

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIA POLÍTICA

Fernando Gonçalves Marques

Transferências Voluntárias da União para os Municípios:
Barganha Política ou Políticas Públicas?

SÃO PAULO

2021

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIA POLÍTICA

Fernando Gonçalves Marques

Transferências Voluntárias da União para os Municípios:
Barganha Política ou Políticas Públicas?

Versão Corrigida

Tese apresentada ao Programa de pós-graduação em Ciência Política na Universidade de São Paulo, como parte dos requisitos para a obtenção de título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Paolo Ricci

SÃO PAULO

2021

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

M357t Marques, Fernando Gonçalves
Transferências Voluntárias da União para os
Municípios: Barganha Política ou Políticas Públicas? /
Fernando Gonçalves Marques ; orientador Paolo Ricci.
- São Paulo, 2021.
110 f.

Tese (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras
e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
Departamento de Ciência Política. Área de
concentração: Ciência Política.

1. Transferências Voluntárias da União. 2.
Federalismo Fiscal. 3. Políticas Pública. 4.
Barganhas Eleitorais. I. Ricci, Paolo, orient. II.
Título.

ENTREGA DO EXEMPLAR CORRIGIDO DA DISSERTAÇÃO/TESE

Termo de Ciência e Concordância do (a) orientador (a)

Nome do (a) aluno (a): Fernando Gonçalves Marques

Data da defesa: 28 / 11 / 2019

Nome do Prof. (a) orientador (a): Prof. Dr. Paolo Ricci

Nos termos da legislação vigente, declaro **ESTAR CIENTE** do conteúdo deste **EXEMPLAR CORRIGIDO** elaborado em atenção às sugestões dos membros da comissão Julgadora na sessão de defesa do trabalho, manifestando-me **plenamente favorável** ao seu encaminhamento e publicação no **Portal Digital de Teses da USP**.

São Paulo, 17 / 02 / 2020



(Assinatura do (a) orientador (a))

Folha de Aprovação

Fernando Gonçalves Marques

Transferências Voluntárias da União para os Municípios: Barganha Política ou Políticas Públicas?

Tese apresentada ao
Programa de pós-graduação
em Ciência Política na
Universidade de São Paulo,
como parte dos requisitos
para a obtenção de título de
Doutor em Ciência Política.

Aprovado em:

Banca Examinadora:

Prof. Dr.

Instituição:

Assinatura:

Prof. Dr.

Instituição:

Assinatura:

Prof. Dr.

Instituição:

Assinatura:

Prof. Dr.

Instituição:

Assinatura:

Prof. Dr.

Instituição:

Assinatura:

Agradecimentos

Ao longo de todo meu percurso no doutorado, por diversas vezes pensei nas pessoas que estavam me apoiando e às quais eu não poderia esquecer de agradecer quando finalizasse a redação desta tese. Agora que o momento de fazer os agradecimentos chegou, espero não ter esquecido ninguém que, de alguma maneira, me deu suporte nesse longo processo.

Primeiro, gostaria de agradecer aos meus pais e à minha irmã, que desde o primeiro passo na vida acadêmica me deram todo o apoio e incentivo possível. Em especial, gostaria de destacar o exemplo de superação de minha mãe, ao mostrar que, não importa o quão dolorosa seja sua trajetória, não se pode desistir nunca.

Meus amigos de infância que até hoje me acompanham também merecem um agradecimento especial pelo apoio não apenas durante o doutorado, mas por toda a vida. Me considero uma pessoa de muita sorte por ter amigos como Gabriel, Fábio Collet, Guilherme, Ricardo, Fábio Lacerda, César, Diego, Alex, Rodrigo e Felipe.

Agradeço também aos amigos que conheci no Departamento de Ciência Política (DCP), Raissa, Andreza, Maurício, Fabrício, Marcos, Fábio, Natália e Victor, que colaboraram para a minha formação e tornavam o ambiente da pós-graduação muito mais divertido. Gostaria de fazer um agradecimento especial ao Thiago e ao Miguel, que tive a sorte e prazer de conhecer no DCP, e que com certeza permanecerão como meus amigos pelo resto da vida.

Aproveito este espaço para expressar minha enorme gratidão a Maria Raimunda, Márcia, Vasne e Rossana. Essas pessoas foram fundamentais para que eu pudesse terminar meu doutorado, e eu sempre me lembrarei de todo o apoio que recebi no momento mais difícil desta jornada.

Gostaria também de registrar aqui um enorme agradecimento ao meu orientador, Prof. Dr. Paolo Ricci, que muito contribuiu para a execução deste trabalho, com sua postura exigente e ao mesmo tempo paciente, e que me abriu a porta quando eu mais precisava. Serei sempre grato por tudo.

Não poderia deixar de agradecer às universidades públicas, pela enorme contribuição que deram para a minha formação. Foi um privilégio poder desfrutar do excelente ambiente

acadêmico que a Unesp e USP me proporcionaram. Também cabe aqui agradecer ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), que me ofereceu uma bolsa de doutorado.

Por fim, o mais importante agradecimento que eu faço aqui é direcionado a Laís, que foi a pessoa que acompanhou de perto tudo o que eu vivi nesses anos de doutorado e segurou a minha onda sempre! Laís, eu já lhe disse isso mil vezes, mas nunca é demais repetir que você é a melhor companhia que eu poderia ter nas farras e nas barras. Obrigado por tudo!

Resumo

O objetivo desta tese é analisar as relações de distribuição de recursos entre os entes federativos brasileiros, discutindo as proposições teóricas que a literatura da ciência política apresenta acerca da lógica que define a distribuição de transferências discricionárias do governo central para os municípios brasileiros, e propondo uma nova maneira de abordar o assunto.

As principais contribuições deste trabalho foram mostrar que, examinando os dados disponíveis sobre transferências de convênios para os municípios, no período de 2002 a 2012: 1) não há indícios de que as transferências sejam majoritariamente direcionadas para um público específico de eleitores, sejam eles os *core districts* ou os *swing districts*; 2) as transferências de convênios foram sistematicamente distribuídas de modo a beneficiar majoritariamente os prefeitos do mesmo partido do presidente; 3) as regras de contrapartidas estabelecidas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias afetam a forma como são distribuídos tais recursos; e 4) as transferências de convênios produziram um efeito de redução na desigualdade de recursos disponíveis para os municípios aplicarem em políticas públicas.

Palavras-chave: Transferências Voluntárias da União, Federalismo Fiscal, Barganhas Eleitorais, Políticas Públicas

Abstract

The purpose of this thesis is to discuss the relations of resource distribution among Brazilian federal entities, discussing the theoretical propositions that political science literature presents about the logic that defines the distribution of central government discretionary transfers to Brazilian municipalities, and proposing a new approach to the subject.

