

**A POLÍTICA ORÇAMENTÁRIA BRASILEIRA E SEUS IMPACTOS SOBRE O ARRANJO
FEDERATIVO**

Janaína Santana

(Mestranda em Ciência Política pela UFMG)

Resumo

Nos últimos anos, as emendas ao orçamento da União têm se mostrado uma estratégia importante no âmbito do federalismo fiscal brasileiro. Diante da importância desse processo, o presente trabalho busca elucidar porque alguns estados são mais privilegiados do que outros no recebimento de recursos provenientes de emendas orçamentárias.

Palavras - Chave: orçamento; federalismo; estados; União.

Área: Políticas Públicas

Abstract

Over the past few years the amendments to the Union budget have been an important strategy in the Brazilian fiscal federalism. Given the importance of this process, this paper seeks to elucidate why some states are more privileged than others to receive resources from the budget amendments.

Key words: budget; federalism; states; Union.

Area: Public Policy

Introdução

O federalismo configura-se como um arranjo institucional que organiza as relações de poder entre um determinado centro político (União) e as partes do território por ele jurisdicionado (unidades federativas). Nessa relação entre centro e periferia, cabe a esta última um determinado grau de autonomia para o manejo de assuntos específicos, enquanto fica reservada, à instância central, a responsabilidade por questões que dizem respeito ao âmbito nacional. Nesse sentido, sistemas políticos federativos são marcados pela dupla autonomia territorial de poder, de modo que ambas as esferas de governo (a central e a descentralizada) têm poderes únicos e concorrentes para governarem sobre o mesmo território e as mesmas pessoas (SOARES, 1997:13).

No âmbito do sistema político brasileiro, em particular, o federalismo tem tido um papel consideravelmente estratégico na medida em que possibilita que interesses territoriais relevantes e divergentes sejam ordenados dentro de uma mesma estrutura política, garantindo estabilidade e governabilidade. É importante ressaltar, no entanto, que apesar de acomodar os interesses territoriais divergentes, a estrutura federativa não elimina as disputas que emergem entre as diferentes unidades da federação, cada qual buscando aumentar sua influência no âmbito nacional e garantir a realização de suas demandas regionais.

Uma observação atenta do funcionamento do sistema federativo brasileiro nos últimos anos não deixa dúvidas de que é, sobretudo, no âmbito do federalismo fiscal¹ que as disputas entre os estados mostram-se mais intensas e acirradas. Afinal, esse é o cenário em que se dá a distribuição territorial de recursos financeiros escassos dos quais os estados são fortemente dependentes. Nesse sentido, a política orçamentária nacional configura-se como uma arena estratégica para as unidades federativas desejosas de angariar mais recursos junto ao governo federal e, com isso, realizar as políticas públicas e os investimentos necessários.

Assim, buscando compreender o modo como os recursos financeiros são alocados entre os diferentes estados brasileiros através da política orçamentária nacional, pode-se colocar as seguintes questões:

- 1) Como o aparato institucional vigente interfere no modo como os recursos são distribuídos entre os estados?
- 2) Por que alguns estados são mais bem sucedidos do que outros em fazer com que os seus interesses emirjam na agenda orçamentária nacional?
- 3) Por que alguns estados não conseguem fazer com que os seus interesses, mesmo tendo sido previamente aprovados, não sejam implementados?

Essas três questões nos remetem a três grandes debates teóricos na área das políticas públicas:

- 1) O debate neoinstitucionalista a respeito de como as instituições interferem no desenvolvimento e nos resultados das políticas públicas.
- 2) O debate sobre como algumas questões conseguem se sobressair em relação às demais e emergir às agendas governamentais.
- 3) O debate a respeito dos obstáculos em torno da implementação de políticas públicas.

Assim, o objetivo deste trabalho é refletir sobre os rumos e resultados da política orçamentária brasileira ao longo dos últimos anos, a partir da literatura acerca dos três debates teóricos acima destacados, tendo como pano de fundo o federalismo fiscal e o modo como as unidades federativas se empenham para garantir a realização de seus interesses territoriais. Para tanto, o trabalho será organizado da seguinte maneira: na próxima sessão apresentarei uma revisão da literatura em relação às políticas públicas, destacando as questões relevantes para este trabalho. Em seguida, será apresentada uma descrição sucinta do modo como o federalismo fiscal e a política orçamentária brasileira estão estruturados, chamando a atenção para a discussão empírica sobre como essa política pode ser entendida à luz das contribuições teóricas ressaltadas na seção anterior. Por fim, nas considerações finais, apresentarei de maneira sintética as principais conclusões, esboçando as possíveis respostas para as questões acima levantadas.

1. Políticas públicas e a política orçamentária brasileira: uma revisão da literatura

As questões em torno da política orçamentária brasileira que este trabalho busca responder encontram respaldo em três importantes debates teóricos em relação às políticas públicas: influência das instituições, formação de agenda e implementação de políticas públicas. Nesse sentido, analisar as contribuições da literatura referida a tais temas será um passo importante para encontrar as possíveis respostas às questões levantadas.

1.1. A influência das instituições nas políticas públicas

A Política Orçamentária Brasileira e Seus Impactos Sobre o Arranjo Federativo

Denomina-se novo institucionalismo a vertente teórica que, no âmbito da Ciência Política, analisa a influência das instituições sobre os fenômenos e as escolhas feitas pelos atores políticos. Ao analisar os aspectos teóricos básicos do novo institucionalismo, James March e Johan Olsen (1984) ressaltam que, apesar da falta de consolidação da legitimidade dessa abordagem, ela não pode ser ignorada, principalmente quando se leva em consideração o papel cada vez mais proeminente que as instituições desempenham na vida contemporânea.

Os autores observam que, embora a noção de instituições nunca tenha desaparecido totalmente das análises políticas, as abordagens predominantes desde a década de 1950 tendiam a dar pouca centralidade ao papel das instituições políticas e, como consequência, os fenômenos políticos eram tratados: a) de maneira contextual, de modo que a política era vista como uma parte integral da sociedade, sem uma diferenciação precisa entre os fenômenos político e as demais esferas da vida social; b) de maneira reducionista, de modo que a política era tida como um agregado de consequências do comportamento individual, sem considerar os efeitos da estrutura organizacional e as regras do comportamento apropriado sobre a política; c) de maneira utilitária, de modo a considerar a ação como um produto do cálculo autointeressado, sem considerar as reações dos atores sociais às obrigações e aos deveres; d) de maneira funcionalista, de modo a interpretar a história como um mecanismo eficiente para alcançar equilíbrio singular, sem considerar as possibilidades de não adaptação e ausência de singularidade no desenvolvimento histórico; e e) de maneira instrumentalista, de modo a analisar a tomada de decisões e a alocação de recursos como os elementos centrais da vida política, sem considerar os caminhos alternativos nos quais a política é organizada em torno de símbolos, rituais e cerimônias (MARCH e OLSEN, 1984: 735).

Como resposta a essas abordagens, o novo institucionalismo propõe uma perspectiva teórica que: enfatiza a interdependência entre instituições políticas e sociais, que considera a complexidade e ineficiência do processo histórico, que minimiza as metáforas da escolha e dos resultados da alocação em favor de outras lógicas de ação, e que reconhece a centralidade do significado e da ação simbólica.

March e Olsen (1984) destacam que as idéias institucionalistas não são inteiramente novas; pelo contrário, as instituições assumiram papéis relevantes em muitas abordagens da Ciência Política clássica. Entretanto, o “velho” e o “novo” institucionalismo não são idênticos, sendo que o novo institucionalismo pode ser visto como uma mistura de elementos do velho institucionalismo e das teorias não institucionalistas recentes da Ciência Política. O resultado dessa mistura teórica é uma abordagem em que as instituições políticas têm um papel autônomo, sem que isso signifique a negação da influência do contexto social e dos interesses egoístas dos atores sobre os resultados dos processos políticos. Assim, para os teóricos do novo institucionalismo, o Estado e suas instituições não apenas são influenciados pela sociedade, mas também são capazes de afetá-la, sendo que o desenho das instituições constitui elemento central na configuração dos fenômenos políticos. Com isso, as instituições políticas são tomadas como

verdadeiros atores nos processos e disputas políticas, o que encontra justificção no fato de elas serem providas de uma coerência própria e de serem autônomas, isto é, de não constituem meros reflexos das forças sociais, mas apresentarem uma dinâmica interna específica.

