO e as ligações com o federalismo que constrange o centro, como foi caracterizado ser este o caso do federalismo brasileiro por Stepan,(1999), são mais importantes para a análise do que focalizar nos atores políticos individuais. Noutras palavras, “as regras do jogo” respondem mais acertadamente aos argumentos expostos pela autora. Sendo assim, argumenta que houve um acirramento dos conflitos distributivos, pois há menos recursos na União para a distribuição e amortecimento das tensões regionais, o que teria tornado os conflitos no interior da CMO mais agudos. Como visto, meu argumento vai em direção oposta e está expresso no capítulo 2. Entendo que a institucionalização da CMO a partir da Resolução 02/95-CN foi exatamente no sentido de estender o papel do governo e do Executivo federal às atribuições dos congressistas atuantes na CMO. Em outras palavras, argumento que a CMO é um braço do Executivo no Legislativo, a qual tem entre suas funções o amortecimento das tensões regionais ao compor a Comissão com membros partidários da coalizão governista de estados com menor

poder político, o que sem dúvida contribui para o aumento da governabilidade do Executivo federal.

Mas Souza (2001:6) ressalta que as decisões da Constituinte que culminaram com a descentralização tornou mais complexas as relações de poder, o que tornou o *Brasil mais “federal”, pela existência de vários centros de poder competindo entre si*. Os argumentos enunciados pela autora ao analisar a tomada de decisão na CMO apresentam-se como segue:

a) as emendas de bancada e de relatorias substituem as emendas individuais ao longo do período de análise;

b) os recursos orçamentários são canalizados para as despesas nacionais, o que coloca em xeque a hipótese de que há um federalismo distorcido no Brasil;

c) parlamentares de menor visibilidade são mais ativos na CMO e o Executivo usa a liberação de recursos para conseguir o apoio desses parlamentares, o que demonstra uma relação de interdependência entre o Executivo e o Legislativo, não apenas beneficiando o último;

d) os estados desenvolvidos têm sido os maiores beneficiados com recursos orçamentários, principalmente com repasses para o SUS.

Houve uma migração na liberação dos recursos orçamentários, por parte do Executivo federal, das emendas individuais para as coletivas, e, dentro destas, para as emendas de bancada e para as emendas de Relatorias (Souza, 2001, Pereira e Mueller, 2002, Figueiredo e Limongi, 2002). Os argumentos convergem em apontar que o aprendizado em que se submeteram os parlamentares leva-os a entender que a cooperação surte maiores efeitos no momento de carrear recursos para seus estados, em vez da ação individual.

As dívidas públicas, interna e externa, tiveram um incremento significativo no período estudado por Souza, o que se estende até agora

justamente pela adoção de uma política de juros altos para apoiar a política macroeconômica de estabilização do governo FHC.

Souza argumenta, ainda, que o apoio dos parlamentares de menor visibilidade às ações do governo e Executivo federal no interior da CMO garantem a governabilidade. Argumento que há outros elementos que coexistem. Por exemplo, as escolhas para a composição da CMO são partidárias e proporcionais ao peso da bancada no Congresso Nacional. Portanto, o período analisado por Souza (1995-1999) e o do presente estudo (1996-2001) se configuram pelas relações Executivo-Legislativo se desenvolvendo através do formato institucional do presidencialismo de coalizão. É racional então que a CMO esteja representada pela coalizão governista. Isso se sobressai em vez da alusão a que parlamentares de pequena visibilidade garantiram a governabilidade do Executivo naquela comissão e no processo orçamentário.

A questão da distribuição dos recursos orçamentários para os estados é bastante complexa. Segundo Souza, os estados desenvolvidos têm sido os maiores beneficiados com recursos orçamentários. Sua análise incluiu os recursos alocados via emendas individuais, emendas coletivas e as transferências constitucionais. Isso significa um montante considerável de recursos. Os três estados do referido estudo, BA, CE e PR, alocaram R\$1.961 milhões em emendas, mas efetivamente foi-lhes repassado o montante de R\$ 17.634 milhões. As emendas representam apenas 11% do total dos recursos transferidos.

Apesar da “taxa de sucesso” dos três estados ser bastante alta, o PR obteve 102%, BA, 94%, e o CE, 92% dos recursos orçamentários alocados. Souza enfatiza que o maior beneficiário foi o estado que desponta como o de maior desenvolvimento econômico dos três: o PR. O sucesso do PR se deve ao fato de ter melhor repasse dos recursos do SUS, embora tenha alocado a menor fatia dos recursos provenientes das emendas parlamentares

Apesar da Bahia ser o estado mais populoso e ter a maior bancada no CN entre os três estados, ainda assim apenas garantiu um melhor aporte de recursos via emendas e não através do repasse das transferências constitucionais.

Apesar de mais populoso, o estado da BA é bem menos desenvolvido do que o PR. O PIB baiano representava 4,24% e o paranaense 6,13% do PIB nacional em 1996.

O Ceará obteve o melhor desempenho através das emendas apenas em 1998 e 1999. A explicação é a polarização na CMO entre o PSDB e o PMDB desse estado, o que, de certa forma, apenas viabilizou a distribuição de recursos para Fortaleza, governada pelo PSDB. Então, nas palavras de Souza, o PR teve melhor “taxa de sucesso” do que BA e CE na distribuição dos recursos orçamentários porque as transferências constitucionais com relação ao SUS são remunerados em função da produtividade, o que indica que o PR tem um sistema de atendimento mais eficiente e com melhor tecnologia do que o encontrado nos dois outros estados.

O menor sucesso na liberação das emendas para o PR foi confirmado em minha pesquisa. Os motivos são o dissenso que impera na composição das demandas representativas do estado, alta fragmentação partidária e governo estadual exercendo menor pressão sobre a bancada.

O trabalho de Souza traz subsídios ao desenvolvimento desta pesquisa porque fortalece a hipótese de que a adoção do novo formato do federalismo que se desenvolve a partir da Constituição de 1988 contribuiu para amortecer os desequilíbrios regionais. No entanto, foi preciso incorporar ainda a esta análise a influência que a intensa desigualdade política no Congresso Nacional acarreta para o sistema representativo, que se configura pelo fenômeno da sub-representação e sobre-representação dos estados e regiões em nome de um pacto federativo de equilíbrio político que se estenderia com vistas a amenizar os graves desequilíbrios regionais.

6.5. A redistribuição dos recursos orçamentários provenientes das emendas de bancada dos orçamentos de 1996-2001

Ao elaborar a análise dos valores alocados pelas bancadas de todos os estados federativos ao orçamento da União, consumados pela autorização do Executivo em cada exercício fiscal do período 1996-2001, pretende-se determinar a redistribuição desses valores pelo contingente populacional de cada estado. Agregam-se à análise os dados populacionais disponíveis nos *Censos de 1991 e 2000*, bem como a *posição* que o estado federativo ocupava no *ranking* do PIB *per capita* brasileiro em 1994 e em 2000. O PIB *per capita* de 1994 e o censo populacional de 1991 subsidiaram a análise dos valores alocados e autorizados em emendas de bancadas no período 1996 a 1998 (Tabela 6.4). Já o PIB *per capita* e o censo populacional realizado em 2000 são confrontados à análise dos valores alocados em emendas de bancadas do período 1999 a 2001 (Tabela 6.5), bem como à análise da redistribuição dos recursos efetivamente liberados nos orçamentos fiscais de 1999 a 2001 (Tabela 6.6). Entretanto, a posição que os estados ocupavam no ranking do PIB *per capita* em 1994 e em 2000¹⁹⁸, apenas faz parte dessa análise como elemento que indica a distribuição da riqueza produtiva de cada estado e DF nesse período, portanto, incorrendo em uma relação independente e periférica com o objeto, que são as emendas de bancada .

Com base nas Tabelas 6.4 e 6.5, o que se pretende verificar é se a redistribuição dos recursos das emendas entre a população de cada estado e DF representaria uma forma de minimizar as desigualdades estruturais de desenvolvimento sócio-econômico existentes no país. O Parecer Preliminar, mensagem onde o Relator geral da CMO expõe aos congressistas qual é a disposição do Executivo com relação ao gasto público para o próximo exercício fiscal e qual será a distribuição orçamentária regional, vem acusando que um dos critérios importantes para a distribuição dos recursos orçamentários é o inverso da

¹⁹⁸ Anexo D – Posição dos estados brasileiros no PIB per capita – 1994 e 2000

renda per capita bem como a população de cada estado. Mas esta discussão tem ficado no papel.

A constatação é de que os valores autorizados pelo Executivo federal para as emendas de bancada nos orçamentos fiscais de 1996 a 2001, e a conseqüente redistribuição *per capita* em cada estado, colocaria o Norte como a região em que a população fora melhor beneficiada com os recursos provenientes de emendas de bancada.

Em idêntica situação estaria o Centro-Oeste. Como este teste analítico serve para realçar o acolhimento em valores orçados das emendas de bancada e a conseqüente redistribuição per capita em cada estado federativo, se desconsiderou o fato de o DF ter recebido repasses constitucionais significativos de recursos via execução orçamentária das emendas, o que o configuraria como a melhor redistribuição nos anos de 1997 a 1999. Sabe-se que, em virtude das transferências constitucionais da União para o DF nas áreas da Educação, Saúde e para a área Judiciária (Polícia Militar e Civil e Bombeiros), (Art. 21, §§ XIII e XIV)., a autorização de gasto do Executivo federal na ordem de R\$ 1.092,7 milhões no orçamento de 1997. No orçamento de 1988, R\$ 763,2 milhões para Defesa e Educação e no orçamento de 1999, R\$ 188 milhões para a Saúde. Ainda no Orçamento de 2000, no setor de Encargos Especiais o DF foi beneficiado com mais R\$ 16 milhões. Entretanto, excluídas essas transferências ao DF, a região Centro-Oeste figuraria em segundo lugar na redistribuição de recursos à população, exceto no orçamento de 1998, onde esta região figuraria em primeiro lugar na redistribuição dos recursos orçamentários provenientes das emendas de bancada.

Voltando à análise da redistribuição das emendas de bancada, somente em terceiro lugar viria o Nordeste – a região que registra as menores taxas de PIB *per capita* e IDH mais baixos do país – na alocação de recursos de emendas e a conseqüente redistribuição entre a população.