The main contributions of this work were to show that, by examining the available data on transfer of agreements to municipalities, from 2002 to 2012 1) there is no evidence that transfers are mainly directed to a specific public of voters, the Core Districts or the Swing Districts; 2) the transfers were systematically distributed so as to benefit mostly the mayors of the same party as the president; 3) the counterpart rules set forth in the Budgetary Guidelines Laws affect how such resources are distributed; and 4) transfers of agreements produced a reduction effect on the inequality of resources available for municipalities to apply in public policies.

Tags: Fiscal Grants, Fiscal Federalism, Electoral Bargains, Public Policy

Lista de Figuras

Figura 1 - Número de municípios que receberam recursos por meio de Convênios com a União (2002 a 2012)	23
Figura 2 - Convênios Vs Arrecadação própria dos municípios (R\$).....	24
Figura 3 - Convênios <i>per capita</i> (média em R\$) por faixa populacional dos municípios.....	25
Figura 4 - Tipos de Transferências de Convênios da União para os Municípios (2002 a 2012)	27
Figura 5 - Transferências de convênios <i>per capita</i> (decis) por categoria de município (critério de contrapartida na LDO) (2004).....	48
Figura 6 - Emenda de Jamil Murad sobre contrapartidas de transferências voluntárias	49
Figura 7 - Emenda de Márcio Reinaldo Moreira (PP) sobre contrapartidas de transferências voluntárias	50
Figura 8 - Emenda de Luiz Carreira sobre contrapartidas de transferências voluntárias	51
Figura 9 - Emenda de Alice Portugal sobre contrapartidas de transferências voluntárias	52
Figura 10 - Trecho do Projeto de Lei n. 331/2006	53
Figura 11 - Notícia da Agência Senado sobre a LDO de 2004	54
Figura 12 - Notícia da Agência Senado sobre a LDO de 2009	54
Figura 13 - Composição das Transferências de Convênios da União para os Municípios – por ano (2002 a 2008)	62
Figura 14 - Arrecadação própria <i>per capita</i> (média R\$) por categoria de município (critério de contrapartida na LDO) (2002 a 2012).....	91
Figura 15 - Convênios como fator de desigualdade horizontal.....	92
Figura 16 - Curvas Lorenz - Efeito Redutor de Desigualdade dos Convênios.....	93

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Comparativo arrecadação própria e convênios	25
Tabela 2 - Convênios por região do Brasil (2002 a 2012)	28
Tabela 3 - Convênios por Estados do Brasil (2002 a 2012).....	28
Tabela 4 - Resumo das Regras de Contrapartidas de Convênios na LDO	45
Tabela 5 - Plano de Contas da STN – Receitas ano de 2002	61
Tabela 6 - Modelos de Regressão	69
Tabela 7 Modelos de Regressão – Transferências de Convênios de Educação	72
Tabela 8 - Modelos de Regressão – Transferências de Convênios de Saúde.....	74
Tabela 9 Modelos de Regressão – Transferências de Convênios de Desenvolvimento Social.....	76
Tabela 10 Modelos de Regressão – Transferências de Convênios de Combate à Fome.....	77
Tabela 11 Modelos de Regressão – Transferências de Convênios de Saneamento	79
Tabela 12 Modelos de Regressão – Transferências de Convênios de Transportes	79
Tabela 13 - Modelos Logit – Efeitos dos convênios para a manutenção do partido no comando da cidade	84
Tabela 14 - Modelos de Regressão – Efeitos dos convênios nas eleições municipais.....	87
Tabela 15 - Modelos de Regressão – Efeitos dos convênios nas eleições federais.....	89

Lista de Quadros

Quadro 1 - Ministros da Educação	71
Quadro 2 – Ministros da Saúde	73
Quadro 3 – Ministros do Desenvolvimento Social	75
Quadro 4 – Ministros das Cidades	78
Quadro 5 – Ministros dos Transportes	78

Sumário

INTRODUÇÃO	14
1. FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO E AS TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO PARA OS MUNICÍPIOS	17
2. TEORIAS E INTERPRETAÇÕES EM TORNO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO (TVUs).....	30
3. TRANSFERÊNCIAS DISCRICIONÁRIAS NA LDO: A IMPORTÂNCIA DAS REGRAS DE CONTRAPARTIDAS NOS CONVÊNIOS	44
4. TRANSFERÊNCIAS DE CONVÊNIOS DO GOVERNO FEDERAL PARA OS MUNICÍPIOS: TESTANDO AS HIPÓTESES APRESENTADAS.....	56
5. OS POSSÍVEIS EFEITOS DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NOS RESULTADOS ELEITORAIS E NA PROVISÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS	81
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	96
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	99
APÊNDICE	107

Introdução

As análises feitas sobre o Brasil recém-democratizado questionavam e colocavam em dúvida sua governabilidade. Esta literatura produzida no final da década de 80 e no decorrer da década seguinte, de modo geral, apontava para aspectos como alta fragmentação do sistema partidário, clientelismo, excesso de poder dos governos subnacionais, entre outros fatores que colocavam em cheque a capacidade de se manter um equilíbrio institucional que fosse democrático e governável (LAMOUNIER, 1996) (MAINWARING, 2001) (ABRUCIO, 1998). Entretanto, com a produção de novas pesquisas sobre o tema, já no final da década de 90, foram aparecendo trabalhos que se notabilizaram por contrapor argumentos e sustentar, com dados empíricos, que o Brasil não sofria do mal da paralisia decisória (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2000) (CHEIBUB; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009).

Nesse sentido, o tema fiscal oferece questões que avançam nessa análise. Isso porque ele não só examina as relações entre o governo federal e as entidades subnacionais, mas trata também da capacidade de se obterem receitas e da autonomia dos governos em tomar decisões efetivas sobre gastos com políticas públicas. Cabe destacar que a geração e a distribuição de recursos são pontos bastante relevantes nas discussões acerca das relações intergovernamentais e, por isso, precisam ser examinados em seus mais diversos aspectos.

De acordo com Oates (1999), transferências intergovernamentais são importante instrumento de execução de políticas e podem ser utilizadas com objetivos diversos. No entanto, a literatura afirma que elas são utilizadas principalmente para dois objetivos principais: distribuir benefícios para outras jurisdições, para equalização fiscal entre as localidades; e como ferramenta de melhoria do sistema fiscal como um todo. Além disso, conforme Sakurai (2009), as transferências são um dos principais mecanismos de operação do federalismo fiscal, e uma das justificativas mais utilizadas para o uso desse tipo de ferramenta é a necessidade de correção, por meio do governo central, de eventuais diferenças e desequilíbrios existentes entre os entes federados. De acordo com o autor, o

bom uso dessas transferências pode permitir um desenvolvimento mais homogêneo das regiões de um país.

No que diz respeito à capacidade de redução das desigualdades regionais, pode-se afirmar, de acordo com Arretche (2009), que as transferências constitucionais têm um caráter fortemente redistributivo. Em uma análise sobre o efeito de equalização das transferências governamentais nas desigualdades regionais brasileiras, Arretche (2009) demonstrou que, quando aplicamos o índice de Gini para cada tipo de receita dos municípios brasileiros e analisamos seu efeito na desigualdade regional, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) tem o poder de reduzir para 0.30 o nível de desigualdade, que chega a 0.55 quando consideradas apenas as receitas próprias desses entes da federação brasileira. Sabemos também que, não fossem essas transferências, os municípios – principalmente os pequenos – perderiam enorme parcela de sua arrecadação.