A análise de Skocpol (1985) quanto ao papel do Estado é uma boa ilustração de como instituições, que até as décadas de 1950 e 1960, tinham pouca relevância nas abordagens políticas, passaram a ser cada vez mais valorizadas enquanto atores políticos autônomos e como variáveis importantes para a compreensão dos processos políticos. Segundo a autora, o predomínio das abordagens pluralistas e funcionalistas durante essas décadas foi responsável por fazer com que o governo fosse visto

“primeiramente como uma arena em que grupos de interesses econômicos ou movimentos sociais competiam ou alivam-se uns com os outros para interferir nas nas decisões em torno das políticas públicas. Essas decisões eram entendidas como distribuição de benefícios entre os grupos demandantes. Pesquisas centravam-se nas demandas apresentadas pela sociedade ao governo e nos efeitos distributivos resultantes das decisões governamentais. O governo em si não era avaliado como um ator independente, e em pesquisas comparativas, variações nas organizações governamentais eram considerados menos importantes do que as «funções» gerais partilhada pelos sistemas políticos de todas as sociedades” (SKOCPOL, 1985: 4, tradução nossa do original”)

Por outro lado, Skocpol destaca as abordagens neomarxistas, que ao lançar mão da discussão sobre o estado capitalista, via-o não como uma estrutura autônoma, mas como um instrumento de classe destinado a garantir a manutenção de relações de produção ou acumulação de capital e como arena de disputa entre as classes. Em resumo, a economia e a sociedade eram os elementos centrais das análises políticas, enquanto o Estado e as instituições políticas em geral recebiam menos atenção dos analistas. O papel do Estado em relação à economia e à sociedade só começou a ser repensado quando fatores como o “keynesianismo”, a independência das colônias africanas e asiáticas e a emergência de certos estados nacionais - Estados Unidos e Inglaterra - a uma posição de destaque na economia mundial realçaram a atuação dos estados nacionais e sua capacidade de moldar o funcionamento das estruturas sociais e econômicas.

A visão do Estado como organização autônoma e capaz de impor seus objetivos tornou-se a perspectiva de norteadora de muitos trabalhos produzidos na Ciência Política a partir de então. Ao refletir sobre o conjunto desses estudos, Skocpol destaca duas estratégias analíticas complementares por meio das quais as reflexões em torno do papel do Estado têm se mostrado presentes: a) os estados vistos como organizações através das quais coletividades oficiais podem perseguir objetivos distintos, realizando-os de maneira mais ou menos efetiva, dados os recursos estatais disponibilizados b) os estados vistos macroscopicamente como configurações de organizações e ações que influenciam os significados e métodos da política para todos os grupos e classes na sociedade.

A Política Orçamentária Brasileira e Seus Impactos Sobre o Arranjo Federativo

Entretanto, por mais que muitos estudos recentes tenham reconhecido o papel do Estado (e de outras instituições políticas) como atores autônomos e capazes de interferir na política, o novo institucionalismo ainda encontra uma série de desafios, conforme destacado por March e Olsen:

“É interessante sugerir que as instituições políticas e a sociedade são interdependentes, mas essa afirmação tem de encontrar uma rica expressão teórica. É oportuno observar que as instituições políticas podem ser tratadas como atores da mesma maneira como tratamos as pessoas como atores, mas precisamos de mais uma demonstração detalhada da utilidade de o fazer. [...]. E é provocativo notar a importância dos símbolos, ritual, cerimônia e mito na vida política, mas não podemos sustentar essa provocação sem uma clara especificação de como as teorias da política são afetados por essa visão” (MARCH e OLSEN, 1984: 742, tradução nossa do originalⁱⁱⁱ)

A partir de uma perspectiva semelhante à de March e Olsen, Ellen Immergut (2006) analisa o núcleo teórico comum que perpassa os três ramos do novo institucionalismo. A autora parte das teorias behavioristas dos anos 1950 e 1960 para levantar os aspectos de maior destaque do novo institucionalismo, que emerge como um contraponto à abordagem comportamental. Nesse sentido, enquanto o behaviorismo toma como base de análise o comportamento observável dos indivíduos, o novo institucionalismo não concorda que o comportamento seja capaz de explicar todos os fenômenos políticos, uma vez que a ação política ocorre no contexto de instituições cujas influências devem ser consideradas. Além disso, o novo institucionalismo critica as premissas behavioristas a respeito das preferências dos indivíduos: ao invés de tomar as escolhas e o comportamento como uma expressão de tais interesses, o novo institucionalismo distingue entre preferências “expressas” e “reais”, sendo que as escolhas feitas por um único indivíduo podem variar de acordo com o contexto institucional vigente, ainda que suas preferências “reais” permaneçam as mesmas.

Outro ponto de divergência entre o behaviorismo e o novo institucionalismo destacado por Immergut é o modo como as decisões coletivas são abordadas: enquanto para a primeira vertente as decisões coletivas seriam expressões da vontade geral e resultariam da agregação das vontades individuais, o novo institucionalismo ressalta que há uma diferença importante entre vontade geral e decisão coletiva, sendo que esta segunda seria fortemente influenciada pelos mecanismos e métodos de agregação que a balizam, diferindo-se da mera soma de preferências. Por fim, uma terceira diferença relevante entre o behaviorismo e o novo institucionalismo refere-se ao padrão normativo que guia cada uma dessas abordagens. Se, no caso do behaviorismo, é possível identificar a influência do utilitarismo, no novo institucionalismo se aceita de antemão que a influência das instituições vem acompanhada de certos vieses e desvios que fazem com que as decisões sejam parciais, cabendo aos institucionalistas “ponderar a direção desse desvio e suas implicações e sugerir formas de melhorar a justeza dos resultados institucionais” (IMMERGUT, 2006: 159).

Uma vez esclarecidas as principais características do novo institucionalismo face ao behaviorismo, Immergut discute o modo como determinados aspectos da abordagem institucionalista

perpassa os três ramos que compõem essa vertente teórica: teoria da escolha racional, teorias das organizações e institucionalismo histórico. A primeira pode ser definida como a “análise de escolhas feitas por atores racionais em condições de interdependência. Ou seja, é o estudo da ação estratégica de atores racionais utilizando ferramentas como a teoria dos jogos” (IMMERGUT, 2006: 165). Para os teóricos da escolha racional, a ação dos atores políticos deve sempre considerar as regras do jogo vigente, as quais, muitas vezes, acabam fazendo com que as escolhas feitas não coincidam com as preferências ideais dos indivíduos, que, por sua vez, podem se empenhar na transformação de tais regras a fim de torná-las mais compatíveis às suas preferências individuais. É importante ressaltar que a teoria da escolha racional pressupõe a existência de atores plenamente conscientes dos seus interesses e inteiramente capazes de optar pelos caminhos mais racionais. É justamente neste ponto que a teoria da escolha racional diverge mais fortemente do segundo ramo do novo institucionalismo, a teoria das organizações^{iv}. De acordo com essa abordagem,

“limites inerentes à cognição – sejam humanos, artificiais ou organizacionais – impedem tomadas de decisão racionais. O tempo e as informações não são abundantes o suficiente para permitir que os indivíduos calculem as suas preferências com base na plena ponderação de todas as alternativas e suas consequências. Em vez disso, os atalhos da racionalidade limitada, tal como a confiança em padrões operacionais de procedimentos, permitem aos indivíduos tomarem decisões. Logo, o comportamento não expressa preferências, mas resulta na verdade dos diversos mecanismos que os indivíduos adotam para enfrentar e superar os limites cognitivos” (IMMERGUT, 2006: 169).