As menores taxas de renda *per capita* brasileira se encontram no Nordeste e, ainda que a redistribuição dos recursos realmente ocorresse, a região

seria preterida, pois o Norte e o Centro-Oeste teriam o maior volume de recursos para a distribuição frente as suas populações. O que justificaria essa discriminação? É provável que fatores populacionais – o Nordeste é a segunda região brasileira mais populosa do país – e a não observância por parte do Legislativo e do Executivo federal, do fator conjuntural da renda per capita da população brasileira contribui substancialmente para esse desfecho.

Ademais, há uma perspectiva clara de que, se os recursos do orçamento das emendas de bancadas fossem para beneficiar as populações, o que apenas em parte teria alguma correspondência, os estados mais populosos ficariam com a menor parte desses recursos. As regiões Sudeste e Sul, a despeito de figurarem com a melhor renda *per capita* do país, têm o maior contingente populacional. E, diante da análise empreendida, figurariam com a pior redistribuição *per capita* dos recursos provenientes das emendas de bancada entre suas populações. Enquanto que a média anual do período evidencia que a redistribuição dos recursos das emendas de bancada beneficiaria cada habitante do Norte com R\$ 46,30, para o Sudeste esse valor ficaria em apenas R\$ 8,71, ou seja, apenas 18,8% do valor destinado a cada habitante da região Norte. No Sul, a média anual da redistribuição dos recursos ficaria em 35% do valor médio destinado para o Norte.

Há uma ressalva importante a fazer: os estados mais populosos do Nordeste, como a Bahia, Ceará, Pernambuco, e ainda o Maranhão e o Pará, na região Norte, teriam o mesmo tratamento dispensado aos estados populosos das regiões Sudeste e Sul quanto à redistribuição per capita dos recursos orçamentários provenientes das emendas de bancada.

A melhor redistribuição dos recursos de emendas de bancada per capita, a qual beneficia a região Norte, indica que mesmo sendo a condução individual o que norteia a maior parte dos pleitos das bancadas nortistas, essa ação ainda é capaz de garantir um volume considerável de recursos frente às demais bancadas de outras regiões, o que confere uma melhor redistribuição entre a população. O Norte ficaria com a melhor redistribuição em todo o período

estudado, sobretudo nos estados de RR¹⁹⁹ e AC, os quais ainda figuram com melhor renda per capita em comparação com o TO. Todavia, o conjunto dos estados nortistas figuram com baixas taxas de renda per capita.

Numa pequena amostra da força existente nas bancadas menores, o AC obteve do Executivo federal 70,55% dos valores autorizados para a bancada de SP (R\$ 41,7 milhões contra R\$59,1 milhões, respectivamente) no orçamento fiscal de 1996. Para que houvesse uma distribuição mais eqüitativa de recursos em relação à população de cada estado, os recursos para SP teriam de representar dez vezes mais o valor autorizado para o estado do AC e, ainda assim, a redistribuição per capita desses recursos ficaria pouco acima do registrado para o PA, estado em que a bancada conseguiria apenas redistribuir R\$ 12,06 para cada habitante.

Entre as regiões Norte e a região Sul, as quais têm a mesma representação no Congresso Nacional, há uma clara opção do Executivo federal pela região Norte que, pressionado pelas bancadas nortistas, autorizou um montante de recursos muitas vezes superior ao autorizado para o Sul nos orçamentos fiscais de 1996 a 1999. Única exceção é o RS, que desponta com um montante de recursos superior ao observado no demais estados do Sul e, ainda em muitos casos, superior ao registrado nos estados do Norte.

¹⁹⁹ A população de RR cresceu 57,9% nos últimos 10 anos. IBGE – Censo 2000.

Tabela 6.4 - Emendas de bancadas - distribuição dos Recursos(R) das emendas para a População(P) - R\$1,00

PIB per capita1994	Censo 1991	1996		1997		1998	
		(A)	RP	(A)	RP	(A)	RP
(4) Norte	8.600.005	286,8	33,35	533,1	61,99	284,5	33,08
25- Tocantins	794.921	60,17	75,69	83,7	105,29	89,1	112,09
16- Roraima	187.862	37,4	199,08	33	175,66	0	0,00
19- Acre	356.068	41,7	117,11	54,8	153,90	69,6	195,47
16- Rondônia	977.760	18,6	19,02	46,6	47,66	0	0,00
14- Pará	4.237.270	51,1	12,06	52,7	12,44	89,9	21,22
12- Amapá	243.855	18,6	76,27	17,4	71,35	20,9	85,71
6- Amazonas	1.802.269	58,7	32,57	244,9	135,88	15	8,32
(5)Nordeste	37.072.534	606,9	16,37	790,9	21,33	1018,7	27,48
27- Maranhão	4.200.579	29,4	7,00	106,6	25,38	129,1	30,73
26- Piauí	2.240.910	45	20,08	60,9	27,18	86,3	38,51
24- Paraíba	2.807.541	61,5	21,91	57,4	20,44	128,9	45,91
23- Alagoas	2.179.310	66,2	30,38	87,1	39,97	92,1	42,26
21- Ceará	5.534.179	43,3	7,82	111,9	20,22	116,5	21,05
20- R.G.Norte	2.114.842	68,1	32,20	55,5	26,24	93,3	44,12
18- Bahia	10.417.367	106,9	10,26	104,4	10,02	109,5	10,51
17- Pernambuco	6.278.341	123,6	19,69	89,9	14,32	181,5	28,91
15- Sergipe	1.299.645	62,9	48,40	0	0,00	81,5	62,71
(1)Sudeste	56.476.720	220,8	3,91	675,5	11,96	565,1	10,01
9- Minas Gerais	14.033.741	86	6,13	176	12,54	149,5	10,65
8- E. Santo	2.310.132	21,7	9,39	44,3	19,18	68,4	29,61
4- Rio Janeiro	11.656.770	54	4,63	291,4	25,00	225,7	19,36
2- São Paulo	28.476.077	59,1	2,08	163,8	5,75	104,8	3,68
(2)Sul	19.809.486	168,3	8,50	241,5	12,19	279,8	14,12
7-Paraná	7.525.406	31,4	4,17	44,9	5,97	66,3	8,81
5- Catarina	4.039.962	41	10,15	52	12,87	76,2	18,86
3- R.G.do Sul	8.244.118	95,9	11,63	144,6	17,54	137,3	16,65
(3)Centro-Oeste	8.345.616	233,7	28,00	277	33,10	317,5	38,00
13- Goiás	3.576.388	66,7	18,65	67,7	18,93	96,9	27,09
11- Mato Grosso	1.772.868	49,9	28,15	54,5	30,74	89,9	50,71
10- M.Grosso Sul	1.570.098	43,5	27,71	44,5	28,34	54,4	34,65
1-Distrito Federal	1.426.262	73,6	51,60	110,3	77,30	76,3	53,40
BRASIL	130.304.361	1.509,20	11,58	2.518	19,32	2.465	18,91

Fonte: IBGE – Censo 1991- Orçamento da União – Execução Orçamentária das Emendas - 1996-1998

A) –R\$ milhões- Recursos autorizados - Emendas + autorização do Executivo; (RP) = A/População

Tabela 6.5 - Emendas de bancadas - distribuição dos recursos(R) das emendas para a população(P) - R\$1,00

PIB per capita 2000	Censo 2000	1999		2000		2001	
		(A)	RP	(A)	R	(A)	RP
(4) Norte	12.963.035	314,4	24,25	608	46,90	1014,2	78,24
25- Tocantins	1.161.641	52,9	45,54	115	99,00	145,3	125,08
17- Roraima	326.738	35,5	108,65	68,4	209,34	112,3	343,70
21- Acre	560.611	51	90,97	53,1	94,72	150,9	269,17
14- Rondônia	1.383.740	37	26,74	71	51,31	135,5	97,92
20- Pará	6.219.628	55	8,84	155,1	24,94	249,8	40,16
13- Amapá	480.367	27,8	57,87	37,3	77,65	91,8	191,10
8- Amazonas	2.830.310	55,2	19,50	108,1	38,19	128,6	45,44
(5)Nordeste	47.819.334	662	13,84	1200,2	25,10	1574,5	32,93
27- Maranhão	5.660.255	68,8	12,15	103,2	18,23	144,5	25,53
26- Piauí	2.847.489	26,2	9,20	78	27,39	138,7	48,71
23- Paraíba	3.445.125	74,2	21,54	117,5	34,11	179,9	52,22
24- Alagoas	2.826.575	67,7	23,95	86,1	30,46	151	53,42
22- Ceará	7.444.000	120,8	16,23	181	24,31	223,1	29,97
18- R.G.Norte	2.780.176	52,9	19,03	118,7	42,70	165	59,35
15- Bahia	13.096.003	107,1	8,18	220,4	16,83	220,7	16,85
16- Pernambuco	7.930.964	83,8	10,57	223,5	28,18	179,9	22,68
19- Sergipe	1.788.747	60,5	33,82	71,8	40,14	118,6	66,30
(1)Sudeste	72.529.263	317,2	4,37	542,5	7,48	1057,3	14,58
9- Minas Gerais	17.917.925	102,8	5,74	178,8	9,98	413,8	23,09
6- E. Santo	3.106.372	49,6	15,97	111,3	35,83	156,1	50,25
3- Rio Janeiro	14.404.923	87,4	6,07	150	10,41	190,5	13,22
2- São Paulo	37.100.043	77,4	2,09	102,4	2,76	296,9	8,00
(2)Sul	25.161.621	228,8	9,09	412,7	16,40	574,3	22,80
7-Paraná	9.585.383	48,5	5,06	139,2	14,52	182,2	19,01
5- Catarina	5.369.177	59,8	11,14	127,7	23,78	213,6	39,78
4- R.G.do Sul	10.207.061	120,5	11,81	145,8	14,28	178,9	17,50
(3)Centro-Oeste	11.669.868	263,7	22,50	460,5	39,40	600,8	51,48
13- Goiás	5.020.160	69,7	13,88	132,5	26,39	217,1	43,25
11- Mato Grosso	2.513.787	63,8	25,38	73,7	29,32	115,5	45,95
10- M.Grosso Sul	2.082.024	52,5	25,22	122,8	58,98	111,3	53,46
1-Distrito Federal	2.053.897	77,7,7	37,8	131,5	64,00	156,9	76,39
BRASIL	170.143.121	1,786	10,49	3,2239,9	18,94	4821,1	28,33