As Transferências Voluntárias da União (TVUs), ao contrário das transferências constitucionais e das receitas próprias, não têm uma arrecadação garantida e nem alocação previamente definida por lei. A obtenção de tais receitas pelos governos municipais depende quase que exclusivamente da vontade do Poder Executivo Federal, que controla todos os meios pelos quais esse mecanismo de transferência de recursos funciona (elaboração da Lei Orçamentária Anual e a efetiva execução do orçamento). O objetivo central dessa tese é entender como são tomadas as decisões do Executivo Federal no que concerne às TVUs.

A maior parte da literatura olha apenas para correlação entre volume dos repasses e alinhamento partidário ou votos nas eleições majoritárias. Na prática, as explicações eleitorais despontam como as principais causas do *modus operandi* do governo quando se trata de transferir recursos para os municípios. Nesta tese, exploramos uma hipótese alternativa que se fundamenta na ideia de que as transferências dependem dos incentivos e constrangimentos formais que cada município enfrenta para se beneficiar de repasses federais discricionários. Dito de outra forma, é o custo financeiro para um município firmar convênio e começar a receber tais repasses que explica a dinâmica das TVUs, mais do que a dimensão eleitoral. Na prática, significa que não basta saber quem recebe mais, mas temos de entender como se dá esse processo.

As principais contribuições deste trabalho foram mostrar que, no caso das transferências voluntárias do governo federal para os municípios brasileiros, não há evidências claras que confirmem a validade dos argumentos apresentados por quem defenda que a lógica por trás do processo de alocação de recursos é puramente uma barganha política derivada da lógica eleitoral.

Ao contrário, examinando os dados disponíveis sobre transferências de convênios para os municípios, no período de 2002 a 2012, é possível afirmar que não há indícios de que as transferências sejam majoritariamente direcionadas para um público específico de eleitores, sejam eles os *core districts* ou os *swing districts*. Tampouco se pode dizer que as transferências de convênios foram estrategicamente distribuídas de modo a beneficiar os prefeitos do mesmo partido do presidente.

Esta tese mostra que, apesar de ignoradas pelos principais autores que examinaram as transferências voluntárias para os municípios brasileiros, as regras de contrapartidas estabelecidas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias afetam a forma como são distribuídos tais recursos.

Por fim, esta pesquisa mostra que as transferências de convênios produziram um efeito de redução na desigualdade de recursos disponíveis para os municípios aplicarem em políticas públicas.

Para tal análise, esta tese está dividida em seis capítulos, além desta introdução. No primeiro, são apresentados os aspectos legais e institucionais envolvidos no processo de transferências de convênios do governo federal para os municípios, no Brasil. Em seguida tratamos da revisão da bibliografia pertinente ao tema das transferências discricionárias. No terceiro capítulo está exposta a análise das regras de contrapartida estabelecidas na LDO que regem a distribuição das transferências voluntárias para os municípios brasileiros. Na sequência, os testes empíricos que testam a validade das hipóteses apresentadas nesta tese. No quinto capítulo, são observados possíveis efeitos das transferências discricionárias. Por fim, o último capítulo é dedicado às conclusões do trabalho.

1. Federalismo Fiscal Brasileiro e as Transferências da União para os Municípios

O objetivo deste capítulo é apresentar ao leitor as características e todos os aspectos legais e institucionais inerentes às transferências de convênios do governo federal com os municípios, no Brasil. Além disso, apresentaremos os dados referentes às receitas municipais no período de 2002 a 2012¹, obtidos no levantamento feito junto à Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

1.1 Aspectos Legais

Atualmente, os municípios têm, além de suas fontes de recursos tributários próprios (IPTU, ISS, entre outras), duas outras fontes de obtenção de receitas. A primeira refere-se às transferências constitucionais ou obrigatórias. Essas transferências são consideradas obrigatórias porque são valores repassados pela União de forma compulsória, seus critérios de distribuição são regulados por leis, e os objetivos dessa política de distribuição são definidos claramente. Como exemplos das transferências constitucionais ou obrigatórias, podemos citar, entre outras, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), as transferências para custear os serviços do Sistema Único de Saúde (SUS), o Fundo para o Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb/Fundef). A segunda forma de repasse de recursos da federação para os municípios é via transferências discricionárias, também conhecidas como transferências voluntárias (TVUs) ou convênios.

De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, são consideradas TVUs todas as transferências discricionárias provenientes da União para os outros entes da Federação, com a finalidade de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não sejam motivadas por determinação constitucional, legal, ou os recursos destinados ao SUS. Essa fonte de recursos está sob responsabilidade do Poder Executivo da União, que pode definir o montante de recursos a serem transferidos, bem como os municípios que vão recebê-los, e até as condições para a celebração desses acordos.

¹ Todos os dados de receitas dos municípios mencionados nesta tese foram corrigidos pela inflação, valores reais a preços de dez./12, considerando o Índice Nacional de Preços ao consumidor (IPCA).

A Constituição Federal de 1988 estabelece que o sistema orçamentário brasileiro seja organizado em três instrumentos: Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e Lei Orçamentária Anual (LOA). O Plano Plurianual tem vigência de quatro anos, e sua função é organizar o planejamento orçamentário, estabelecendo diretrizes, objetivos e metas para serem cumpridos durante sua vigência. A LDO, cuja vigência é anual, cumpre o papel de estabelecer as diretrizes (ou prioridades) para a Lei Orçamentária que será elaborada. Por fim, a LOA organiza as previsões de receitas e despesas do exercício financeiro correspondente.

De acordo com a legislação brasileira, as transferências discricionárias da União devem constar no orçamento do governo federal. Na Lei Orçamentária Anual (LOA), elaborada pelos poderes Executivo e Legislativo, estão indicados os valores referentes às TVUs. O processo de gestação dessa lei começa no início de cada ano, com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão coordenando e sistematizando um processo de negociação das demandas de cada uma das instituições do governo federal, a fim de elaborar o orçamento para o ano seguinte. Desse processo resulta o Projeto de Lei Orçamentária Anual (Ploa), o qual é submetido a apreciação do presidente da República. Este, por sua vez, analisa o projeto e, em seguida, o encaminha para o Poder Legislativo.

No Congresso Nacional, o Projeto de Lei Orçamentária Anual é examinado, emendado e votado. Assim que aprovado no Poder Legislativo, ele volta para o presidente da República, que tem o poder de sancionar, ou vetar, tal projeto. No entanto, o fato de determinado recurso constar na LOA não significa que esse gasto será efetuado.