Um aspecto importante da teoria das organizações é que as instituições são vistas como estruturas dotadas de códigos simbólicos cujos significados, uma vez parte da rotina, geram aprendizado e passam a operar como atalhos que possibilitam a tomada de decisões. Com isso, os atores não precisam recorrer a cálculos estratégicos todas as vezes que precisam tomar decisões.

Por fim, o institucionalismo histórico caracteriza-se por apresentar uma perspectiva mais macrossociológica na qual são consideradas as relações entre política, Estado e sociedade, bem como as interações entre atores políticos e sociais e as instituições vigentes. Nessa perspectiva, as contingências e as características históricas têm um papel fundamental, fazendo com que as escolhas dos atores variem nos diferentes contextos, ainda que determinados aspectos institucionais sejam semelhantes. Nesse sentido, para o institucionalismo histórico, as causas dos fenômenos políticos devem ser analisadas de modo a levar em consideração os fatores contextuais e a comparação entre as diferentes trajetórias históricas.

Os trabalhos de Pierson (1993, 1994, 2000, 2004) são boas ilustrações da aplicação da perspectiva do novo institucionalismo histórico. Nos trabalhos mais teóricos (1993, 2000), o autor ressalta a importância das contingências históricas (conforme acima discutido) e da dependência de trajetória, entendida como a cadeia de causalidades que faz que os eventos e escolhas se conectem através do tempo. Em outras palavras, essa cadeia de causalidades se forma - de maneira não premeditada e como consequência não antecipada da ação - na medida em que determinadas escolhas acabam levando a outras

decisões que, por sua vez, levam a uma terceira escolha, de modo que, ao final, tem-se uma conjuntura diferente da inicial, mas que carrega elementos do contexto de origem.

Um bom exemplo desse tipo de análise é o estudo de Katzenstein (1985) sobre o modo como Áustria e Suíça, dois países geograficamente pequenos da Europa, criaram estratégias internas para superar as vulnerabilidades às quais estavam expostos no âmbito da economia internacional. Tomando como ponto de partida determinadas características e as escolhas historicamente realizadas pelos dois países, o autor empreende uma análise comparativa detalhada sobre ambas as trajetórias. Assim, analisando, de um lado, o socialismo democrático austríaco (com um Estado forte) e, de outro, o capitalismo liberal suíço (marcado pela descentralização que levou à formação de um Estado fraco), Katzenstein discute o modo como diferenças quanto à formação dos mercados, dos movimentos trabalhistas e das burocracias internas fizeram com que os dois estados acabassem assumindo papéis e funções distintas.

No entanto, a despeito de todas as diferenças, ao longo das décadas de 1930 e 1940 - as dificuldades impostas pelo contexto de guerra, a depressão econômica e, sobretudo, as desvantagens implicadas pela concorrência com os grandes países europeus que os circundavam - esses dois países se viram diante de um desafio semelhante: construir arranjos de poder colaborativos, de modo que a tomada de decisão não ficasse sob o monopólio de atores políticos específicos, mas se estruturasse em torno da colaboração entre atores distintos. Tanto a Áustria como a Suíça tiveram de alterar suas tendências históricas de distribuição do poder entre os atores políticos relevantes. Com isso, enquanto, no caso austríaco, houve uma desconcentração do poder com a redução do ativismo estatal, na Suíça, houve um fortalecimento do poder central, que passou a ter maior influência em relação às esferas descentralizadas de poder. Katzenstein sumariza de maneira precisa a interação entre diferenças e convergências na trajetória política dos dois países:

“Diferenças históricas no papel do Estado persistem lado a lado com fortes tendências convergentes. A principal pressão em direção à convergência é provocada por problemas compartilhados pelos dois países: ambos são pequenos, comprometidos com a abertura econômica e inextricavelmente inseridos à economia internacional. Em cada um, o envolvimento crescente na economia internacional – de carácter liberal - reforçou as lições políticas da década de 1930 e 1940, incentivando a colaboração política em larga escala. Uma das principais semelhanças entre o consenso políticos desses países é um estreitamento das diferenças de poder entre atores [...]. Assim como as diferenças no carácter desses estados são refletidas nas políticas sociais, as tendências convergentes são refletidas em algumas semelhanças surpreendentes na estratégia política, através da qual a Áustria ea Suíça têm resolvido os seus problemas econômicos e sociais no mundo do pós-guerra” (KATZENSTEIN, 1985: 248, tradução nossa do original)

Outra característica do novo institucionalismo histórico, destacada por Pierson (1993, 2000), é o fato de as análises dele decorrentes levarem em conta não as macroinstituições políticas - supostamente incapazes de explicar as diferenças entre os países. Em vez disso, consideram as instituições domésticas, que se, por um lado, permitem apreender as especificidades de cada contexto, por outro, conduzem à falta

de parcimônia teórica e dificultam a realização de grandes generalizações, uma vez que fatores diferentes devem ser considerados. Pierson também destaca que as análises históricas devem estar atentas para os efeitos de *feedback*, isto é, sobre o modo como as políticas públicas executadas em um primeiro momento podem se converter em regras do jogo e influenciar o modo como a política, num sentido mais amplo, se estruturará.

Assim, o autor destaca três esferas em que os efeitos de *feedback* podem se fazer presentes: a) grupos de interesse: quando determinadas políticas tomadas em benefício de certos grupos de interesse fornecem a tais grupos determinados recursos (financeiros, organizacionais, oportunidades de acesso) que fazem com que tais atores tenham uma posição privilegiada nas disputas políticas futuras, alterando o equilíbrio de forças nas arenas de decisão política; b) elites governamentais: ocorre quando determinadas políticas são implementadas pelas elites de modo a transformar ou expandir a capacidade do Estado. Com isso, as possibilidades administrativas para futuras iniciativas do governo são alteradas, modificando as perspectivas de implementação das políticas a serem feitas posteriormente; c) Opinião pública: ocorre quando políticas implementadas em um primeiro momento produzem o efeito *lock-in*, isto é, geram o aprisionamento de certas práticas, consolidando clivagens, identidades, interesses e preferências que deverão ser levadas em consideração nas decisões a serem tomadas futuramente.

Um aspecto importante que interfere no efeito *feedback* é modo como os atores políticos interpretam e têm acesso às informações sobre uma determinada política pública, o que se dá mediante um processo de aprendizado do qual os atores, sobretudo as elites governamentais, tiram conclusões positivas ou negativas, podendo direcionar o curso das ações futuras de acordo com tais conclusões. Outro fator que influencia a cognição dos atores em relação às políticas é a visibilidade das mesmas, de modo que as decisões de grande visibilidade, facilmente rastreáveis, têm maiores chances de despertar aceitação ou rejeição da opinião pública e dos grupos de interesse, enquanto as políticas menos vivíveis e de difícil rastreamento podem passar despercebidas por tais atores.

Ao analisar as políticas destinadas a promover a retração do *Welfare State* nos Estados Unidos de Reagan e na Inglaterra de Thatcher, o próprio Pierson (1994) apresenta uma boa ilustração de como operam os efeitos de *feedback*. Segundo o autor, uma vez que os governos conservadores contavam com o apoio da maioria, o contexto político desses países era aparentemente favorável à implementação dos projetos de retração dos gastos sociais; porém, as mudanças não foram tão profundas quanto se podia esperar. Uma das explicações para isso é o fato de que as condições conjunturais que marcavam tais países no contexto das reformas não eram mais as condições existentes no contexto da expansão do *welfare state*, de modo que tais benefícios não puderam ser simplesmente retirados como se nunca tivessem existido. Em outras palavras, as políticas do *welfare state* criaram novas redes de interesses e consolidaram certos costumes que não poderiam ser eliminados sem implicar em graves custos políticos para os reformadores. Ainda que determinados grupos que representavam importante suporte para o *welfare*

state durante sua expansão – especificamente, no movimento trabalhista - estivessem enfraquecidos, outros grupos emergiram e se estruturaram em torno dos novos interesses que foram surgindo ao longo do tempo, os quais encontravam respaldo nas políticas sociais e, portanto, não poderiam ser eliminadas sem a forte oposição dos grupos beneficiados. O resultado disso foi que, tanto Reagan como Thatcher, ainda que contassem com forte apoio político, enfrentaram enormes dificuldades em executar seus projetos conservadores. Com isso, suas reformas tiveram de se limitar a algumas áreas restritas, mais especificamente àquelas em que os grupos beneficiados não estavam fortemente organizados, não chegando a representar um obstáculo relevante.