Fonte: IBGE – Censo 2000 - Contas Regionais e Orçamento Geral da União – Execução Orçamentária das Emendas – 1999-2001
A) –R\$ milhões- Recursos autorizados - Emendas + autorização do Executivo; (RP) = A/População

Tabela 6.6 - Emendas de bancadas - Recursos liberados(R1)das emendas versus população(P) - R\$1,00

PIB per capita 2000	Censo 2000	1999		2000		2001	
		R1	R1xP	R1	R1xP	R1	R1xP
(4) Norte	12.963.035	63,8	4,92	125,1	9,65	214,5	16,55
25- Tocantins	1.161.641	17,7	15,24	40,8	35,12	63,4	54,58
17- Roraima	326.738	3,6	11,02	9,8	29,99	4,6	14,08
21- Acre	560.611	16,3	29,08	15,2	27,11	41,5	74,03
14- Rondônia	1.383.740	4,2	3,04	13,9	10,05	0	0,00
20- Pará	6.219.628	13,6	2,19	30,4	4,89	81,7	13,14
13- Amapá	480.367	2,9	6,04	1,9	3,96	16,2	33,72
8- Amazonas	2.830.310	5,5	1,94	13,1	4,63	7,1	2,51
(5)Nordeste	47.819.334	335,5	7,02	404,8	8,47	325,2	6,80
27- Maranhão	5.660.255	10	1,77	15,5	2,74	38,3	6,77
26- Piauí	2.847.489	12,4	4,35	13,2	4,64	28,1	9,87
23- Paraíba	3.445.125	33,6	9,75	69,1	20,06	54,6	15,85
24- Alagoas	2.826.575	35,3	12,49	36,9	13,05	47,3	16,73
22- Ceará	7.444.000	76,7	10,30	79,7	10,71	66	8,87
18- R.G.Norte	2.780.176	29,5	10,61	46,6	16,76	43,2	15,54
15- Bahia	13.096.003	71,1	5,43	64	4,89	18,7	1,43
16- Pernambuco	7.930.964	50,6	6,38	60,3	7,60	19,2	2,42
19- Sergipe	1.788.747	16,3	9,11	19,5	10,90	9,8	5,48
(1)Sudeste	72.529.263	110,6	1,52	125,8	1,73	191,4	2,64
9- Minas Gerais	17.917.925	42,5	2,37	45	2,51	41,8	2,33
6- E. Santo	3.106.372	10	3,22	8,8	2,83	11,2	3,61
3- Rio Janeiro	14.404.923	45	3,12	64,3	4,46	0,2	0,01
2- São Paulo	37.100.043	13,1	0,35	7,7	0,21	138,2	3,73
(2)Sul	25.161.621	70,2	2,79	102,1	4,06	437	17,37
7-Paraná	9.585.383	10,4	1,08	11,7	1,22	22,7	2,37
5- Catarina	5.369.177	5,6	1,04	36,7	6,84	47,9	8,92
4- R.G.do Sul	10.207.061	54,2	5,31	53,7	5,26	366,4	35,90
(3)Centro-Oeste	11.669.868	267,8	22,95	106,9	9,16	159,9	13,70
13- Goiás	5.020.160	21,2	4,22	28,6	5,70	70,7	14,08
11- Mato Grosso	2.513.787	10,4	4,14	7,2	2,86	13,9	5,53
10-M.Grosso Sul	2.082.024	16	7,68	27,7	13,30	33,5	16,09
1-Distrito Federal	2.053.897	220,2	107,21	43,4	21,13	41,8	20,35
BRASIL	170.143.121	847,9	4,98	864,7	5,08	1328	7,81

Fonte: IBGE – Censo 2000 - Contas Regionais e Orçamento Geral da União -1999-2001- Emendas de bancada

(R1) R\$milhões; (P) - População (R1xP) R\$ 1,00

Continuando com o teste analítico para desvendar como seria a redistribuição per capita dos recursos provenientes das emendas de bancadas com vistas a fazer frente aos desequilíbrios regionais de desenvolvimento sócio-econômico, analisa-se apenas o desembolso realizado pelo Executivo federal nos orçamentos fiscais do período 1999-2001. Note-se que esta análise desconsidera o desembolso proveniente da inscrição em Restos a Pagar, o que poderia incrementar, mas não substancialmente, a redistribuição entre a população.

Entretanto, dos valores efetivamente liberados pelo Executivo federal de recursos alocados em emendas de bancadas para cada estado e DF, percebe-se, que na comparação com as demais regiões, o Norte também teria a melhor redistribuição per capita dos recursos liberados das emendas nos orçamentos fiscais de 2000 e 2001. No entanto, contrariando a análise anterior realizada sobre o montante de recursos autorizados para cada estado (Tabelas 6.4 e 6.5), em que a região Norte figura com a melhor fatia da redistribuição dos recursos orçamentários das emendas de bancada em todo o período em tela, no momento da liberação dos recursos houve melhor apropriação per capita também para o Nordeste.

Mas o que determinou essa inversão no orçamento fiscal de 1999, beneficiando a região Nordeste, foi o fato dos estados do PA e AM obterem baixa implementação dos recursos provenientes de suas emendas de bancada. O PA obteve a autorização da aplicação de R\$55 milhões e AM R\$ 55,2 milhões, mas efetivamente só foram liberados naquele exercício, R\$13,6 milhões e R\$ 5,5 milhões, respectivamente. Não por acaso estes dois estados são os mais populosos da região Norte. De novo, observa-se que o fator populacional tem influência irrelevante sobre a decisão de liberar recursos. Todavia, nesta região apenas o PA tem uma representação na Câmara dos Deputados (17) acima da representação mínima (8), o que não assegurou à representação federativa manter uma apropriação de recursos que possibilite melhor redistribuição entre a população. Apesar do PA receber o maior volume de recursos nos orçamentos de 1999 a 2001 (R\$125,7 milhões), esses recursos estão muito próximos daqueles liberados para o

TO (R\$ 121,9 milhões), que conta com apenas 18,7% da população habitante no primeiro. TO figura em segundo lugar na redistribuição dos recursos entre a população da região Norte em todo o período. Explicações para esse fato estão na atenção especial que a União presta a este novo estado federativo.

O Acre figuraria como o estado em que seria possível realizar a melhor redistribuição per capita dos recursos provenientes das emendas de bancadas nesses três exercícios fiscais. Os casos isolados do estado do RS (R\$ 35,90), em 2001, e do DF (R\$107,21), em 1999, têm explicação na introdução de recursos orçamentários constitucionais na execução orçamentária das emendas, portanto, fora do propósito estabelecido neste capítulo..

No entanto, concretiza-se o que foi enunciado quando da análise sobre a redistribuição dos recursos com base na autorização dos recursos por parte do Executivo federal: os recursos efetivamente liberados beneficiam em primeiro lugar os estados menos populosos, enquanto que a correspondência com a renda per capita da população tem sido desconsiderada. Justifica-se esta afirmativa ao observar que os estados do PI e MA, com populações de 2.847.489 e 5.660.255, respectivamente, e registrando a pior renda *per capita* do país nos últimos 10 anos, tiveram, por parte do Executivo federal, menor liberação de recursos em relação aos estados do Norte (Tabela 6.6) que, salvo o estado do TO, ainda se encontram em melhor posição no ranking do PIB *per capita* brasileiro.

Contudo, é bom frisar novamente que se a liberação dos recursos do orçamento das emendas de bancadas fossem para beneficiar diretamente as populações, o que apenas em parte apresenta alguma correspondência, os estados mais populosos ficariam com a menor parte. A tabela 6.3 aponta que as regiões Sudeste e Sul, a despeito de figurarem com a melhor renda *per capita* do país, têm o maior contingente populacional, porém, receberam por parte do Executivo federal, recursos orçamentários menores do que muitos estados das regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste. Enquanto que a média anual do período 1999-2001 evidencia que a redistribuição dos recursos liberados das emendas de bancada beneficiaria cada habitante do Norte com R\$10,37, para o Sudeste, esse benefício

se reduziria a apenas R\$ 1,96. No Sul, a situação é similar ao que ocorre com o Sudeste.

Analisando-se apenas os recursos liberados (R1, Tabela 6.6), percebe-se não haver uniformidade na liberação dos recursos para os estados e DF brasileiros, o que evidencia que o Executivo federal dispensa, em parte, tanto o critério normativo da inversão da renda per capita, quanto o critério populacional. Retomando a mesma comparação realizada anteriormente entre o estado de SP e o estado do AC, analisando agora o que cada estado obteve de liberação de recursos para a implementação de obras e custeio proveniente das suas emendas, o AC foi beneficiado, nos orçamentos de 1999 e 2000, com recursos superiores aos liberados para o estado de SP. Apenas no orçamento de 2001 o estado de SP recebeu maior liberação de recursos em relação ao AC.

Ainda que se estendesse esta comparação aos demais estados, e mantivesse fixo a comparação com o estado de SP, proporcionalmente este último ficaria com a menor fatia *per capita* proveniente da liberação de recursos de emendas de bancada. O que se depreende dessa análise é que o estado de SP vem sendo preterido justamente em favor de um pacto federativo explícito de equilíbrio entre os estados e regiões brasileiras através do fenômeno da sub-representação dos estados desenvolvidos e sobre-representação dos estados com menor desenvolvimento, sobretudo, se estendendo esse pacto para a distribuição de recursos orçamentários de emendas parlamentares.

Isso tudo converge para que a busca do desenvolvimento sócio-econômico das demais regiões e estados do país esteja na pauta das decisões congressuais, indicando que o Executivo federal toma as decisões sobre o processo orçamentário, ao menos em relação à São Paulo, acompanhando a máxima alencariana: “não à tirania da maioria e não ao veto da minoria”.