Na prática, o Poder Executivo pode simplesmente não efetuar uma despesa na forma como está definida na LOA, ou seja, mesmo que haja um montante alocado como Transferências Voluntárias da União na LOA, nada além da vontade do Poder Executivo garante que esse repasse será efetuado. Assim, um município pode até lograr inserir na LOA (por meio de um ministério qualquer ou de uma emenda parlamentar) uma quantia a ser recebida por ele via transferência voluntária, mas isso não garante o recebimento de tais recursos. No momento da execução das despesas, esse mesmo município terá de convencer o Poder Executivo a efetivar o aludido repasse. Tal fato demonstra que a principal arena

decisória, no que concerne às Transferências Voluntárias da União, está situada no Executivo Federal.

Além disso, de acordo com informações da Controladoria Geral da União², o acesso, por parte do interessado, a recursos de origem federal transferidos mediante a celebração de convênio depende não apenas da solicitação ao ente governamental federal responsável pelo projeto ou atividade objeto da transferência, como também da demonstração de estar apto a receber recursos e executar o objeto, segundo as normas legais vigentes. Assim, os municípios que desejarem obter recursos federais para executar um projeto na área educacional, por exemplo, deverão primeiro escolher um dos programas ou ações desenvolvidas no Ministério da Educação³ e, feito isso, encaminhar o pedido dos recursos desejados. Dessa forma, para receber as transferências voluntárias, os municípios deverão cumprir um conjunto de requisitos e exigências legais⁴, relacionadas ao cumprimento de várias legislações e procedimentos administrativos de uma série de órgãos públicos.

Há ainda um grupo de exigências⁵ relacionadas com a legalidade de gestão fiscal feita aos municípios. Entre as principais destacam-se:

- "A comprovação, conforme Lei de Responsabilidade Fiscal, de que instituiu, regulamentou e arrecadou todos os tributos nos termos definidos na legislação vigente⁶ (Constituição Federal, Código Tributário Nacional, etc.);
- A comprovação de que existe dotação específica, no orçamento do município, para a despesa objeto da transferência;

² BRASIL. Controladoria Geral da União. Gestão de Recursos Federais. Manual para os Agentes Municipais. Brasília, 2005.

³ No portal do Sincov e nos manuais elaborados pelos ministérios que oferecem recursos por meio de convênios, é possível encontrar informações sobre todo o processo de solicitação de recursos, bem como sobre os programas e ações do governo, entre as quais os municípios devem eleger suas prioridades ao solicitar sua inclusão na relação de municípios atendidos.

⁴ Os requisitos estão na letra da lei e relacionados com o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e com a publicação de suas contas e relatórios de gestão fiscal. Assim, o município precisa: publicar, bimestralmente, relatórios resumidos da execução orçamentária (imprensa oficial do município ou na sede da prefeitura); encaminhar, anualmente, suas contas ao Poder Executivo da União; publicar, quadrimestralmente, Relatório de Gestão Fiscal; não exceder, com despesas de pessoal, 60% da receita corrente líquida, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal.

⁵ Conforme o manual da CGU: Controladoria Geral da União. Gestão de Recursos Federais. Manual para os Agentes Municipais. Brasília, 2005.

⁶ Esses requisitos e exigências estão detalhados na legislação que trata do assunto: a Constituição Federal de 1988; a Lei Complementar n. 101/2001; a Lei n. 9.995/2000; e nas regras normativas redigidas pela Secretaria do Tesouro Nacional.

- O compromisso em não destinar os recursos recebidos por meio de transferências voluntárias ao pagamento de pessoal. Se este compromisso não for cumprido o ato será anulado e o agente será responsabilizado.
- A comprovação de que está em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos ou financiamentos devidos à União;
- A comprovação de estar em dia quanto à prestação de contas de recursos anteriormente recebidos da União;
- A comprovação de estar cumprindo os limites constitucionais de aplicação da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nos serviços públicos de saúde;
- A comprovação da observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal;
- A comprovação de existência de previsão orçamentária de contrapartida, estabelecida de modo compatível com a capacidade financeira da respectiva unidade beneficiada, nos limites legais" (BRASIL, 2005).

Ainda conforme a Controladoria Geral da União⁷, no que diz respeito às transferências voluntárias, a despeito de toda a normatização administrativa e fiscal já comentada, qualquer município pode solicitar recursos para o governo federal, independentemente de estarem, ou não, contemplados no Orçamento Geral da União. No primeiro caso, mesmo que o município já tenha sido contemplado na Lei Orçamentária Anual, ele ainda tem que elaborar um plano de trabalho e apresentá-lo na sede do órgão federal no qual está disponível o recurso. Esse plano de trabalho, a ser acompanhado de documentação⁸ que confirme o atendimento das exigências para a celebração de convênio, deve contemplar também informações detalhadas sobre as razões para a celebração do convênio, a descrição completa do objeto a ser executado, as metas quantitativas e qualitativas, as etapas da execução do projeto, o plano de aplicação dos recursos a serem recebidos, bem como da contrapartida, e o cronograma de desembolso. De acordo com as orientações da Controladoria Geral da União⁹, além das informações acima, deve integrar no Plano de Trabalho a especificação completa do bem a ser produzido ou adquirido,

⁷ Controladoria Geral da União. Gestão de Recursos Federais. Manual para os Agentes Municipais. Brasília, 2005.

⁸ Quanto à documentação exigida para complementar o plano de trabalho, trata-se da declaração, no próprio impresso do Plano de Trabalho, de que não está em situação de mora ou inadimplência junto a qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Federal direta e indireta e da comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel – mediante certidão de registro no cartório de imóvel – no caso da execução de obras ou benfeitorias. São admitidas, por interesse social, condicionadas à garantia subjacente de uso pelo período mínimo de vinte anos, outras hipóteses alternativas, tratadas na Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional n. 4/2003.

⁹ Controladoria Geral da União. Gestão de Recursos Federais. Manual para os Agentes Municipais. Brasília, 2005.

quando for o caso, e, no caso de obras ou serviços, o projeto básico¹⁰. Os municípios que não tiverem sido contemplados no Orçamento Geral da União e desejarem recursos por meio de transferências voluntárias precisarão primeiro realizar uma avaliação de suas necessidades em várias áreas da administração, tais como saúde, educação, cultura, infraestrutura, saneamento.

A partir daí, deverão buscar nos órgãos concedentes (ministérios e autarquias) projetos, atividades ou eventos que possam ser implementados no município, levando em consideração a existência, no orçamento municipal, de recursos suficientes para as contrapartidas. Os municípios também deverão elaborar a solicitação da transferência apresentando o Plano de Trabalho ou Plano de Atendimento, encaminhando-os ao órgão concedente ou à instituição financeira federal. Ou seja, mesmo que o município não tenha sido contemplado na Lei Orçamentária de um determinado ano, ele ainda pode tentar obter recursos para o ano fiscal subsequente.

Outro fato que deve ser levado em consideração na análise da distribuição dos recursos mediante convênios refere-se à obrigatoriedade, nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias, de contrapartida em todos os convênios.