Retornando à análise de Immergut (2006) sobre os três ramos do novo institucionalismo, é importante ressaltar que a teoria da escolha racional, a teoria das organizações e o institucionalismo histórico divergem em alguns pontos específicos. Entretanto, têm em comum a premissa de que as instituições são relevantes para a compreensão dos processos políticos e que as escolhas dos atores políticos não devem ser tomadas como expressão de suas reais preferências, mas sim como resultado da interação entre esses indivíduos, o contexto e as instituições nas quais estão inseridos.

1.2. A formação da agenda política

De maneira geral, pode-se dizer que a pergunta que norteia a reflexão acerca da formação de agendas políticas é: “por que alguns problemas se tornam importantes para o governo e outros não?”.

O modelo de múltiplos fluxos de Kingdon (1995) apresenta uma resposta analítica a essa questão. Tomando a agenda política como o conjunto de assuntos que despertam a atenção do governo, o autor propõe que a ascensão de uma determinada questão à agenda governamental ocorre por um processo composto de três fluxos paralelos, que devem convergir para que as questões sejam consideradas pelo governo: a) fluxo dos problemas, b) fluxo das soluções ou alternativas políticas e c) fluxo político.

O primeiro desses fluxos refere-se ao processo por meio do qual certas questões (corriqueiras ou não) da vida social são transformados em problemas de relevância pública e conseguem se fazer visíveis em meio a uma série de outras questões. Segundo Kingdon (op. cit.), são três os processos que fazem com que uma questão se destaque e receba atenção:

1) **Indicadores:** são estatísticas e informações produzidas por agência governamentais ou não governamentais, que monitoram o desempenho de atividades e eventos como, por exemplo, mortes em estradas, índice de contaminação de doenças, preços ao consumidor, mortalidade infantil e outros. Nesse processo, a metodologia utilizada para coleta dos dados e a interpretação dada a tais indicadores são de

extrema relevância. 2) **Eventos e crises:** são acontecimentos não rotineiros que, ao eclodir, despertam a atenção para questões muitas vezes esquecidas dos formuladores de políticas públicas. 3) **Feedback:** são constatações feitas pelo governo mediante o monitoramento de certas atividades que passam a indicar a necessidade de mais atenção e maiores intervenções governamentais:

“No curso normal dos acontecimentos, as autoridades governamentais recebem feedback sobre o funcionamento dos programas implementados [...] Esse feedback muitas vezes chamam atenção para alguns problemas: programas que não estão funcionando como o planejado, execução que não se enquadra dentro do mandato legislativo, novos problemas que surgiram como resultado da promulgação de um programa, ou conseqüências imprevistas que devem ser corrigidas” (Kingdon, 1995: 100, tradução nossa do original^{vi}).

Já o segundo fluxo, das alternativas, refere-se às propostas de especialistas, pesquisadores, assessores, acadêmicos, funcionários públicos e analistas pertencentes a grupos de interesse para solucionar os problemas, os quais nem sempre emergem junto com propostas de solução. De acordo com Kingdon, uma vez formuladas, as alternativas permanecem pairando em uma *sopa primitiva de políticas*, a partir da qual podem sobreviver intactas - o que significa que são tecnicamente viáveis, têm custos toleráveis e contam com a aceitação do público em geral e a com a receptividade dos formuladores de políticas públicas -, combinar com novas propostas ou ser descartadas.

Por fim, o fluxo político refere-se à esfera das barganhas, negociações e disputas em torno de interesses nas diversas arenas decisórias. A opinião pública nacional, as campanhas dos grupos de pressão, os resultados eleitorais, a conformação ideológica do Congresso e as mudanças de administração são fatores que interferem diretamente na dinâmica do fluxo político.

É importante ressaltar que, para um determinado problema despertar o interesse do governo, é necessário que esses três fluxos sejam reunidos por intermédio dos empreendedores, isto é, indivíduos (secretários de gabinete, políticos profissionais, lobistas, acadêmicos, burocratas etc.) que, devido à posição ocupada no processo decisório e suas habilidades pessoais, conseguem fazer as conexões necessárias para promover a ascensão de determinadas questões. No entanto, para que os empreendedores ajam, é necessário o aparecimento das *janelas de oportunidade*, isto é, ocasiões que oferecem possibilidade de alteração da agenda de governo. Em algumas circunstâncias, o aparecimento dessas janelas é previsível, como no caso de mudanças de governo, renovação de programas governamentais e o início dos ciclos orçamentários. Contudo, as janelas de oportunidade também podem aparecer de maneira imprevista, sendo que, quando isso ocorre, os empreendedores têm que estar preparados para não perderem a oportunidade de elevar suas propostas à agenda governamental.

Por outro lado, Fuks (2000) analisa o surgimento de novos assuntos nas agendas governamentais a partir da perspectiva do debate público. Para o autor, a emergência de questões na agenda pública explica-se mais em termos da dinâmica social e política do que dos atributos intrínsecos dos temas em

A Política Orçamentária Brasileira e Seus Impactos Sobre o Arranjo Federativo

disputa. Em outras palavras, é o modo como os fatos são interpretados e veiculados que garantem que eles sejam considerados pelo governo, e não suas características objetivas. Nesse processo, o divisor de águas entre a ascensão ou não de um tema à agenda governamental é a capacidade dos atores em fazer com que os assuntos de seu interesse sejam aceitos publicamente como temas de interesse geral. Nesse caso, o contexto social que antecede a emergência dos temas à agenda é crucial na medida em que é nele que os temas ganham a visibilidade necessária para a sua ascensão e aceitação pública.

Com isso, quanto mais os temas circularem pelas diversas arenas, maiores as suas chances de se destacarem e receberem status de problema público. Segundo o autor, alguns fatores podem ser favoráveis nesse processo como, por exemplo, o contexto cultural e estrutural vigentes, a natureza das arenas onde as disputas ocorrem e a interação entre as arenas, o que faz com que temas que circulam e certas arenas sejam mais facilmente incluídos em outras. A esse respeito, Fuks destaca o papel estratégico dos meios de comunicação que, por serem uma espécie de ligação entre todas as arenas, dão grande visibilidade e tendem a favorecer a ascensão dos temas que neles são veiculados. No entanto, em última análise, é o debate gerado em torno de cada tema a variável chave para a conversão dos assuntos em temas públicos, sendo que o conjunto dos atores envolvidos em cada debate

“pode variar desde a restrita comunidade de especialistas em determinadas áreas das políticas públicas até o espectro social mais amplo, onde se faz sentir a influência mais ou menos ampla dos movimentos sociais e da opinião pública. No limite, há monopólio sobre a definição quando há consenso entre a elite que compõe a comunidade determinada envolvida na definição de políticas públicas em relação a um determinado assunto, assegurando o reconhecimento público de sua autoridade enquanto conhecedor da questão.” (FUKS, 2000: 84)

É importante ressaltar, no entanto, que a influência dos diferentes atores nos rumos dos debates públicos não é a mesma e aqueles que controlam recursos materiais, organizacionais e simbólicos tendem a ter grandes vantagens em relação aos demais. Fuks ressalta que os atores governamentais, em especial, possuem uma posição bastante privilegiada no debate público na medida em que seus pronunciamentos têm grande visibilidade, o que lhes assegura condições especiais de participação.