Em síntese, a proporcionalidade imperfeita existente tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado federal implica nas distorções no sistema representativo brasileiro, no que tange à igualdade entre o eleitorado, os partidos, estados e regiões brasileiras. A alegação de que esta proporcionalidade

imperfeita reforça a justiça federativa, determinando “a inexistência de tirania da maioria e a inexistência de veto da minoria” só reafirma a dependência dos estados menos desenvolvidos ao governo federal, o qual, por sua vez, tem procurado, através da política orçamentária das transferências voluntárias, reforçar os laços de dependência, ao promover, porém, de forma fragmentada, as condições para a alavancagem do desenvolvimento econômico desses estados e regiões.

De outro modo, similar à desigualdade política existente na Câmara dos Deputados, resultante da proporcionalidade imperfeita que definiu a representação dos estados de acordo com a população de cada estado e, por força do viés contido no Art. 45, § 1º da Constituição de 1988, o qual assegurou a super-representação de estados menos populosos e menos desenvolvidos, se identificou esta possibilidade na distribuição *per capita* dos recursos orçamentários onde a interferência do Legislativo é preponderante, no caso específico das emendas de bancada.

O retorno à prerrogativa do Legislativo intervir no processo orçamentário da União indica que há a contribuição deste na construção de um pacto federativo de equilíbrio no campo econômico e social. No entanto, a investigação se deteve na análise das demandas propostas pelo Legislativo, porém, o impacto no local beneficiado não foi objeto desse estudo, apesar de afirmarmos que a parceria Executivo-Legislativo tem sido recorrente. Portanto, afirmar se verdadeiramente o recurso alocado nas emendas de bancada, e, após liberado pelo Executivo federal, tem mudado o cenário de desequilíbrio existente entre os estados e regiões brasileiras foge aos objetivos da análise aqui empreendida. Em outras palavras, esta análise apontou para a possibilidade real de que a redistribuição de recursos orçamentários provenientes das emendas de bancada possa beneficiar estados e regiões de menor índice populacional e de menor desenvolvimento econômico e social, sem, contudo, enfatizar se o benefício tem sido uma realidade, principalmente para as populações, dado à ação

política do investimento federal alcançar até o momento o desenvolvimento de infra-estrutura, principalmente para o setor produtivo .

Todavia, a participação do Legislativo na definição do gasto orçamentário, limitada a áreas específicas e impossibilitada de realizar a execução do que tem sido proposto, reúne alguns dos vários fatores limitadores a uma efetiva alteração da situação de desigualdade sócio-econômica entre os estados e entre as regiões brasileiras.

No entanto, apesar da reestruturação do Legislativo no trato da matéria orçamentária, fatores estruturais existentes em cada estado indicam que há limites para que o Legislativo federal possa contribuir efetivamente para a solução das desigualdades regionais. Porém, ressalta-se que o modelo adotado de participação no processo orçamentário reflete para uma nova forma de co-decisão no gasto público, pois leva-se em conta a demanda dos estados e municípios, na qual o Legislativo pode contribuir com a melhor alocação e destino dos recursos federais.

Conclusões

O ponto central do estudo aqui apresentado consistiu em identificar e avaliar a relação entre o Executivo e o Legislativo na definição de parte do gasto público, mais especificamente a relação entre o Legislativo e o Executivo no encaminhamento das emendas de bancadas dos 26 estados e do DF brasileiro. Revestindo-se da mesma importância atribuída à investigação da relação entre o Executivo e Legislativo no trato da questão orçamentária, buscou-se identificar por quais meios esta relação tem ajudado a construir e consolidar o presidencialismo de coalizão no sistema político brasileiro. As hipóteses centrais que sustentam este estudo indicam que o tipo de intervenção legislativa exercida sobre o Orçamento da União se constitui, ao longo do processo orçamentário, num tipo de *expertise* política e técnica, assim como ela leva a um modelo singular de representação responsável na condução da gestão federativa, o que reforça o sistema político representativo presidencialista e bicameral, fundado no federalismo cooperativo ou de *equilíbrio*, proposto pela Constituição de 1988.

Numa palavra, a aquisição de *expertise* política e técnica pelo Legislativo tem feito parte de um aprendizado sobre o processo orçamentário, ao lado de fatores que confirmam uma representação política demarcada pelos traços do federalismo e do cumprimento de um arcabouço institucional interno à arena congressional.

A nova tecitura institucional criada a partir da Constituição de 1988 reflete o surgimento de uma visão ampliada do sistema representativo brasileiro. Sobretudo nas relações Executivo-Legislativo, e mesmo intracongressuais, identifica-se uma estratégia que, se de um lado, preservou a preponderância do Executivo em iniciar matéria legislativa e matéria orçamentária, bem como executá-las, de outro lado, reformou a relação anterior que o Executivo mantinha

com o Legislativo - tornando-o parceiro nas decisões com relação ao gasto público. Embora esta relação aponte para restrições que delimitam a responsabilidade desse último, elas o envolvem em decisões ampliadas, posteriores às existentes no período democrático de 1946-84. Portanto, aliado ao fato de a representação legislativa se caracterizar pela *legitimidade democrática*, há um problema residual passível de solução somente com a transformação do orçamento autorizativo em orçamento mandatório – o Legislativo ainda pode comemorar o retorno dessa intervenção no Orçamento da União, pois nessa esfera restrita ao Executivo durante o regime militar, a ausência da intervenção legislativa limitou a representatividade em importante processo democratizador do espaço atribuído a um Poder, o qual responde pela autonomia republicana e federativa do país em sua conjugação bicameral.

Ainda que a descentralização venha ocorrendo com alguma eficácia, responda pelos encargos que foram descentralizados para os três níveis governamentais - caracterizando-se, então, pelo *federalismo de equilíbrio* -, contribua para a *governance e accountability* e afaste parte das políticas sociais da agenda congressual, as demandas por saneamento e habitação continuam a ser questões prementes que a intervenção legislativa no orçamento da União tem procurado atender e desenvolver através da sensibilização do Executivo federal, mesmo em momentos em que estas políticas demandavam apenas marcar *posição* – pois não constavam da agenda de prioridades do Executivo (LDO 1998 e 1999). A unanimidade das bancadas indica que o artifício de marcar *posição* não atingiu apenas a oposição. Este fato é unicamente um daqueles que reflete a preocupação legislativa com uma agenda social, além de creditar aos parlamentares *expertise* política, devotando aos últimos ações que minimizariam os graves desequilíbrios sociais encontrados no país.

Porém, o que se destaca neste estudo é que o Executivo federal não atende a contento a este tipo de reivindicação, muito embora recursos capitalizados no exterior venham ajudando na expansão do saneamento básico,

como ocorreu no Distrito Federal e em algumas capitais da região Norte até o orçamento de 1998.

A ausência de antagonismos nas agendas do Executivo-Legislativo para absorver e decidir sobre matéria orçamentária, decorrente principalmente da ação reativa do Legislativo, leva-nos a considerar a intervenção desse Poder como em posição desigual com o Executivo, ainda que pudesse apresentar ações diversas daquelas traçadas na agenda executiva. No entanto, a intervenção legislativa no Orçamento do período em pauta preferiu potencializar a agenda executiva federal e atender aos interesses estaduais naquelas políticas de interesse político específico destas duas esferas governativas, em detrimento do interesse nacional e municipal.

Todavia, as ações conjuntas entre estes dois poderes refletem um projeto de parceria Executivo-Legislativo na gestão federativa desenvolvida através das emendas orçamentárias, as quais vêm remetendo a uma intervenção legislativa. Se por um lado, atendem parcialmente à resolução dos graves problemas sociais que atingem a maioria dos estados - sobretudo nos estados nordestinos e nortistas -, estas ações vêm alcançando ganhos significativos para o desenvolvimento dos estados e microrregiões que contam previamente com alguma inserção na economia regional, pois este tem sido o objetivo principal da agenda executiva, a qual contou com o apoio significativo do Legislativo.

No entanto, deparamo-nos com a coexistência de *normatização* e *expertise* política e técnica do legislador no processo orçamentário, o qual não só legislaria sobre questões nacionais, mas também direciona boa parte do mandato legislativo a atender aos interesses estaduais e locais, num típico movimento característico de política de varejo. Portanto, na nova tecitura institucional, no que tange à questão orçamentária, ainda há espaço para relações que favorecem as trocas, as redes de clientela, porém, no caso das emendas de bancada, são menos proeminentes, pois prevalecem o jogo partidário e a relação governismo e oposição, em vez do ganho-troca individualizado. Prevalece, assim, a acomodação

dos interesses regionais dentro do federalismo robusto, característica do sistema político brasileiro.

Entretanto, seguindo as regras do jogo orçamentário, normatizadas após a CPI do Orçamento, os parlamentares apreenderam a conviver cooperativamente, controlando, assim, a permanente tensão, da qual este jogo é peculiar, buscando garantir os recursos para seus *constituencies*, bem como criar novas formas de aumentar a fatia de recursos destinados aos seus estados através do mecanismo de indicação de emendas de bancadas ao relator geral da CMO. Essa prática indica a possibilidade de ocorrer privilégios para alguns estados, bem como a *expertise* política sobrepôr-se ao normativo (regras de decisão orçamentária). Sendo assim, a limitação dos poderes do Relator Geral na CMO ainda foi tênue, a despeito das regras prescreverem a decisão colegiada naquela comissão.

Desse modo, ao focalizar o *perfil* da representação política parlamentar no tratamento da questão orçamentária, aponta-se para uma representação ampliada, tendendo ao universalismo sobretudo nas demandas representadas pelo Sudeste e Sul no trato orçamentário. As principais ações que foram encaminhadas e que levam a esta conclusão se referem às preferências das demandas atendidas, principalmente em melhorias na infra-estrutura de serviços metropolitanos (transporte público, hospitais, saneamento) e no constante apoio ao investimento na infra-estrutura de escoamento da produção (portos, rodovias, aeroportos). Em relação ao Centro-Oeste, a determinação legislativa em alocar recursos para a infra-estrutura produtiva foi a tônica, optando-se pelo investimento no setor de transporte.

Ainda que o perfil da representação do Nordeste indique aspectos de uma representação universalista com visível interesse pela indústria do turismo, as ações em políticas públicas que possibilitariam melhorias das condições de vida da população nordestina, a qual convive com os piores índices do país em desenvolvimento humano, foram preteridas pela intervenção legislativa; ou, quando ocorreram, obtiveram menor implementação federal.