Conforme consta na LDO, a contrapartida poderá ser atendida por meio de recursos financeiros, de bens ou de serviços, desde que economicamente mensurável, e estabelecida de modo compatível com a capacidade financeira da respectiva unidade beneficiada, tendo por limites os percentuais estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Segundo a Controladoria Geral da União¹¹, para comprovar sua capacidade de honrar com a contrapartida, o município precisa apresentar documentos que o respaldem, como por exemplo, a Lei Orçamentária do Município aprovada, ou o Projeto de Lei Orçamentária. Depois de firmado o convênio, o município ainda tem que fazer a prestação de contas durante toda a vigência do contrato, para provar que tudo o que foi acordado está de fato sendo cumprido. Quando o convênio prevê transferências em mais de três parcelas, a prestação de contas referente ao que foi recebido na primeira parcela é condição para o recebimento da terceira. O prazo para prestação final das contas é o mesmo da vigência do

¹⁰ Na forma do inciso IX do art. 6º da Lei n. 8.666/93.

¹¹ Controladoria Geral da União. Gestão de Recursos Federais. Manual para os Agentes Municipais. Brasília, 2005

convênio. Nos casos em que a duração do convênio ultrapasse o ano fiscal, o município tem até o último dia do mês de fevereiro para apresentar toda a comprovação dos gastos referentes ao ano fiscal anterior. Caso não tenha feito as despesas programadas de acordo com o plano de trabalho, o município tem que devolver o valor recebido e não gasto. Se não houver prestação de contas, ou a cidade não devolver os valores recebidos e não gastos, o município fica impedido de firmar novos convênios com o governo federal.

Tendo em vista tudo o que foi dito até aqui sobre os procedimentos para a obtenção de recursos por meio de TVUs, percebemos que tal processo exige um empenho do município em se enquadrar em toda legislação federal sobre administração pública e orçamentária, ter uma capacidade técnica e administrativa para elaborar e acompanhar toda a execução do Plano de Trabalho que serve como objeto do contrato de convênio com a União e, ainda, ter receita disponível para as contrapartidas que são solicitadas.

Conhecendo a realidade dos municípios, o governo federal vem, ao longo dos últimos anos, promovendo melhorias no processo burocrático, visando a facilitar o acesso a esse tipo de recurso. Por meio de cartilhas, manuais descritivos¹² e, a partir de 2008, da implantação de um sistema¹³ voltado apenas para a solicitação e acompanhamento das transferências de convênios, a União promove ações no sentido da divulgação e da transparência no que tange às transferências voluntárias.

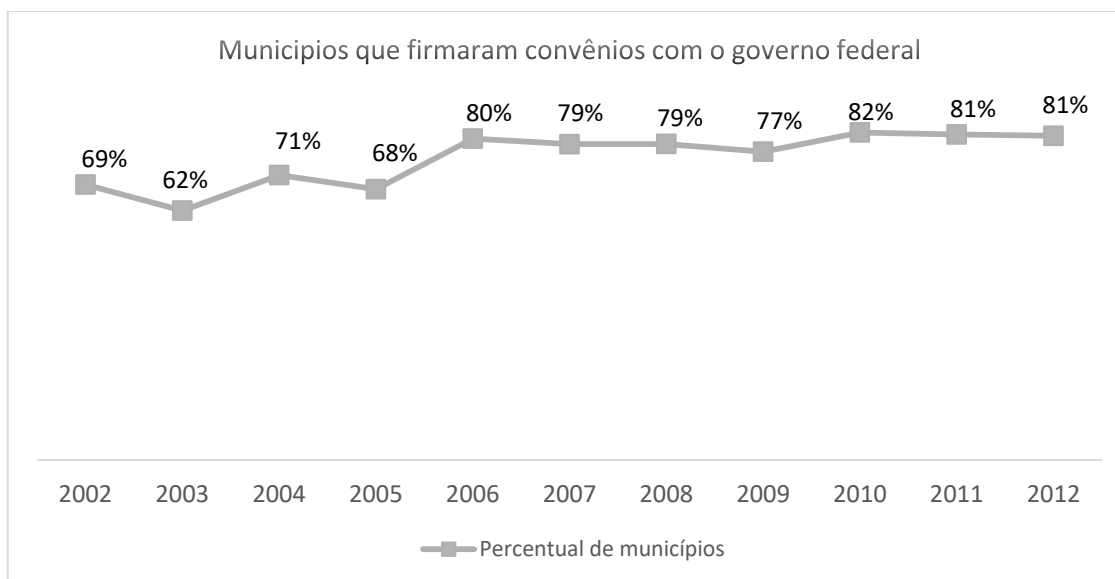
Além do novo sistema, o governo federal criou uma estrutura de capacitação de gestores, oferecendo cursos presenciais e distância (estes últimos em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública), promovendo treinamentos e facilitando o uso das ferramentas digitais necessárias para a gestão dos convênios.

Como é possível verificar na Figura 1, o número de cidades que recebem transferências discricionárias cresceu de 2003 a 2006, mantendo-se estável a partir de então, em um patamar superior a 80% dos municípios. Ou seja, desde 2006, quatro em cada cinco municípios conseguem obter recursos do governo federal por meio de convênios.

¹² <http://portal.convenios.gov.br/ajuda/manuais-e-cartilhas/convenios-e-outros-repasses-5-edicao-tcu>, última visualização feita em 30/6/2019.

¹³ <http://portal.convenios.gov.br/>

Figura 1 – Número de municípios que receberam recursos por meio de convênios com a União (2002 a 2012)