Em resumo, a emergência dos temas à agenda do governo seria o resultado dos debates e disputas ocorridos no âmbito das mais diversas arenas sociais, nas quais os assuntos que conseguem mais visibilidade e maior aceitação pública passam a ser tema de relevância para o governo.

1.3. A implementação

Após a emergência dos temas às agendas governamentais, é hora de se pensar as soluções na forma de políticas para promover a execução, já que a ascensão à agenda de governo, por si só, não

garante a implementação das propostas discutidas. Muito pelo contrário, após a formação da agenda, as propostas têm de percorrer um longo caminho até serem, finalmente, concretizadas como políticas públicas. Fazendo uma análise linear de execução de políticas, Grindle e Thomas (1991) propõem um novo modelo para entender o processo que separa a formação da agenda e a implementação de políticas governamentais, destacando que a não execução de certas decisões governamentais nem sempre é fruto da falta de vontade política das agências responsáveis, mas sim de obstáculos desconsiderados pelos analistas.

Assim, enquanto o modelo linear enfatiza o processo decisório e vê a execução como um desdobramento natural das diretrizes estabelecidas, o modelo interativo proposto pelos autores dá mais centralidade à fase de implementação e ressalta que as falhas na execução de políticas não devem ser solucionadas com o simples fortalecimento institucional das agências executoras, mas sim com o planejamento adequado. Ressalta-se que, no modelo interativo, desde a emergência de um determinado tema à agenda governamental até sua transformação em proposta de política e implementação, ele estará sujeito a uma série de pressões, no âmbito público e burocrático, provenientes dos que desejam a sua implementação e daqueles que se opõem a ela. Assim, o resultado final dependerá dos recursos políticos, financeiros, administrativos e técnicos mobilizados por defensores e opositores.

Em outras palavras, na medida em que novas políticas sempre alteram o equilíbrio de interesses existentes, colocar em prática novas propostas sempre despertará o descontentamento dos grupos afetados negativamente. Nesse sentido, para que a mudança se concretizar com sucesso, é necessário que os seus defensores analisem o processo como uma disputa de interesses no qual forças políticas atuam continuamente e de maneira estratégica. Ademais, os interessados na implementação devem ser capazes de prever as reações contrárias a fim de tirar conclusões a respeito da viabilidade da implementação de suas propostas. Segundo Grindle e Thomas, as reações podem se dar nos âmbitos:

- a) **Público:** quando geram a mobilização de grupos de pressão existentes ou fomentam a formação de novos grupos de oposição. Esse tipo de reação põe em jogo interesses importantes para o governo e para as elites políticas, sendo que a própria legitimidade do regime político pode ser questionada e a sustentabilidade da reforma pode ser colocada em dúvida se, durante sua execução, surgirem reações públicas fortes (GRINDLE e THOMAS, 1991: 17).
- b) **Burocrático:** ocorre quando burocratas ou funcionários públicos não concordam e resistem a mudanças que os afetam diretamente. Sua oposição pode se manifestar de maneira explícita ou através da sabotagem ou da sua inatividade.

Assim, segundo os autores, para que o processo de implementação seja bem sucedido, os reformadores devem olhar para além do processo de decisão e estarem atentos para as reações a serem

despertadas, certificando-se de que os recursos políticos, financeiros, administrativos e técnicos de que dispõem são suficientes para dar sustentação à nova política.

2. Federalismo fiscal e a política orçamentária no Brasil pós-redemocratização

A luta pela institucionalização do federalismo no Brasil é tão antiga quanto a história independente do país e, ao longo de todo o século XIX, sempre esbarrou no temor das elites políticas do império ante o risco da desintegração territorial. Essas elites temiam que a institucionalização de um sistema político mais liberal e descentralizado viesse a desembocar em uma fragmentação político-territorial, tal qual ocorrera com a América espanhola. Por volta da década de 1870 a discussão em torno da criação de um sistema político descentralizado voltou à tona, tendo como principais defensores as oligarquias estaduais, que queriam se ver livres da forte regulação fiscal exercida pelo governo monárquico, bem como dos altos impostos cobrados pelo mesmo, os quais limitavam o seu crescimento econômico. Em 1889, foi proclamada a República no Brasil, cuja primeira Constituição, promulgada em 1891, instituiu o federalismo como forma de organização das relações entre a União e os estados. Desde então, todas as Constituições subsequentes do Brasil (1934, 1937, 1946, 1967 e 1988) reafirmaram o federalismo como meio de vinculação entre o governo central e as unidades territoriais do governo.

O modo como o federalismo foi implantado no Brasil e a recorrência com que ele aparece na história institucional brasileira podem ser analisados à luz do que os teóricos do novo institucionalismo histórico denominam de efeito *feedback*. Pode-se destacar o fato de que tendo sido implantado, em 1889, como estratégia política para acomodar os interesses de elites descontentes com o centralismo, o federalismo deixou de ser uma simples política adotada para atender interesses momentâneos e se converteu em elemento estruturador da vida política brasileira daí por diante, o que tornou sua eliminação praticamente inviável. Em outras palavras, embora a emergência do federalismo estivesse ligada aos interesses das oligarquias brasileiras por mais autonomia, ele permaneceu presente mesmo após a queda do regime oligárquico das elites que garantiram a sua implementação. Isso se deu pelo fato de que, uma vez instituído, o federalismo contribuiu para a consolidação de identidades e fidelidades políticas regionais, cristalizando-se como fator indispensável para organizar a distribuição territorial do poder no Brasil. Nesse sentido, mesmo nos períodos de governos autoritários e centralistas (Estado Novo e Ditadura Militar) a manutenção do federalismo foi garantida constitucionalmente, dado que a sua eliminação implicaria em uma série de custos para as elites centralistas e poderia acarretar graves problemas de instabilidade política. Assim, pode-se dizer que a opção pelo federalismo feita na Constituição de 1891 acabou estruturando as decisões subsequentes, garantido a manutenção desse princípio na vida política brasileira, o que ilustra um autêntico caso em que as políticas dão forma ao arranjo político.

3.1. Centralização e descentralização no federalismo fiscal brasileiro

Analisando a evolução recente do federalismo fiscal brasileiro, certos autores, como Kugelmas (2001) e Leme (1992), têm destacado que, em contraste com a forte centralização de recursos do período autoritário (1964-1985) e associado ao discurso da redemocratização, a década de 1980 foi marcada por uma forte descentralização de receitas federais em direção aos estados e aos municípios^{vii}. O clima de descentralização refletiu-se nos trabalhos da Assembléia Constituinte, durante a qual se formou, de um lado, um grupo composto por estados desenvolvidos das regiões sul e sudeste interessados em aumentar sua capacidade de arrecadação própria e, de outro lado, uma coalizão composta pelos estados menos desenvolvidos, desejosos de aumentar as transferências federais para os cofres estaduais. Em comum, ambos os grupos tinham o interesse em ampliar sua receita, o que se confirmou, em detrimento do Poder Central, com a promulgação de Constituição de 1988.

Apesar da ampla descentralização tributária garantida pela Constituição, a busca por mais recursos orçamentários por parte dos estados teve continuidade durante os anos subsequentes, o que resultou na emergência de um federalismo predatório que acabou conduzindo a uma crise fiscal marcada, dentre outras coisas, pelo forte endividamento dos governos estaduais e pela difusão da “guerra fiscal” entre os estados.

A reversão desse quadro de descentralização de recursos e de crise fiscal teve início a partir do final do governo Itamar Franco (1992-1994) e ao longo do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), quando o governo federal ganhou força perante os estados e conseguiu impor importantes restrições às prerrogativas fiscais dos governos estaduais. Uma série de fatores políticos e econômicos contribuiu para o êxito do governo federal no enfrentamento da crise financeira. Dentre eles, pode-se destacar a implantação bem sucedida de um novo sistema monetário (Plano Real) que produziu importantes impactos sobre as finanças estaduais, o forte respaldo eleitoral do governo federal junto à população e a vigência de boas relações entre o Executivo Federal e os governadores de alguns estados chave (Marcello Alencar/RJ, Eduardo Azeredo/MG, Antônio Brito/RS, Mário Covas/SP) (ABRÚCIO, 1999). Ao final desse processo, o governo federal conseguiu reduzir o desequilíbrio financeiro, ampliou o controle sobre os gastos dos estados, além de frear a crescente descentralização de recursos e aumentar a própria arrecadação^{viii}.