Com relação ao Norte, prevaleceu uma representação que indica o particularismo, mais pelo perfil dessa representação do que pelas ações encaminhadas pelas bancadas, as quais tiveram um comportamento visando à melhoria do sistema de escoamento da produção e da ampliação do sistema de abastecimento de água e saneamento. Mas o tratamento individualizado dado às emendas de bancada revelou que esse comportamento teve menor sucesso na implementação dos pleitos. O que se conclui para o Nordeste e Norte é que a representação política das bancadas dessas duas regiões, sobre-representadas na Câmara, contribui para a manutenção do *status quo*, tanto na preservação da desigualdade política quanto na restrição das possibilidades de uma representação ampliada que trate de políticas que envolvam melhorias das condições de vida das populações mais carentes.

Entretanto, a comparação entre as demandas das diferentes bancadas das cinco regiões brasileiras aponta para a existência de dois fatores que se, por um lado, as colocam no mesmo patamar de busca de *desenvolvimento regional*, também as diferenciam bastante quanto ao nível de necessidades das políticas públicas demandadas nas emendas de bancada. O que pode explicar as singularidades encontradas em cada região concorre as diferenças macroeconômicas existentes nas regiões e dentro de cada uma delas, as quais se vêm refletidas no Congresso Nacional, acompanhando a participação deste em parte da definição do gasto público.

Por isso, ao nos referirmos ao insulamento das políticas de desenvolvimento sustentável para o Nordeste, remetemos a potencialização da agenda estratégica dos executivos federal e estadual à intervenção legislativa. Na análise empreendida sobre a intervenção legislativa no Nordeste, ficou evidente que a liberação dos recursos pelo Executivo tem forte relação com o retorno do investimento, por isso o destino da implementação de investimentos tem sido a liberação de recursos para rodovias, portos, aeroportos, infra-estrutura turística e desenvolvimento sustentável da produção, com forte foco na irrigação. Entre as

preteridas ficam as políticas de saneamento básico, habitação e saúde, demandas estas que demarcam nitidamente a intervenção direta do Legislativo.

Portanto, na demanda nordestina dominou o setor de Transporte – sobretudo as melhorias em portos e aeroportos – até o orçamento de 1999. Prevaleceu o interesse estadual na gestão orçamentária, mas influenciado pelo interesse estratégico federal de modernização e maior fluxo de investimento estrangeiro no país, por isso a demanda cobriu o turismo e a modernização do setor exportador. Com uma excelente implementação de recursos despontam os estados de Pernambuco e Ceará, a despeito das disputas estaduais e partidárias que envolvem estes dois estados. Porém, o foco estratégico do investimento no Nordeste mudou para a preservação ambiental a partir do orçamento de 2000, mais precisamente para a Gestão Ambiental. O Legislativo e os governos estaduais sensibilizaram o governo federal, conseguindo para a área a liberação de 84% dos recursos aprovados para o setor no orçamento de 2000. Para o orçamento de 2001, manteve-se essa ênfase e os recursos para a infra-estrutura hídrica foram liberados na ordem de cerca de 75% dos valores totais autorizados para a área. Portanto, a liberação de recursos para os programas de gestão ambiental foram endereçados ao Nordeste, justamente para amenizar os problemas referentes à seca encontrados naquela região.

Instalou-se, assim, um paradoxo, com relação à *expertise* política e técnica e de *gestão federativa* compartilhada não só nos níveis governamentais, mas envolvendo o Legislativo em sua intervenção no Orçamento ao analisarmos as demandas das bancadas nortistas, assim como a posterior liberação de recursos pelo Executivo federal. Nas bancadas estaduais do Norte predominou o governismo, portanto, garantindo-se o apoio ao presidencialismo de coalizão e à governabilidade, pois se constata que boa parte dos postos na *Comissão Mista de Orçamento* foi exercida por parlamentares oriundos daquela região. Durante o período em tela, a composição da CMO chegou a ter um percentual maior de parlamentares da região Norte do que da região Sudeste, a despeito da representação significativamente maior dessa última. Apesar disso, a

implementação das emendas das bancadas do Norte, nas quais predominou o interesse estadual, começaram a ser preteridas pelo Executivo federal a partir do orçamento de 1998. A região perdeu um aporte considerável de investimento federal bruscamente. As hipóteses mais abrangentes sugerem que a dependência econômica da maioria desses estados frente ao financiamento federal faz com que os parlamentares adotem a estratégia de garantir prioritariamente o aporte constitucional (FPE e FPM), os postos na CMO, em detrimento da “luta” por recursos alocados através das emendas orçamentárias, sujeitas às transferências voluntárias e, ainda, bastante incertas.

Entretanto, no decorrer da análise, outras hipóteses aventadas - as quais não invalidam as primeiras - levaram-nos a explicar a baixa taxa de sucesso na implementação do investimento para a região pela disposição das bancadas nortistas de pulverizar as demandas, tendendo a nomear as emendas como “a minha emenda de bancada”, então sujeitas ao jogo individual, possibilitando que as bancadas fragmentassem as emendas em várias áreas, justamente por concentrar nesta região os estados de menor magnitude eleitoral e assim o número de emendas praticamente corresponder ao número de parlamentares em cada um dos estados. Embora seja fato que a coesão e a concentração das emendas em poucas áreas ajudem na liberação dos recursos – contribuindo para que a pressão corresponda à maior parte dos membros daquela bancada –, esta hipótese isolada não responde ao insucesso do liberação do investimento. Mas o fato de não ser pesquisado o impacto que o investimento causou no estado, o que corresponderia remeter à investigação se houve condições dos estados e municípios da região Norte arcar com a contrapartida dos recursos, requisito importante para a implementação das obras, poderia compor a explicação para a baixa execução desses projetos, dado que estamos nos referindo a estados dependentes do financiamento federal, praticamente com base de arrecadação mínima. Apesar disso, os recursos para a região foram bastante pulverizados, indicando menor execução do investimento em relação às demais regiões ainda no orçamento de

1998, antecedendo, assim, em um exercício a queda brusca na implementação das obras federais ocorrida em todo o país a partir de 1999.

Os estados do Norte que obtiveram melhor aporte de recursos foram Pará, Acre, e Tocantins, os quais, no período em tela, mantiveram o acolhimento de seus pleitos em níveis satisfatórios de execução. O estado de Tocantins obteve apoio significativo do Executivo federal, referendado pela intervenção legislativa, a qual priorizou os investimentos para a construção de infra-estrutura hídrica, de transportes e na área educacional.

Apesar da fragmentação em outras áreas, Transporte e Saúde são as áreas de maior concentração das demandas da região Norte, embora juntas representem 60%, em média. Dada a precariedade e a escassez de rodovias nesta região, esta área conta com prioridade. No entanto, não obteve o mesmo retorno na execução do investimento federal. Somente no orçamento de 2001 esta região recebe a melhor fatia do bolo orçamentário das emendas de bancada para a área de Transporte, devido principalmente à sua porta de exportação da produção de grãos para os países andinos e o Caribe.

Em relação à Saúde, as demandas do Norte se destinaram a atender à expansão do sistema de abastecimento de água e do saneamento básico, itens precários no dia-a-dia dos nortistas. A implementação desses investimentos ocorreu significativamente até o orçamento de 1998, e somente nos estados do Acre, Pará e Tocantins.

Afora estas duas áreas de interesse, as demandas da região Norte foram fragmentadas, característica incomum, uma vez que as demais bancadas das outras regiões preferiram adotar a estratégia de concentrar suas demandas em duas ou três áreas, o que configurou aprendizado para os parlamentares que assim viram seus pleitos alcançarem melhores níveis de implementação.

O interesse estadual prevaleceu nas demandas do Sudeste, reafirmando que o *federalismo robusto* não é prerrogativa dos estados

dependentes do governo federal, mas corresponde a outros fatores que foram enfatizados nesta tese: a) visibilidade do investimento; e b) retorno financeiro e político do investimento. A parceria entre governo federal e governo estadual, ficando a gestão dos recursos com o segundo, foi responsável pela implementação de um aporte considerável de recursos aos estados do Sudeste. A estratégia de potencializar a agenda executiva federal, mesmo em conjunto com o governo subnacional, apresentou resultados positivos, principalmente com relação às obras do Rodoanel, em São Paulo, e aos projetos de irrigação do Jequitinhonha e Jaíba, em Minas Gerais. Os pleitos dos Ministérios da Marinha e da Fazenda no Rio de Janeiro correram às expensas da União. Quando o interesse federal foi preservado, o destino do investimento se dirigiu à modernização dos portos nos estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Espírito Santo, e à rede metropolitana de transporte em Minas Gerais e São Paulo.

As maiores bancadas do país estão concentradas em três dos quatro estados da região: SP, MG e RJ. O que compartilham estas três bancadas diz respeito à fragmentação partidária, efeito principal da magnitude eleitoral e da presença de uma representação heterogênea e com propostas universalistas. Buscando soluções para o excesso de demanda, dada a intensidade e tamanho dos problemas que afetam as populações destes estados, a agenda legislativa interagiu no sentido de buscar o consenso para tentar atender minimamente aos pleitos em apenas dez emendas. Pressionados, os parlamentares procuraram responder, de um lado, à pressão dos governos estaduais e do Executivo Federal, e, de outro, aos *constituencies*, representados principalmente por entidades representativas da sociedade. Porém, a saída encontrada ficou longe da pulverização das ações, o que resultou que esta região absorvesse um aporte considerável de recursos federais, apesar da oposição encontrada no governo estadual do RJ.

Todos os estados da região Sudeste registraram o recebimento de recursos substanciais para a área de Transporte. O apoio do Executivo federal foi significativo, pois ainda suplementou os valores alocados pelas bancadas, em vez de aplicar os cortes costumeiros. A Saúde é a segunda prioridade destas bancadas.

Respondendo estas duas áreas por cerca de 70% da demanda do período em tela, as bancadas conseguiram sensibilizar o Executivo de modo a terem garantido o investimento federal, implementando obras nestes setores ainda que tenham reservado esta implementação para a inscrição em Restos a Pagar, ou seja, atendendo posteriormente aos pleitos.