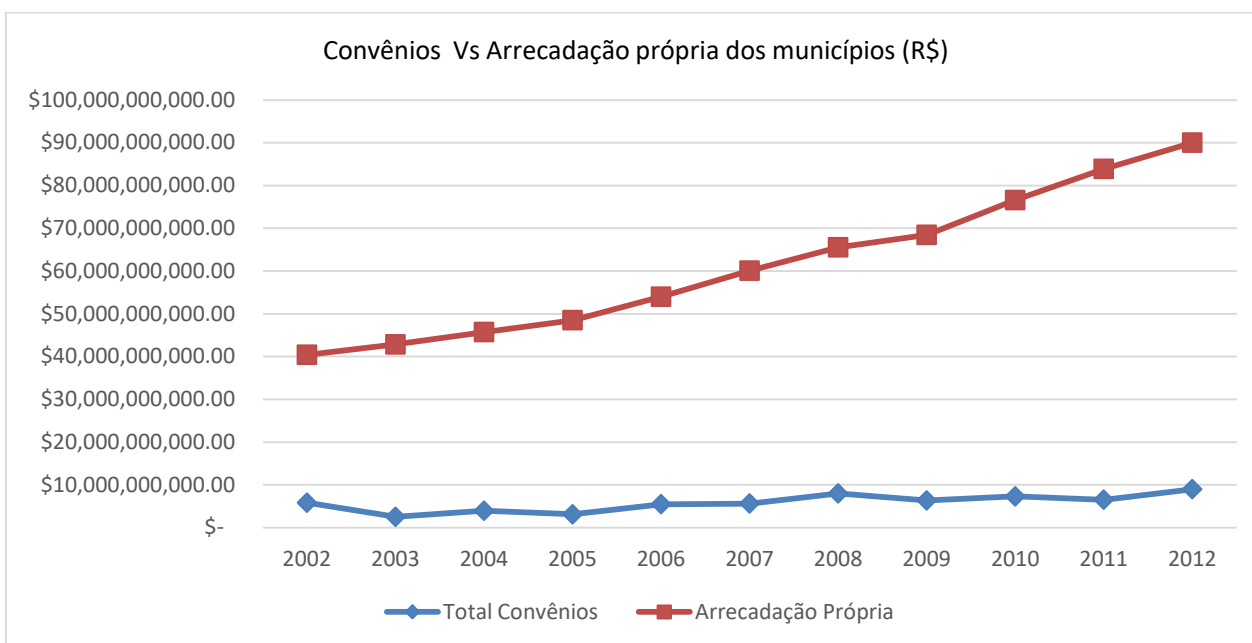


Dados: STN. Elaboração própria.

1.2 Volume de recursos distribuídos

No que diz respeito ao volume dessas transferências, de 2002 a 2012, foram mais de 63 bilhões de reais enviados pelo governo federal para municípios de todo o Brasil. Apenas como parâmetro para comparação, nesse mesmo período os municípios brasileiros conseguiram mais de 670 bilhões só de arrecadação própria. Na Figura 2, abaixo, é possível identificar essa proporcionalidade, ano a ano, bem como observar que o crescimento na arrecadação própria foi mais acelerado do que as transferências de convênios.

Figura 2 – Convênios Vs Arrecadação própria dos municípios (R\$)



Dados: STN. Elaboração própria

Se analisarmos apenas os dados da Figura 2, pode parecer que os valores recebidos por meio de convênios são irrisórios quando comparados com os valores que os próprios municípios arrecadam. Contudo, como sabemos, a capacidade de arrecadação própria varia de acordo com as características dos municípios. Assim, é interessante notar que a razão entre arrecadação própria e transferências de convênios varia de forma significativa quando observamos as diferentes dimensões populacionais dos municípios brasileiros.

Na Tabela 1 abaixo é possível verificar que, na média, o montante recebido por meio de convênios (*per capita*) representa 66% do total de arrecadação própria dos municípios com até 5 mil habitantes. Ainda na Tabela 1, fica nítido que essa razão diminui na medida em que o porte populacional das cidades aumenta. Para municípios com mais de 500 mil habitantes, a média *per capita* de convênios representa apenas 5% da média *per capita* de arrecadação própria.

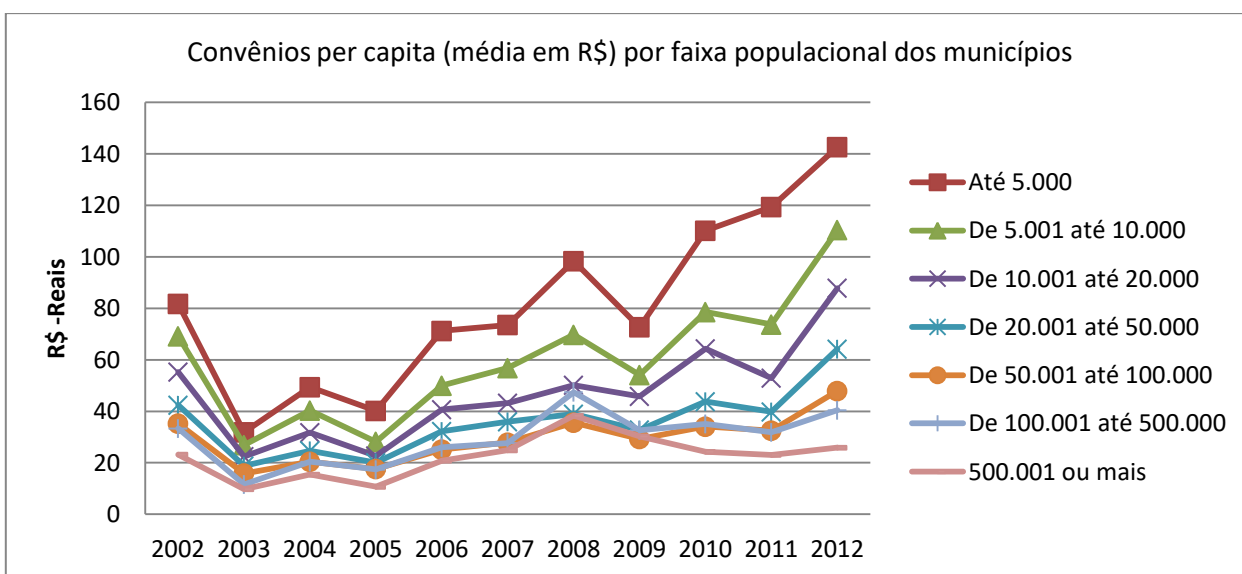
Tabela 1 - Comparativo arrecadação própria e convênios

Faixas populacionais	Arrecadação Própria - média <i>per capita</i> em R\$ - (A)	Transferências de Convênios da União - média <i>per capita</i> em R\$ -(B)	Razão B/A
Até 5 mil habitantes	120.83	80.29	66%
De 5.001 até 10 mil	104.07	59.16	57%
De 10.001 até 20 mil	100.67	47.27	47%
De 20.001 até 50 mil	135.67	35.83	26%
De 50.001 até 100 mil	193.96	29.33	15%
De 100.001 até 500 mil	320.16	29.80	9%
500.001 ou mais	476.97	22.69	5%

Dados: STN e IBGE. Elaboração própria.

Cabe destacar que essa proporcionalidade entre recursos recebidos por meio de convênios e o porte populacional dos municípios não é estável ao longo do período analisado. Na Figura 3 abaixo, podemos notar que os valores médios *per capita* recebidos pelos municípios com menor população cresceram, de 2002 a 2012, de forma muito mais acelerada do que os municípios mais populosos.

Figura 3 – Convênios *per capita* (média em R\$) por faixa populacional dos municípios



Dados: STN e IBGE. Elaboração própria.