O êxito do governo federal na contenção do processo de descentralização não significou, no entanto, que os governos subnacionais, especificamente os estados, tenham abandonado a busca por mais recursos financeiros. Pelo contrário, a restrição às prerrogativas fiscais dos estados fez com que os atores políticos estaduais procurassem novas estratégias para conseguir os recursos necessários à realização de investimentos e políticas públicas. Uma dessas novas estratégias foi a intervenção das bancadas estaduais do Congresso no processo orçamentário através da apresentação de emendas orçamentárias. Essas

ampliaram as possibilidades dos estados negociarem e auferirem mais recursos e investimentos junto à União.

As contribuições no novo institucionalismo podem ser úteis para ajudar a compreender essas transformações recentes do federalismo fiscal brasileiro. Em primeiro lugar, os constantes ciclos de descentralização e recentralização verificados ao longo da política brasileira e, especificamente, nas últimas décadas, podem ser entendidos à luz do que os teóricos do novo institucionalismo histórico chamam de dependência de trajetória. No caso do federalismo brasileiro, esse fenômeno se verifica no fato de o excesso de centralização conduzir ao excesso de descentralização que, por sua vez, causa nova centralização. Em outras palavras, ao optar por sistemas políticos fortemente centralizadores (ainda que federalistas do ponto de vista constitucional) as elites políticas dos períodos autoritários acabaram amordaçando os interesses descentralizados que, uma vez libertados (com a queda dos governos autoritários), procuraram se expressar de maneiras extremas dando origem a um sistema político amplamente descentralizado. A descentralização extrema, por sua vez, acaba gerando instabilidades que fazem com que as autoridades optem por mais centralização; esta entra em choque com os interesses regionais produzindo novas pressões por descentralização, e assim sucessivamente. Com isso, os ciclos da centralização e de descentralização do federalismo brasileiro podem ser interpretados como exemplos da dependência de trajetória na medida em que ambos os fenômenos estão ligados através de uma cadeia de causalidades, sendo que as decisões e escolhas políticas por eles acarretadas influenciam-se mutuamente.

O novo institucionalismo também oferece um entendimento interessante do modo como as elites políticas regionais têm se comportado nos últimos anos. Conforme se discutiu acima, após algumas reformas no sistema fiscal brasileiro, que passou a conter regras mais severas com relação aos gastos das unidades federativas, os estados se viram privados de importantes fontes de receitas. No entanto, a necessidade de realizar políticas de investimentos acabou levando as elites regionais a buscarem novas formas de financiamento de suas despesas, sendo que a via das transferências voluntárias federais foi uma das principais alternativas encontradas. A partir do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (quando entrou em vigor a maior parte das novas restrições fiscais), observa-se que as bancadas estaduais passaram a se unir cada vez mais para conseguir o financiamento de recursos federais para os seus estados de origem através de transferências voluntárias. Assim, se até então a maior parte dos congressistas intervinham no processo orçamentário por meio da apresentação de emendas individuais, a partir de 1995, cresce o número de emendas apresentadas coletivamente por bancadas estaduais. Em outras palavras, pode-se dizer que a vigência de um conjunto de regras mais restritivas foi responsável por alterar o comportamento parlamentar das elites políticas estaduais, tornando-as mais comprometidas com os interesses coletivos de seus estados de origem^{ix}. Esse fato sugere que, tal como propõem os teóricos do novo institucionalismo, as instituições importam e são capazes de afetar os resultados do jogo político

através da influência sobre o comportamento e sobre as escolhas dos atores políticos, que, dado o conjunto de regras vigentes, se veem compelidos a tomarem esta ou aquela decisão.

Ainda com relação ao efeito das instituições sobre os resultados e escolhas políticas, ao analisar os trabalhos da Comissão Mista do Orçamento (CMO), autores como Souza (2003) e Melo (2004) têm observado que o modo como a política orçamentária brasileira está estruturada tem contribuído para o amortecimento das desigualdades e desequilíbrios regionais. Isso significa que os estados economicamente menos desenvolvidos e as regiões mais pobres têm conseguido levar suas demandas ao governo federal e, com isso, minimizar os problemas implicados pela escassez de receitas próprias. Uma das explicações para esse sucesso dos estados menos desenvolvidos em conseguir que seus projetos passem pela CMO pode estar nas regras de composição de tal comissão que reproduz a desproporcionalidade de representação existente no Congresso. Assim, os estados sobrerrepresentados na Câmara dos Deputados e no Senado (que coincidentemente são os estados mais pobres) são também sobrerrepresentados na CMO e, com isso, são favorecidos na aprovação de suas propostas. De modo contrário, estados sub-representados no Congresso (que são os mais ricos) são também sub-representados na CMO e, com isso, encontram obstáculos em fazer com que suas demandas passem pela comissão do orçamento. Dessa forma, as regras de distribuição de cadeiras no Legislativo Nacional teriam um efeito importante sobre os resultados da alocação de recursos orçamentários entre os estados, evidenciando que as instituições importam.

3.2. A política orçamentária brasileira

A receita dos estados brasileiros é composta por recursos de duas modalidades:

a) Recursos tributários próprios – são receitas cuja arrecadação e gestão são responsabilidade das próprias unidades federativas, podendo ou não ser compartilhados com os municípios.

b) Repasses da União – são recursos arrecadados pelo governo federal e transferidos aos demais entes federativos. Podem ser de dois tipos: transferências constitucionais e transferências voluntárias.

O modo como as transferências constitucionais e voluntárias são distribuídas a cada ano é indicado na Lei Orçamentária Anual (LOA) cuja elaboração tem início nos órgãos do Executivo (ministérios), cabendo ao presidente enviar a proposta orçamentária inicial ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de cada ano. A intervenção do Legislativo no modo como o orçamento é alocado dá-se por via da apresentação de emendas orçamentárias à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). A aceitação das emendas congressuais está subordinada a existência de uma indicação sobre os recursos necessários, admitindo apenas os provenientes de anulação de certas despesas.

A Política Orçamentária Brasileira e Seus Impactos Sobre o Arranjo Federativo

Uma vez alterado e votado pelo Congresso Nacional, o projeto de orçamento retorna ao Executivo para sanção do Presidente, sendo que a aprovação dos gastos não torna compulsória a sua execução. Em outras palavras, “a lei orçamentária é autorizativa, não mandatária; isto é, o Executivo precisa da autorização legislativa para efetuar qualquer gasto, mas não precisa fazer todos os gastos autorizados” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2002: 314). Portanto, o Executivo é que decide quais das emendas aprovadas serão implementadas e quando isso ocorrerá, o que nos dá a dimensão da importância estratégica do presidente no âmbito do processo orçamentário. Essa importância aumenta quando se leva em consideração que - sobretudo após as reformas fiscais de meados dos anos 90 quando os estados perderam alguns recursos e passaram a sofrer restrições no que se refere à liberdade de alocar os seus gastos como bem entendessem - os entes federativos dependem fortemente das transferências voluntárias para a realização de investimentos e de políticas públicas.

Assim, ao analisar o modo como os recursos federais constitucionais e não constitucionais são alocados territorialmente, Rodden e Arretche (2004) chegaram a algumas conclusões interessantes no que se refere à capacidade dos diferentes estados em tornar suas demandas visíveis ao poder central: a) estados que deram mais votos ao presidente na última eleição receberam maior montante de transferências não constitucionais *per capita*; b) estados com maiores números absolutos de eleitores receberam maiores transferências não constitucionais *per capita*; c) os estados com maior representação na coalizão do presidente recebem maiores montantes de transferências *per capita* (o que fica ainda mais evidente no caso de estados pequenos, sobrerrepresentados); d) quanto mais pobre o estado, menos ele recebe: crescentes níveis de riqueza estão associados a maior volume de transferências; e) estados menores sobrerrepresentados têm grande poder de barganha quando se leva em conta as transferências voluntárias.