Como se reiterou por diversas vezes no decorrer desta investigação, a preocupação do Estado brasileiro é fornecer infra-estrutura básica para que o capital produtivo possa obter crescimento, ainda que longe do sustentável, mas capaz de garantir minimamente o escoamento da produção de bens e serviços, que no caso do Centro-Oeste e da região Sul é o agronegócio, principal vetor de sua cadeia produtiva. O resultado positivo da implementação de emendas no RS se relacionou diretamente ao fato de o estado ser altamente produtivo e um exportador de ponta. No entanto, aliada à visibilidade financeira e política, a implementação de obras federais no Rio Grande do Sul suplanta a presença de uma oposição na bancada sulista a se considerar pelo governo de coalizão federal (1995-2002) e de um governo estadual (1999-2002) em oposição ao presidente, justamente retirando a possibilidade de capitalização política. No entanto, esta decisão obrigou o Executivo federal a desembolsar uma fatia maior de recursos em relação aos outros dois estados sulistas, Paraná e Santa Catarina, detentores de bancadas francamente governistas.

Ao compararmos o desempenho do Sul com as bancadas da região Norte, as últimas, apesar de governistas e de apresentarem a mesma representação na Câmara, configurando-se no fenômeno da sub-representação para a primeira e da sobre-representação política para a segunda, devido à distorção assegurada pelo princípio da *justiça federativa* e do constrangimento às majorias, porém não assegurou à região Norte a maior partilha regional dos recursos orçamentários via emendas de bancadas. A região Norte foi preterida, indicando que não saiu tão “barato” para os cofres do governo federal a decisão de favorecer os pleitos do Sul, embora a visibilidade e o retorno do investimento federal possam explicar a opção em brindar opositoristas e relegar a segundo plano os pleitos governistas.

Mas, no caso do Centro-Oeste, ainda que as demandas dessa região apontem para a concentração no setor de Transporte, especificamente na expansão de rodovias federais, justamente pelo traçado econômico da região se concentrar no agronegócio, o que se destaca é a parceria encontrada entre as bancadas do Distrito Federal e as de Goiás, culminando com a liberação de recursos federais que ajudaram a implementar as obras necessárias para sanar os problemas decorrentes da concentração dos serviços básicos de assistência e previdência no entorno de Brasília. No entanto, o Distrito Federal, por sua natureza de estado especial – portanto, não obedecendo à descentralização dos demais estados do país -, apresenta alguns repasses constitucionais diretos da União, referentes à Segurança Pública, ao Judiciário e à área de saúde. Apesar da garantia constitucional, a intervenção legislativa se fez necessária, constatando-se mais uma prova de que o Legislativo cumpre seu papel de legislador, ainda que esta intervenção fosse constitucionalmente desnecessária.

Quanto ao retorno da prerrogativa do Legislativo intervir no processo orçamentário e contribuir para o desenvolvimento regional e para construção de um pacto federativo de equilíbrio no campo econômico e social, aponta-se que isto vem de fato ocorrendo, à revelia dos dissabores causados pela atuação parlamentar e pelo contingenciamento dos recursos pelo Executivo federal. Razão também para apontarmos que a perspectiva teórica do *distributivismo* responde apenas parcialmente pelo interesse parlamentar em participar do jogo orçamentário.

Procurou-se evidenciar neste estudo que o Executivo federal prioriza duas áreas específicas: o Transporte e a Saúde, em particular o primeiro. Assim, é racional que a intervenção legislativa acompanhe esta mesma trajetória, comprovando um aprendizado dos parlamentares, resultando esta participação em *expertise* política e técnica, pois assegura a transferência de recursos federais extra-constitucionais. Porém, apesar da coexistência de uma agenda legislativa ampliada, o endereçamento e direção à questão social reflete que há limites a se transpor para sensibilizar o Executivo federal.

Todavia, com relação aos pleitos para construção de trechos rodoviários, o objetivo foi satisfatoriamente alcançado, dada a escassez permanente de recursos para a área e a sensibilidade do governo federal em liberar os recursos. No entanto, o programa de *manutenção de rodovias federais* foi preterido no rol de investimentos, ao menos através das emendas. Certamente o impacto dessa decisão tornou muitas rodovias intrafegáveis nesse período. A explicação ao ocorrido está na prevalência de um jogo de transferência de responsabilidade entre os governos estaduais e o Executivo federal, refletindo no fato desse pleito ser relegado a segundo plano nas duas gestões do governo FHC.

Com relação à área da saúde, é fato que as políticas públicas foram descentralizadas durante os dois mandatos de FHC, atingindo grau de especialização no Sudeste e Sul. Contudo, no Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país, os serviços ainda não superaram o nível básico, o que se configura como uma demanda premente. Mesmo nas regiões de melhor especialização técnica, o que vem sustentando a significativa demanda encontrada nas emendas de bancada é a escassez de um atendimento extensivo a todos, em especial nos locais mais populosos.

Assim, não é atípico que a estratégia da bancada do RS, priorizando as despesas de investimento em saúde no orçamento de 2001, fosse adotada pela bancada de SP, a qual alocou, em todo o período em foco, recursos para *custeio* em hospitais paulistas. Isso ocorreu em virtude da demanda pelo SUS sempre extrapolar o dispêndio estipulado para o estado. O mesmo se deu com as emendas para a construção de hospitais especializados no RJ e no DF.

Com relação ao *governismo* e à *oposição* encontrados neste período no Congresso Nacional e nos governos estaduais, houve capacidade folgada de governabilidade, pois a ampla coalizão presidencial e governista dos dois mandatos presidenciais alcançou cerca de 72% na Câmara dos Deputados, elevando-se para 75% na composição da CMO, e assegurando, então, a manutenção da agenda que vem sendo consolidada pelo presidencialismo de

coalizão. Todavia, o sistema proporcional, o federalismo “robusto” e o multipartidarismo refletem a tensão que se faz presente na institucionalização do mesmo. Mas a presença forte dos governistas junto à CMO possibilitou que a permanente tensão fosse controlada nas instâncias em que opera a partilha dos recursos orçamentários entre as regiões e estados brasileiros.

Desse modo, o impacto que a oposição causa na intervenção legislativa em matéria orçamentária se faz sentir no momento da liberação dos recursos. As demandas dos estados que fazem oposição ao governo federal demoram mais a serem atendidas, mas não são ignoradas. Ainda que resulte em demora ao atendimento destas emendas, a manutenção do pacto federativo e a governabilidade levam o Executivo a atender, mesmo que minimamente e à médio prazo, àqueles que lhe fazem oposição. Um dos artifícios usados para retardar a liberação foi o recurso de inscrições das emendas em Restos a Pagar, o qual foi recorrente no período examinado, sobretudo sobre as demandas dos estados que fizeram oposição no nível estadual, como ocorreu nos estados do RJ, RS, PR e MT. Quando a oposição se encontrava apenas na bancada estadual, o retardamento da liberação foi de menor impacto.

A *redistribuição per capita dos recursos orçamentários* das emendas indica que, caso houvesse, na intervenção legislativa, a preocupação com a redistribuição equitativa desses recursos - beneficiando diretamente as populações de seus estados, com vistas a diminuir as *desigualdades regionais*, garantindo, assim, o princípio da *justiça federativa* -, o Norte despontaria como a região que obteria a maior fatia *per capita* desses recursos. No entanto, a lógica dessa redistribuição penalizaria os estados mais populosos em detrimento dos estados menos populosos - nem sempre aqueles que detêm os menores índices de distribuição per capita de renda, como observamos ser o caso da região Nordeste.

O que de fato este estudo se propôs a investigar se detém neste ponto: a efetiva participação do Legislativo no processo orçamentário, determinando quais os pleitos são priorizados, como o arranjo institucional possibilitou o consenso e o amortecimento dos conflitos regionais através do

atendimento das propostas estaduais. Contudo, o que não foi possível averiguar diz respeito ao impacto que a demanda provida pelo Legislativo causaria no local beneficiado. Mesmo através da simulação, redistribuindo os recursos entre a população estadual – o que se sabe não ser este o objetivo principal das emendas -, a análise apontou para a possibilidade real de que a redistribuição de recursos orçamentários provenientes das emendas de bancada possa beneficiar estados e regiões de menor índice populacional e de menor desenvolvimento econômico e social, sem enfatizar, contudo, se o benefício tem de fato sido uma realidade.

Por outro lado, a participação do Legislativo na definição do gasto orçamentário - limitado a áreas específicas e impossibilitado de realizar a execução do que tem sido proposto, ainda tendo como recorrente a baixa implementação do investimento federal a partir do orçamento de 1999 -, remete à dúvida de que esta intervenção possibilite contribuir efetivamente para alterar a situação de desigualdade sócio-econômica entre os estados e entre as regiões brasileiras. Sobretudo porque a retomada do Legislativo na participação desse importante processo democrático se dá em combinação com a permanência das distorções na proporcionalidade da representação política estadual na Câmara. Além disso, fatores estruturais existentes em cada estado indicam que há limites para que o Legislativo federal possa intervir nas decisões pontuais que apontam para a solução das desigualdades regionais, muito embora o modelo de participação no processo orçamentário avenge uma nova forma de co-decisão sobre o gasto público e contribua para a melhor alocação e destino dos recursos federais.