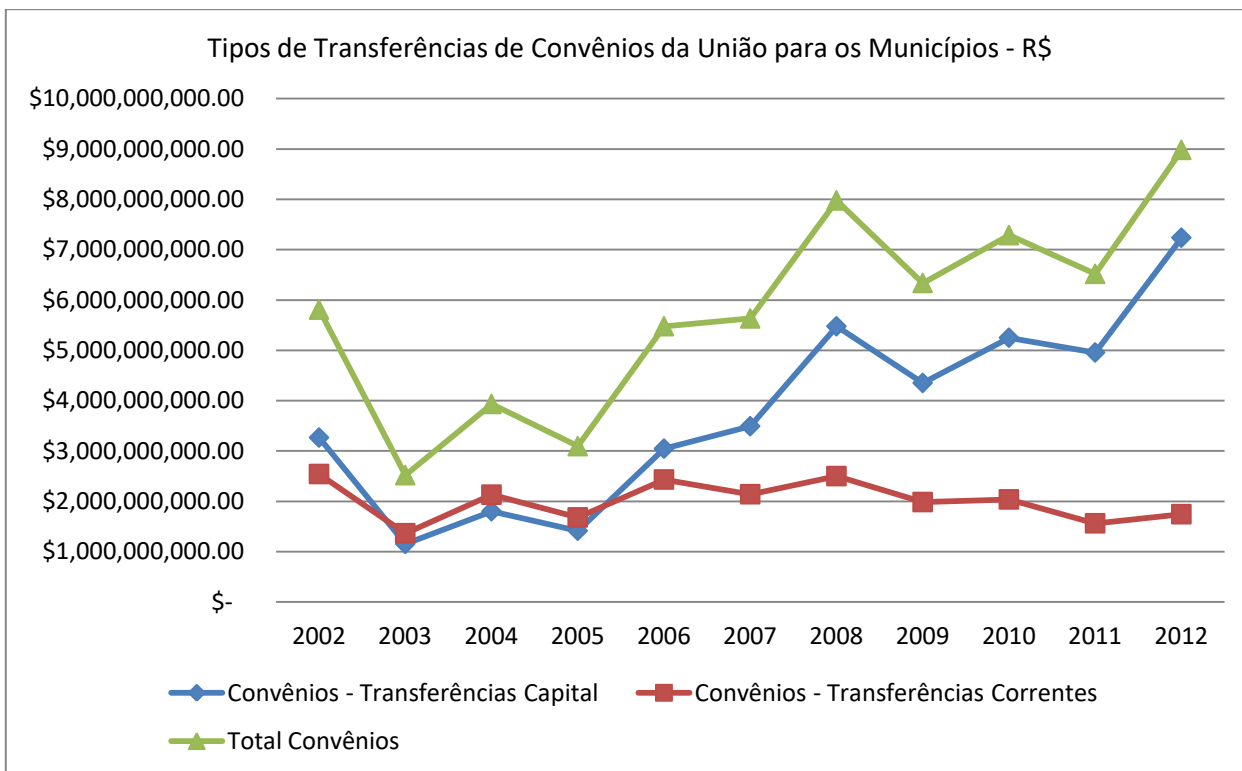
Importante ressaltar que as transferências de convênios podem ser divididas em dois tipos: transferências de capital, aquelas direcionadas para investimentos, e as transferências para despesas correntes.

Nos dados disponíveis no *site* da Secretaria do Tesouro Nacional, os municípios registram o recebimento das transferências voluntárias em duas contas distintas. Uma é adequada para registrar os recursos considerados investimentos (que o autor afirma ter utilizado em seu trabalho), a conta denominada Transferências de Capital Convênios com a União. Contudo, há também uma conta para as transferências destinadas a gastos correntes.

Como veremos mais adiante nesta tese, essa diferença é relevante para as análises e não pode ser ignorada quando estudamos esse objeto.

A importância de diferenciar os dois tipos de transferências fica clara na Figura 4 abaixo, na qual percebemos que o volume de transferências de capital tinha patamar semelhante às transferências correntes até o ano de 2006. A partir de 2007, as transferências de capital assumem um volume significativamente maior, mas o montante transferido a título de transferência corrente não é desprezível nesse mesmo período.

Figura 4 – Tipos de Transferências de Convênios da União para os Municípios (2002 a 2012)



Dados: STN. Elaboração própria.

1.3 Aspectos geográficos da distribuição dos recursos

Com relação aos aspectos geográficos da distribuição desses recursos discricionários, analisando a distribuição dos recursos de convênios, no período de 2002 a 2012, é possível observar na Tabela 2 abaixo que os municípios da Região Centro-Oeste são os que, em média, mais recebem, seguidos pelos municípios do Norte, Sul e depois Nordeste. As cidades situadas na Região Sudeste são as que menos recebem, na média.

Tabela 2 – Convênios por região do Brasil (2002 a 2012)

Região	Transferências de Convênios da União <i>per capita</i> em R\$ - Média	Transferências de Convênios da União <i>per capita</i> em R\$ - Média
Sul	56.17	22.93
Sudeste	42.78	18.06
Centro-Oeste	86.05	46.47
Nordeste	49.89	21.50
Norte	72.30	23.25

Dados: STN e IBGE. Elaboração própria.

Aprofundando na análise regional, mais especificamente nas diferenças entre os municípios de distintos Estados, a Tabela 3 logo abaixo nos mostra que as cidades situadas em Roraima são as que mais receberam recursos *per capita*, na média, no período de 2002 a 2012. Curiosamente, os municípios situados no Pará, também pertencente à Região Norte do país, foram os penúltimos dessa lista, perdendo apenas para as cidades do Maranhão, as que menos receberam, em média, nesse mesmo período.

Tabela 3 – Convênios por Estados do Brasil (2002 a 2012)

UF	Transferências de Convênios da União <i>per capita</i> em R\$ - Média	Transferências de Convênios da União <i>per capita</i> em R\$ - Mediana
RR	252.56	101.61
AC	113.41	72.37
RO	100.95	72.11
MS	80.77	59.57
MT	100.59	48.63
GO	79.52	39.07
PB	72.36	38.98
TO	87.73	36.40
CE	60.66	36.07
ES	51.16	33.05
PR	58.24	30.32

UF	Transferências de Convênios da União <i>per capita</i> em R\$ - Média	Transferências de Convênios da União <i>per capita</i> em R\$ - Mediana
RN	69.67	26.84
AL	65.75	26.55
SC	59.20	26.47
PE	42.20	25.19
PI	53.90	23.02
RJ	52.61	21.90
AP	77.83	21.77
MG	44.26	21.76
AM	42.23	16.53
SE	35.16	15.18
RS	52.73	14.26
BA	35.20	13.94
SP	38.44	12.72
PA	28.69	8.08
MA	29.25	2.78

Dados: STN e IBGE. Elaboração própria.

Feita a apresentação descritiva sobre o objeto de estudo desta tese – as transferências voluntárias do governo federal para os municípios brasileiros –, no próximo capítulo serão mostradas as proposições teóricas na revisão da literatura sobre o tema.

2. Teorias e interpretações em torno das Transferências Voluntárias da União¹⁴ (TVUs)

A divisão de recursos orçamentários é um dos aspectos mais importantes a serem observados nos sistemas federalistas. Analisar a capacidade de obtenção de recursos tributários e a autonomia para a alocação das receitas é questão fundamental para entender não só as relações entre os níveis de governo inseridos em uma mesma federação, mas também como essa interação pode afetar o processo decisório dos governos. No que se refere ao federalismo fiscal, um dos grandes temas da ciência política é tratar da divisão de recursos entre os entes da federação, examinando quanto cada um arrecada e como é feita a redistribuição de recursos, quando ela realmente ocorre.