Essas conclusões sugerem três possíveis interpretações no que se refere à capacidade dos estados em levar suas demandas à agenda governamental. Em primeiro lugar, o maior montante de recursos pagos aos estados ricos pode ser explicado pelo fato de eles, supostamente, possuírem estruturas técnico-administrativas melhor equipadas e, com isso, terem melhores condições de formular bons projetos que lhes garantem mais recursos federais. Tal interpretação nos remete ao modelo de Kingdon e a sua proposição a respeito do fluxo das alternativas que chama a atenção para o fato de que tão importante quanto fazer com que uma questão se converta em problema, é apresentar soluções viáveis para a resolução de tal problema. No caso brasileiro, as desigualdades entre os estados parecem fazer com que eles tenham diferentes capacidades de elaborar alternativas passíveis de implementação.

Em segundo lugar, quanto mais recursos políticos um determinado estado tiver, maior a sua capacidade em levar as suas demandas ao governo. Tal constatação nos remete novamente à análise de Kingdon e o modo como ele destaca a importância do fluxo político no processo decisório em torno das políticas de governo. Além disso, percebe-se o papel estratégico do Presidente (e do Executivo nacional

em geral) que é quem dá a palavra final sobre a aprovação dos recursos e, conforme apreendido das conclusões acima, utiliza suas prerrogativas para beneficiar os estados que lhe proporciona maior apoio político. Tal fato sugere que, tal como propõe a literatura a respeito do novo institucionalismo, o Estado (que no caso brasileiro, traduz-se na figura do Presidente e do poder Executivo nacional) deve ser tomado como um efetivo ator político, na medida em que tem interesses próprios e age com coerência e autonomia.

Por fim, pode-se destacar o fato de estados sobrerrepresentados terem apresentado uma grande capacidade de captar recursos do governo federal. Isso corrobora a discussão feita acima de que as regras de distribuição de cadeiras no Legislativo Nacional têm um efeito importante sobre os resultados da alocação de recursos orçamentários entre os estados favorecendo os estados menores e sobrerrepresentados em relação aos maiores e sub-representados.

Os dados da tabela abaixo sobre as transferências federais aprovadas a pagas aos diferentes estados durante o ano de 2007 nos permitem fazer outras constatações importantes em relação ao processo orçamentário brasileiro:

Transferências Federais Aprovadas e liberadas por estado (2007)

UF	Autorizado (R\$)	Liberado (R\$)	Líber./autoriz. (%)	Pag est/total liber(%)
BA	330.700.000	51.732.813	15,64	2,84%
PB	387.500.000	46.154.795	11,91	2,54%
AL	331.650.000	16.000.000	4,82	0,88%
GO	331.600.000	10.713.850	3,23	0,59%
MG	693.908.760	176.907.026	25,49	9,72%
PE	419.900.000	3.061.743	0,72	0,17%
RD	334.500.000	561.698	0,16	0,03%
RR	260.500.000	29.339.338	11,26	1,61%
SC	246.510.000	79.098.475	32,08	4,35%
SP	411.100.000	70.594.238	17,17	3,88%
SE	188.100.000	33.875.625	18,00	1,86%
TO	428.350.000	123.745.535	28,88	6,80%
AC	260.858.709	193.520.620	74,18	10,63%
AP	260.100.000	3.482.854	1,33	0,19%
AM	229.550.000	9.056.196	3,94	0,50%
CE	339.150.000	46.946.483	13,84	2,58%
DF	266.400.000	701.962.233	263,49	38,56%
ES	200.200.000	16.325.698	8,15	0,90%
MA	365.600.000	16.364.432	4,47	0,90%
MT	349.362.000	11.740.599	3,36	0,64%
MS	342.800.000	3.684.800	1,07	0,20%
PA	261.800.000	14.983.123	5,72	0,82%
PR	254.900.000	5.519.261	2,16	0,30%
PI	301.000.000	5.361.590	1,78	0,29%
RJ	289.998.000	19.843.675	6,84	1,09%

A Política Orçamentária Brasileira e Seus Impactos Sobre o Arranjo Federativo

RN	205.200.000	19.141.439	9,32	1,05%
RS	373.400.000	110.582.234	29,61	6,07%
Total	8.664.637.469	1.820.300.373	21,00	100,00%

Fonte: Dados do portal Siga Brasil/Senado Federal

Ao analisar os dados da tabela, o primeiro elemento que chama a atenção é o modo como estados semelhantes do ponto de vista socioeconômico e, portanto, com demandas políticas semelhantes (como Acre e Amapá, e Minas Gerais e São Paulo), têm merecido uma atenção diferenciada do governo federal no que se refere à transferência de recursos. Tal constatação sugere que, tal como Fuks (2000) aponta, a emergência de determinadas questões à agenda governamental não se deve à natureza intrínseca dessas questões, mas sim ao modo como os problemas são social e politicamente construídos. Com efeito, no caso brasileiro as relações políticas entre as unidades federativas e a União são os melhores indicadores da capacidade dos estados em dar visibilidade às suas demandas e obter a aprovação e liberação de recursos, conforme já discutido.

Outra observação que chama a atenção nos dados acima é a diferença entre o que é aprovado e que é liberado: apenas 21% do que foi aprovado no projeto orçamentário de 2007 foi efetivamente liberado, sendo que, na comparação entre os estados, esse índice variou de 0,16%, no caso de Rondônia, a 263%, no caso do Distrito Federal. A primeira explicação para essa variação entre o que consta na agenda governamental e o que é colocado em prática refere-se ao aparecimento de imprevistos econômicos que obrigam o governo federal a cortar determinados gastos com transferências inicialmente previstas no orçamento. Ainda assim, a variação entre os estados é bem considerável, o que nos leva a questionar: por que, mesmo considerando o aparecimento às restrições econômicas, alguns estados são mais bem sucedidos do que outros em fazer com que suas demandas orçamentárias sejam implementadas pelo governo federal?

A sugestão de Grindle e Thomas (1991), discutida neste trabalho, aponta que quanto mais recursos políticos, administrativos, financeiros e técnico-burocráticos um determinado grupo obtiver, maior a sua capacidade de dar sustentação às suas propostas e superar os obstáculos e reações contrárias à sua implementação. No entanto, no caso brasileiro os recursos administrativos, técnicos e financeiros (inferidos a partir do grau de desenvolvimento socioeconômico dos estados) não parece ser um bom indicador da capacidade dos estados em garantir a implementação das suas propostas de transferência federais. Afinal, a unidade federativa mais desenvolvida (São Paulo) não apresenta uma taxa de liberação de recursos muito elevada, enquanto estados bem menos desenvolvidos (como Acre e Santa Catarina) apresentam níveis consideráveis de liberação dos recursos solicitados ao governo federal. Assim, ao que tudo indica, a explicação para a variação entre o que é aprovado e liberado para os diferentes estados está no âmbito das relações políticas entre as unidades federativas e a União. Isso corrobora a suspeita de que os recursos políticos não apenas são bons indicadores da capacidade dos estados em levar suas demandas

às agendas governamentais, como também asseguram a implementação dos projetos políticos das elites estaduais aliadas ao governo.

3. Considerações Finais

Uma vez que lida com a alocação de recursos financeiros, a política orçamentária brasileira constitui uma arena de disputa estratégica para interesses das mais variadas modalidades, dentre eles os interesses territoriais expressos através das disputas federativas entre os estados. Buscando a liberação de maior montante de verbas federais, as elites estaduais lançam mão de recursos políticos, econômicos, técnico-administrativos e burocráticos a fim de fazer com que os seus interesses e as suas propostas políticas prevaleçam em relação às das demais unidades federativas.