BIBLIOGRAFIA

- ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de (1988), “Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro”. *Dados*, v.31, n.1, pp.5- 33.
- ABRUCIO, Fernando Luiz (1998), *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec/ Departamento de Ciência Política, USP.
- ALMEIDA, Maria H. T. (2001), Federalismo, Democracia e Governo no Brasil: Idéias, Hipóteses e Evidências. *BIB*, nº 51, pp.13-34.
- AMES, Barry. (1986), “O Congresso e a Política Orçamentária no Brasil durante o Período Pluripartidário” *Dados*, v. 29, n.2
- AMES, Barry. (2001), *The Deadlock of Democracy in Brazil: Interests, Identities, and Institutions in Comparative Politics*. Michigan: The University of Michigan Press.
- AMES, Barry. (2003), *Os Entraves da Democracia no Brasil*. São Paulo: FGV.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. (1998), *O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes*. Campinas: UNICAMP, Tese de Doutorado do IFCH.
- ARRETCHE, Marta. (2002), Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: a Reforma de Programas Sociais. *Dados*, v. 45, n. 3.
- ASSIS, Éder A (1997), Goiás Os partidos, as eleições e as transformações recentes. In: LIMA JÚNIOR, O B. (org.). *O Sistema Partidário Brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV.
- AVELINO Fº, George (1994), *Clientelismo e Política no Brasil: revisitando velhos problemas*. Novos Estudos CEBRAP, nº 38, pp.225-240
- BACKES, Ana Luiza.(1998), *Democracia e Sobre Representação de Regiões: O Papel do Senado*”. Brasília, Dissertação de Mestrado em Ciência Política, UnB.
- BADIE, Bertrand y HERMET, Guy., (1993) *Política Comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BEZERRA, Marcos Otávio,(1999), *Em Nome das Bases: Política, Favores e Dependência Pessoal*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará.
- BITOUN, Jan. (2002), Nordeste: dimensões locais e regionais nas estratégias de desenvolvimento. *Observa Nordeste – Análises de Conjuntura*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, mar/abril: WEB.
- BOBBIO, Norberto. (1987), *Estado, Governo, Sociedade; por uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- BOBBIO, Norberto. (2000), *O Futuro da Democracia*. São Paulo: Paz e Terra,7ª ed.
- BONAVIDES, Paulo. (1973). O Federalismo e a Revisão da Forma de Estado. *Revista de Informação Legislativa*.
- BRASILEIRO, Ana Maria(1974), “O Federalismo Cooperativo”. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n.39
- BRITTO, Luiz Navarro de. (1970), “A Representação Proporcional”. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n.19

- BRITTO, Luiz Navarro de. (1970), “O Federalismo na Constituição de 1967”. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n.28
- CÂMARA DOS DEPUTADOS – Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – *Transferências Constitucionais On-Line* – 1997-2001.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS – Comissão Mista de Orçamento – *Parecer Preliminar* – 1996, 1997, 1998, 2000,2001.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS – Comissão Mista de Orçamento – *Atas das Reuniões de Bancada* – 1996 a 2001.
- CARDOSO, Fernando Henrique e MARTINS, Carlos Estevan (orgs)(1979), *Política e Sociedade*.v.1.São Paulo: Editora Nacional .
- CAMARGO, Aspásia. (1993), “La Federación Sometida. Nacionalismo Desarrollista e Inestabilidad Democrática”, em : M. Carmagnani (coord.) *Federalismos Norte Americanos: México, Brasil, Argentina*. México, FCE.
- CAMARGO, Aspásia. (2001), Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha, in *Federalismo na Alemanha e no Brasil*, Série debates, n. 22, vol. I abril: Fundação Konrad-Adenauer.
- CAMARGOS, Malco B. e Maria das . CARDOSO. (1997), Bahia: Formato e funcionamento do sistema partidário. In: LIMA JÚNIOR, O B. (org.). *O Sistema Partidário Brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV.
- CARMAGNANI, Marcello (coord).(1993) *Federalismos Latinoamericanos: MÉXICO/ BRASIL/ ARGENTINA*. México: Fondo de Cultura Económica.
- CARONE, Edgard. (1971), “Coronelismo: definição histórica e bibliografia”, *Revista de Administração de Empresas*, v.11, n.3.
- CARVALHO, José Murilo de. (1993), “Federalismo y Centralización en el Império Brasileño: História y Argumento” in: M. Carmagnani (coord.). *Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. México, FCE.
- CARVALHO, José Murilo. (1994) *Desenvolvimento de la ciudadanía en Brasil* . México: Fondo de Cultura Económica.
- CARVALHO, José Murilo de.(1997), “El Federalismo brasileño: Perspectiva Histórica”, in CHÁVEZ, Alicia Hernández.(coord) *Hacia un Nuevo Federalismo?* 2. ed. México: Fondo de Cultura Económica.
- CARVALHO, José Murilo. (1997), Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. *Dados*, vol. 40, n. 2.
- CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA, Câmara dos Deputados, *Estudos e Notas Técnicas*, Brasília,DF
- CORBELINI, Juliano (2000), *O paradoxo do governo FHC: os partidos da aliança e a agenda da modernização*. Pré- projeto de tese, UFRGS. (mimeo)
- DAHL, Robert. (1989), *Democracy and its critics*. New Haven, Yale University Press,
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*. São Paulo: Editora Ática, 1986.
- DICEY, A . V. (1956) *Introduction to the study of the law of the Constitution*. London: MacMillan.

- DINIZ, Eli.(1996), A Reforma do Estado no Brasil dos Anos 90. *Anpocs*.
- ELAZAR, Daniel J. (1997), Estados Unidos: La No Centralización Constitucionalizada, in CHAVEZ, Alicia Hernandez (cord.) *Hacia un Nuevo Federalismo?* México: Fondo de Cultura Económica.
- FAORO, Raymundo.(1975), *Os Donos do Poder- Formação do Patronato Político Brasileiro*. Porto Alegre, São Paulo, Ed. Globo: Ed. USP.
- FERNANDES, Luís (1995), Muito barulho por nada: o realinhamento político-ideológico nas eleições de 1994. *Dados*, vol. 38, n.1, pp 93-106.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando (1995), Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. *Dados*, vol, 38, n.3, pp. 497-525
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando (1995), Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. *Dados*, vol. 38, n.3, pp. 497-525.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando (1999), *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando (2001), Institutional design and policy outcomes: the role of Congress in budget policy making in Brazil. *Anpocs*
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub (2001), Instituições e Política no Controle do Executivo. *Dados*, vol. 44, n. 4.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando (2002), Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. *Dados*, 45(2), pp-303-344.
- FIGUEIREDO, Marcus e Vladimyr L. JORGE. (1997), São Paulo: Dinâmica e formato do sistema partidário. In: LIMA JÚNIOR, O B. (org.). *O Sistema Partidário Brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV.
- FLEISCHER, David .(1988). Representação Política: Pedra Fundamental da Democracia, in BASTOS, Vânia L. e COSTA, Tânia M. *Constituinte: Questões Polêmicas*. Caderno CEAC/UnB, ano 1,n. 2.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. (2000), *A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: o PPA 2000-2003*. TD nº 726, Brasília:IPEA
- GAZETA MERCANTIL, Jornal.São Paulo.
- GIACOMONI, James (2001), *Orçamento Público*. São Paulo: Atlas.
- GROHMANN, Luís G. (1997), Santa Catarina: Formato e tendências do sistema partidário. In: LIMA JÚNIOR, O B. (org.). *O Sistema Partidário Brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV.
- GUIMARÃES Neto, Leonardo.(1997), Desigualdades e Políticas Regionais no Brasil: caminhos e descaminhos. *Planejamento e Políticas Públicas*, n.15, jun. IPEA
- HALL, Peter A . and TAYLOR, Rosemary C.R. (1996), Political Science and the Three New Institucionalisms. *Political Studies*, XLIV, 936-957.
- HALL, Peter A . and TAYLOR, Rosemary C.R. (1998), The Potential of Historical Institucionalism: a response to Hay and Wincott. *Political Studies*, XLVI, 958-962.
- HAY, Colin and WINCOTT, Daniel (1998), Structure, Agency and Historical Institucionalism. *Political Studies*, XLVI, 951-957.

- HORTA, Raul Machado.(1970), “Tendências do Federalismo Brasileiro”, *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n.28/ Raul Machado.(1982), “Reconstrução do Federalismo Brasileiro”, *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n.28/ Raul Machado.(1982), “Reconstrução do Federalismo Brasileiro” *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n.54/ Raul Machado.(1982),”A Posição do Município no Direito Constitucional Federal Brasileiro”, *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, N.55./ Raul Machado.(1998), “Tendências Atuais do Federalismo”, *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n.83.
- IBGE – Contas Regionais –2000 – Dados do PIB e PIB *per capita* do Brasil.
- IBGE – Censo 1991 e Censo 2000
- INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS E APLICADAS (2000). – IPEA-PNDU - Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA e INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL.(1994), *O Pacto Federativo*. Rio de Janeiro, IBAM.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. DIRETORIA DE PESQUISAS E ESTUDOS.(1997), *Atlas Regional das Desigualdades*. Rio de Janeiro, IPEA/DIPES.
- ISTOÉ, Revista semanal. São Paulo: Editora Três.
- JEFFERSON, Thomas et alii. (1979). *Escritos Políticos*. 2. Ed. São Paulo: Abril Cultural.
- Jornal O ESTADO DE SÃO PAULO. São Paulo.
- Jornal FOLHA DE SÃO PAULO. *Caderno Olho no Congresso*, 22/03/2001.
- KINZO, Maria D’Alva Gil (1980), *Representação Política e Sistema Eleitoral no Brasil*. São Paulo: Edições Símbolo.
- KUGELMAS, Eduardo. (2001), A Evolução Recente do Regime Federativo no Brasil. *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. Série Debates, n. 22, vol.1: Konrad-Adenauer.
- KUGELMAS, Eduardo e SOLA, Lourdes.(2000), Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social; Rev.Sociol. USP*.
- LAMOUNIER, Bolívar e Rachel MENEGUELLO. (1986), *Partidos e Consolidação Democrática: o caso brasileiro*. São Paulo: Brasiliense
- LAMOUNIER, Bolívar.(1991), “Brasil: La Utopía Descentralizadora de la Constitución de 1988”, in Dieter Nohlen(ed.) *Descentralización Política y Consolidación Democrática- Europa- América del Sur*. Caracas, Ed. Nueva Sociedad.
- LAMOUNIER, Leonardo A (1997), Minas Gerais: O sistema partidário nas duas últimas décadas. In: LIMA JÚNIOR, O B. (org.). *O Sistema Partidário Brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV.
- LEAL, Victor Nunes.(1948), *Coronelismo, Enxada e Voto- O Município e o Regime Representativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- LESSA, Renato. (1999), *A Invenção Republicana: Campos Sales, as bases e a decadência da Primeira República Brasileira*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Topbooks.
- LIJPHART, Arend. (1989), *As Democracias Contemporâneas*. Lisboa: Gradiva Publicações.

- LIJPHART, Arend. (2003), *Modelos de Democracia; desempenho e padrões de Governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de.(1983), *Partidos Políticos brasileiros: a experiência federal e regional: 1945-64*.Rio de Janeiro: Edições Graal.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de (1997), *Instituições Políticas democráticas: o segredo da legitimidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de (1997a),(org.). *O Sistema Partidário Brasileiro: diversidade e tendências*. Rio de Janeiro: FGV.
- LIMONGI, Fernando. (1994), O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: A Literatura Norte-Americana Recente. *Bib*, n. 37, pp 3- 38.
- LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina Cheibub.(1998), Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. *Lua Nova*, n. 44.
- LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina Cheibub (2001), Em busca do orçamento perdido: primeiros rugidos. *Insight Inteligência*, ano IV, n.14.
- LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina Cheibub (2001 a), Em busca do orçamento perdido II: o fisiologismo, se subiu, ninguém sabe, ninguém viu. *Insight Inteligência*, ano IV, n. 15.
- LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina Cheibub (2002), Em busca do orçamento perdido III: últimas mordidas. *Insight Inteligência*, ano V, n. 16.
- LOVE, Joseph L. (1993), Federalismo y Regionalismo en Brasil, 1889-1937. In: *Federalismo latinoamericanos: México/, Brasil/ Argentina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- MAINWARING, Scott. (1999), *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: the case of Brazil*. Stanford University Press.
- MAINWARING, Scott.(2001), *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Rio de Janeiro:FGV; Porto Alegre: Mercado Aberto.
- MELO, Carlos Ranulfo Felix de. (2000), Partidos e Migração Partidária na Câmara dos Deputados. *Dados*, v. 43 (2)
- MENEGUELLO, Rachel. (1995), *Partidos e Governos no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora Paz e Terra.
- MENEGUELLO Rachel, MAINWARING, Scott, e POWER, Timoty. (2000), *Partidos Conservadores no Brasil Contemporâneo: quais são, o que defendem, quais são suas bases*.São Paulo: Paz e Terra.
- MORAES Fº, José F. (1997) Ceará: O subssistema partidário e o retorno ao multipartidarismo. In: LIMA JÚNIOR, O B. (org.). *O Sistema Partidário Brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV.
- NICOLAU. Jairo Marconi. (1996) *Multipartidarismo e Democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro*. Rio de Janeiro. Editora Fundação Getúlio Vargas.
- NICOLAU. Jairo Marconi. (1997) As distorções na representação dos estados na Câmara dos Deputados brasileira. *Dados*, v. 40, n.3.

- NICOLAU, Jairo Marconi. (2003), A reforma da representação proporcional no Brasil. In: BENEVIDES, Maria V., VANNUCHI, Paulo, KERCHÉ, Fábio. *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo: Instituto Cidadania
- PARDINI, Daniel Jardim, AMARAL, Hudson Fernandes. (1999), A função orçamentária e o ascendente paradigma de final de milênio: o decrementalismo. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 50(2), abr.,jun.
- PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. (2002), Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. *Dados*, 45 (2), pp. 265-301.
- PÉREZ, Reginaldo T. (1998), *O Pensamento Político de Roberto Campos: da Razão do Estado à Razão do Mercado (1950-1995)*. Tese de Doutorado, IUPERJ, mimeo
- POLSBY, Nelson W. (1979), O Poder Executivo. In: CARDOSO, Fernando Henrique e MARTINS, Carlos Estevan (orgs), *Política e Sociedade*.v.1.São Paulo: Editora Nacional
- REALE, Miguel. (1959). O Sistema de Representação proporcional e o Regime Presidencial Brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 7
- REZENDE, Fernando. (1997). El federalismo fiscal en Brasil., in CHÁVEZ, Alicia Hernández.(coord) *Hacia un Nuevo Federalismo?* México, Fondo de Cultura Económica.
- REIS, Fábio Wanderley. (1974). Brasil: “Estado e Sociedade” em Perspectiva, *Cadernos do Departamento de Ciência Política*, n. 2, UFMG.
- ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. (1997), República e Federação no Brasil. Traços Constitucionais da Organização Política Brasileira. Belo Horizonte, Del Rey Editora.
- ROCHA, Paulo E. N.de Moura.(1997), Congresso Nacional e Orçamento Público: o processo decisório da fase legislativa do ciclo orçamentário ampliado. Brasília: UnB, Dissertação de Mestrado do ICPRI.
- ROUBINI, N. e SACHS, J. (1989), Political and Economic Determinantes of Budget Deficits in the Industrial Countries. *European Economic Review*, vol. 33,pp.903-938.
- SAMUELS, David J. (2002), *Ambassadors of the States: Political Ambition, Federalism, and Congressional Politics in Brazil*. University of Minnesota: Forthcoming, Cambridge University Press
- SANCHES, Osvaldo. (1997), *Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins*.Brasília:Prisma.
- SANCHES, Osvaldo. (2002), Fundos Federais: origens, evolução e situação atual na administração federal. *Revista de Administração Pública*. São Paulo: FGV.
- SANTOS, André Marengo dos (1997), Nas Fronteiras do Campo Político: Raposas e Outsiders no Congresso Nacional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS)*, n. 33, ano 12, pp. 87-101
- SANTOS, Fabiano G. M. (1995), Microfundamentos do Clientelismo Político no Brasil: 1959-1963, *Dados*, v.38(3), pp. 459-496.
- SANTOS, Fabiano G.M.(1997), Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira, *Dados*, v.40(3).

- SANTOS, M. Helena de C. et alli (1997) 'Governabilidade, Governança e Democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-Constituinte', *Dados – Revista de Ciências Sociais* 40 (3)
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos (1987) *Crise e Castigo: Partidos e Gerais na Política Brasileira*, São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1987
- SANTOS, Wanderley (1987a), Guilherme dos. *Cidadania e Justiça: a política na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. e SCHMITT, Rogério (1995), Representação, proporcionalidades e democracia. *Monitor Público*, Ano 2, n. 5.
- SCARTASCINI, C. e CRAIN, W. (2001), The Size and Composition of Government Spending in Multi-Party Systems. Trabalho apresentado na Public Choice Society Conference, San Antônio, Texas.
- SERRA, José (1994), *Orçamento no Brasil. Raízes da crise*. São Paulo: Atual Editora.
- SHEPSLE, K. A. e WEINGAST, B. R. (1981), Structure-Induced Equilibrium and Legislative Choice. *Public Choice*, vol. 37, pp. 503-519.
- SCHMITT, Rogério A (1997), Rio de Janeiro: Multipartidarismo, competitividade e realinhamento eleitoral. In: LIMA JÚNIOR, O B. (org.). *O Sistema Partidário Brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV.
- SCHUMPETER, Joseph. (1961), *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.
- SCHWARTZMAN, Simon. (1975), *São Paulo e o Estado Nacional*. São Paulo, Difusão Européia do Livro.
- SCHWARTZMAN (1988), *Bases do Autoritarismo Brasileiro*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.
- SOARES, Gláucio Ary Dillon. (1973a) *Sociedade e Política no Brasil: desenvolvimento, Classe e Política durante a Segunda República*. São Paulo: Difusão Européia do Livro.
- SOARES, Gláucio Ary Dillon. (1973b) Desigualdades eleitorais no Brasil. *Revista de Ciência Política*, n. 7.
- SOARES, Márcia Miranda (1998), Federação, Democracia e Instituições Políticas. In: *Lua Nova*, n. 44, p. 137-163.
- SOUZA, Maria do Carmo Campello. (1976), *Estados e Partidos Políticos no Brasil*. São Paulo: Editora Alfa Omega.
- SOUZA, Maria do Carmo Campello. (1990), *Estados e Partidos Políticos no Brasil*. 3. Edição, Campinas: Unicamp: Editora Alfa Omega.
- SOUZA, Celina. (1998) Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização, *Dados* 41(3)
- SOUZA, Celina e CARVALHO, Inaiá M.M. de. (1999), Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. *Lua Nova*, n. 48.
- SOUZA, Celina. (2001a), Federalismo e descentralização na Constituição de 1988; processo decisório, conflitos e alianças. *Dados*, vol. 44 (3),.

- SOUZA, Celina. (2001b), Federalismo e Gasto Social no Brasil: tensões e tendências: *Lua Nova*, n. 52.
- SOUZA, Celina. (2001c), *Federalismo e Conflitos Distributivos: A Disputa por Recursos Orçamentários Federais*. CEBRAP, mimeo.
- SOUZA, Celina. (2001d), Instituições Políticas Estaduais: Democratização, Federalismo e Descentralização. *Anpocs*.
- SOUZA, Celina. (2003), Federalismo e conflitos distributivos: disputas dos estados por recursos orçamentários federais. *Dados*, vol. 46 (2), p. 345-384
- STEPAN, Alfred. (1999), Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos. *Dados*, Vol. 42, n. 2.
- TAVARES, José Antônio Giusti. (1982), *A estrutura do autoritarismo brasileiro*. Porto Alegre: Mercado Aberto.
- TAVARES, José Antônio Giusti e ROJO, Raúl Enrique. (1998(a)), *Instituições Políticas Comparadas dos países do Mercosul*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas,
- TAVARES, José Antônio Giusti. (1998(b)), *Reforma Política e retrocesso Democrático*. Porto Alegre: Mercado Aberto.
- TAVARES, José Antônio Giusti. (1997), Rio Grande do Sul: O sistema partidário eleitoral e parlamentar. In: LIMA JÚNIOR, O B. (org.). *O Sistema Partidário Brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV.
- TOCQUEVILLE, Alexis. *A Democracia na América*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1962
- TOMIO, Fabrício R. de L. (2002), A criação de municípios após a Constituição de 1988. *RBCS*, vol 17, n. 48
- TORRES, João Camillo de Oliveira. (1961), *A formação do Federalismo no Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.
- TRINDADE, Héglio. (1985), Partidos Políticos y Transición Democrática: el Populismo y el Antipopulismo en la Política de Brasil.
- VEJA, Revista Semanal. São Paulo: Editora Abril.
- WEFFORT, Francisco C. (1989). *O Populismo na Política Brasileira*. 4.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- WEINGAST, B. R. (1979), A Rational Choice Perspective on Congressional Norms. *American Journal of Political Science*, vol. 23, n. 2, pp. 245-262.

ANEXOS