Após as análises realizadas neste trabalho, tudo indica que, nessa competição por mais recursos federais, os estados com mais recursos políticos (entendidos como boas relações com o Executivo Nacional) são os que mais se beneficiam no sentido de fazer com que suas demandas não apenas cheguem à agenda do governo, mas também de garantir que os recursos solicitados sejam efetivamente liberados. Outro fator que parece ter influência significativa no sucesso dos estados em tornar suas demandas visíveis aos olhos do poder central é o grau de riqueza dos estados, o que pode ser atribuído ao fato de estados mais ricos supostamente terem mais condições técnicas de formular bons projetos. No entanto, ao que tudo indica, esse fator tem importância menor do que os recursos políticos.

Essas e outras conclusões presentes no trabalho são, em maior ou menor grau, corroboradas pela literatura sobre o processo de formação de agenda e de implementação de políticas públicas, cujas contribuições teóricas deram inteligibilidade às disputas federativas no âmbito da política orçamentária brasileira. Por outro lado, a literatura sobre a interferência das instituições nos rumos e resultados das disputas políticas (novo institucionalismo) também fornece uma interpretação interessante de como o federalismo se converteu em fator estrutural relevante na política brasileira, os seus sucessivos ciclos de centralização e descentralização e as mudanças no comportamento dos atores políticos estaduais decorrentes das transformações nas regras vigentes.

Nesse sentido, espera-se que as questões levantadas na introdução deste trabalho tenham sido respondidas de maneira satisfatória, embora não definitiva, e que a literatura sobre políticas públicas tenham se mostrado um referencial teórico pertinente para pensar os conflitos do federalismo fiscal e da política orçamentária brasileira.

4. Referências Bibliográficas

- ABRÚCIO, F. *Os barões da Federação*. São Paulo: Editora Hucitec, 1998.
- ARRETCHE, M. e RODDEN, J. Política distributiva na federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 47, n° 3, p. 549-576, 2004.
- ARRETCHE, M. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, n° 24, p. 69-85, 2005.
- CAMARGO, A. Federalismo e identidade nacional. In: SACHS, I. WILHEIM, J. e PINHEIRO, P. (Orgs). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo, Cia das Letras, 2001, p. 306-347.
- COUTO E SILVA, G. *Conjuntura Política Nacional (o Poder Executivo e a geopolítica do Brasil)*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1981.
- FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. Interesses eleitorais, partidos e política orçamentária. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 45, n° 2, p. 303-344, 2002.
- FUKS, M. Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. *BIB*, Rio de Janeiro, n° 49, p. 79-94, 1° sem. 2000.
- IMMERGUT, E. O núcleo teórico do novo institucionalismo. In: SARAIVA, E. e FERRAREZI, E. (Orgs). *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, p. 155-196, 2006
- KATZENSTEIN, P. Small nations in an open international economy: the converging balance state and society in Switzerland and Austria. In: EVANS, P. RUESCHMEYER, B. e SKOCPOL, T. (Orgs). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University, p. 227-252, 1985.
- KINGDON, J. *Agendas, alternatives and public policies*. Nova Iorque, Harper Collins College Publishers, 1995.
- KUGELMAS, E. Evolução recente do regime federativo no Brasil. In: HOFMEISTER, W e CARNEIRO, J.M.B (Orgs). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, Série Debates n° 22, vol. 1, p. 29-50, 2001.
- LEME, H. J. C. *O federalismo na Constituição de 1988: representação política e distribuição de recursos tributários*. Dissertação de mestrado, Universidade Estadual de Campinas, 1992.
- MARCH, J. e OLSEN, J. The new institutionalism: organizational factors in political life. *American Political Science Review*, vol 78, n° 3, p. 734-749, 1984.
- MELO, A. L. A. *A intervenção Legislativa no orçamento da União: Implicações para a representação política, o federalismo e o desenvolvimento regional*. Tese de doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2004.
- PIERSON, P. *Dismantling the welfare state? (Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment)*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- PIERSON, P. When effects become cause: Policy feedback and political change. *World Politics*, vol. 45, n° 4, p. 596-628, 1993.
- PIERSON, P. Path dependence, increasing returns and the study of politics. *American Political Science Review*, vol. 94, n° 2, p. 251-267, 2000.

SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P. RUESCHMEYER, B. e SKOCPOL, T. (Orgs). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University, cap. 1, 1985.

SOARES, M. M. *Teoria do sistema federal: heterogeneidades territoriais, democracia e sistema político*. Dissertação de mestrado, Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, 1997.

SOUZA, C. Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos estados por recursos orçamentários federais. *DADOS: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 46, n° 2, p. 345-384, 2003.

ⁱ Federalismo fiscal pode ser definido como sistema que organiza territorialmente a distribuição de recursos e regula as relações financeiras entre os entes federados.

ⁱⁱ Texto original: “primarily as an arena within which economic interest groups or normative social movements contended or allied with one another to shape the making of public policy decisions. Those decisions were understood to be allocations of benefits among demanding groups. Research centered on the societal «inputs» to government and on the distributive effects of governmental «outputs». Government itself was not taken very seriously as an independent actor, and in comparative research, variations in governmental organizations were deemed less significant than the general «functions» shared by the political systems of all societies” (SKOCPOL, 1985: 4)

ⁱⁱⁱ Texto original: “It is interesting to suggest that political institutions and the society are interdependent, but that statement needs to find a richer theoretical expression. It is appropriate to observe that political institutions can be treated as actors in much the same way we treat individuals as actors, but we need more detailed demonstration of the usefulness of doing so. [...]. And it is provocative to note the importance of symbols, ritual, ceremony, and myth in political life, but we can no sustain the provocation without a clearer specification of how theories of politics are affected by such a vision”. (MARCH e OLSEN, 1984: 742)

^{iv} As divergências entre a teoria da escolha racional e a teoria das organizações ficam evidentes na proposição feita por alguns adeptos dessa segunda abordagem de que a conexão entre problemas e soluções se dá de maneira aleatória (modelo da Lata de lixo) e não de acordo com cálculos racionais de custo e benefício que visam à maximização dos resultados.

^v Texto original: “Historically grounded differences in the state’s role persist side by side with strong convergent tendencies. The principal pressure toward convergence comes from the problems the two countries share. Both are small, committed to economic openness, an inextricably involved in international economy. In each, increasing involvement in the liberal international economy has reinforced the political lessons of the 1930 and 1940, encouraging far-reaching political collaboration. One of the most important correlates of their consensus politics is a narrowing of power differences between actors [...]. Just as the differences in the character of these states are reflected in social policy, the convergent tendencies are reflected in some surprising similarities in the political strategy by which Austria and Switzerland have solved their economic and social problems in the postwar world”. (KATZENSTEIN, 1985: 248)

^{vi} Texto original: “In normal course of events, governmental officials receive feedback about the operational of exiting programs [...] This feedback often brings problems to their attention: programs that are not working as planned, implementation that does not square with their interpretation of the legislative mandate, new problems that have arisen as a result of a program’s enactment, or unanticipated consequences that must be remedied” (KINGDON, 1995: 100)

^{vii} Enquanto em 1980 as receitas totais de União, estados e municípios correspondiam, respectivamente, a 69,2%, 22,2% e 8,6% da receita total do país. Em 1988 esses valores eram de 62,3%, 26,9% e 10,6%, e em 1997 de 56,4%, 27,5% e 16,1% (ABRÚCIO, 1999:14-15).

^{viii} Com relação à ampliação da arrecadação federal, deve-se destacar a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), que reteve 20% dos Fundos de Participação dos governos subnacionais nos cofres da União e que foi aprovado no final do governo Itamar Franco (ABRÚCIO, 1999).

^{ix} De acordo com Souza (2003), outro fator que teria levado os parlamentares a apresentarem uma postura mais comprometida com os interesses estaduais a partir de 1995, seria a Resolução n° 2 da Comissão Mista do Orçamento, que passou a incentivar o comportamento coletivo em detrimento de ações individuais.