Os estudos que tratam desse processo de redistribuição de recursos dentro da federação estão orientados a explicar os casos onde um ente da federação tem maior capacidade de arrecadação, geralmente o governo central, considerando o arranjo político e/ou institucional no qual a lógica da redistribuição dos recursos se dá.

Esses trabalhos podem ser divididos entre aqueles que analisam os recursos distribuídos de acordo com regras fixas (constitucionais ou não), examinando como se deu o processo de elaboração das regras de redistribuição (BERAMENDI, 2007; FERRARI, 2013, entre outros) e quais os efeitos das regras na redistribuição (RODDEN 2002; ARRETCHE, 2012, entre outros), denominados nesta tese como abordagem de vínculos formais; e os trabalhos que investigam as transferências de recursos feitas de forma discricionária (COX; McCUBBINS, 1986; DIXIT; LONDREGAN, 1996, entre outros), para o qual damos o nome de abordagem dos vínculos políticos. Para fins desta tese, vamos concentrar a discussão nesta última abordagem.

¹⁴ Nesta tese, os termos "transferências de convênios", "transferências discricionárias" e "transferências voluntárias" são tidos como sinônimos de Transferências Voluntárias da União (TVUs), direcionadas somente aos municípios.

2.1 – Abordagem dos vínculos políticos

De forma geral, nesse segundo tipo de abordagem, a dos vínculos políticos, os trabalhos da ciência política vêm continuamente adotando argumentos de cunho político e eleitoral para explicar o porquê de a alocação de recursos ser feita de forma desigual entre os entes da federação. Essas pesquisas analisam, sobretudo, a distribuição de benesses do ponto de vista de quem possui o poder discricionário e adotam uma argumentação que associa a forma como tais recursos são distribuídos a algum tipo de estratégia que vise a maximizar as chances de reeleição desses incumbentes (COX; McCUBBINS, 1986; DIXIT; LONDREGAN, 1996; LINDBECK; WEIBULL, 1987, entre outros) ou de seus aliados (DIAZ-CAYEROS; MAGALONI; WEINGAST, 2003).

Apesar de os trabalhos dessa corrente teórica terem em comum esse tipo de argumentação, ou seja, atribuir os resultados da distribuição de recursos às estratégias eleitorais daqueles que possuem algum poder discricionário, podemos afirmar que os modelos teóricos mobilizados nesses estudos oferecem explicações contrastantes no que diz respeito às estratégias que os políticos adotam a fim de maximizar suas chances de sucesso eleitoral.

As vertentes teóricas que tratam desse assunto podem ser divididas em vários tipos: os estudos que apontam que o principal alvo das transferências são as bases eleitorais dos políticos (*core voters*) (COX; MCCUBBINS, 1986) (LEVITT; SNYDER, 1995) (CALVO; MURILLO, 2004) (GOLDEN; PICCI, 2007) (LARCINESE; RIZZO; TESTA, 2006); os que argumentam que as localidades onde as eleições são mais disputadas e onde se encontram mais eleitores dispostos a mudar seus votos são os beneficiados (*swing voters*) (DIXIT; LONDREGAN, 1996) (LINDBECK; WEIBULL, 1987); aqueles que apontam que a distribuição de recursos serve para garantir a estabilidade das coalizões de sustentação ao Poder Executivo e a aprovação de leis de interesse do Executivo (ALSTON; MUELLER, 2005) (PEREIRA; MUELLER, 2002); e, por fim, os estudos que indicam que há um favorecimento dos entes subnacionais governados por partidos alinhados com o partido do político que detém o poder discricionário sobre a alocação dos recursos (DIAZ-CAYEROS; MAGALONI; WEINGAST, 2003) (RAVANILLA, 2014) (GROSSMAN, 1994) (BROLLO; NANNICINI, 2012).

A seguir, serão apresentadas, em mais detalhes, como cada uma dessas correntes teóricas formula seus argumentos, identificando melhor os aspectos que as diferenciam e os que as unem.

2.1.1 Core Voters

Um trabalho que se tornou referência no que diz respeito à distribuição de recursos para as bases eleitorais é o estudo de Cox e McCubbins (1986). Partindo do pressuposto de que as relações entre políticos e suas bases eleitorais são estáveis e de que a competição eleitoral se dá com os candidatos ofertando distribuição de recursos e serviços de bem-estar para os diversos grupos de eleitores, a proposição teórica dos autores é que os políticos, uma vez eleitos, vão investir pouco nos locais onde se encontram os grupos que eles acreditam ser de difícil convencimento para conquistar votos, e concentrar a maior parte de seus recursos para atender às localidades onde conquistaram grande fatia do eleitorado (*core voters*) na eleição que precede as transferências de convênios.

Ainda de acordo com os autores, ao fazerem isso, o principal objetivo dos políticos seria maximizar suas chances de vitória nas eleições subsequentes. Portanto, recompensar seus eleitores cativos seria uma estratégia de menor risco, fortalecendo laços já existentes e sedimentando os grupos de apoio eleitoral.

Com base no estudo de Cox e McCubbins (1986), boa parte da literatura sobre as transferências passou a adotar essa abordagem como ponto de referência na análise de dados empíricos, buscando identificar a existência da associação acima descrita e apontando algumas variantes dessa corrente teórica.

Interessante estudo sobre a alocação de recursos do governo federal nos Estados norte-americanos, durante o período de 1982 a 2000, é o trabalho de Larcinese, Rizzo e Testa (2006). Os resultados dessa pesquisa apontam que o presidente tem forte influência na decisão sobre alocação de recursos para os Estados, e que sua decisão é influenciada por questões eleitorais e partidárias. De acordo com os autores, os Estados onde o presidente recebeu forte apoio eleitoral nas eleições tendem a receber mais recursos do que aqueles

onde a eleição foi mais disputada ou onde o presidente obteve vitória por uma margem pequena de votos. Ainda conforme Larcinese, Rizzo e Testa (2006), a filiação partidária também importa, ou seja, Estados cujos governadores pertencem ao mesmo partido do presidente recebem mais do que os outros. Contudo, o fato de o governador pertencer ao partido com maioria na Câmara ou no Senado não implica vantagem na disputa por recursos federais.

Importante ressaltar que os argumentos da corrente teórica dos *core voters* estão orientados a explicar as estratégias de alocação de recursos tanto de políticos dos poderes executivos, como também dos congressistas.

Analisando a alocação de gastos com investimentos em infraestrutura na Itália, no período de 1953 a 1994, Golden e Picci (2007) encontram evidências que corroboram com o argumento de Cox e McCubbins (1986). De acordo com os resultados encontrados em sua pesquisa, os autores afirmam que, quando eleitos em um sistema proporcional de lista aberta, legisladores afiliados aos partidos governistas buscam distribuir recursos para suas bases eleitorais com o intuito de evitar que seus eleitorados cativos possam optar por outros candidatos da mesma lista.

Por fim, ainda tratando da relação entre transferências como forma de recompensar os *core voters*, podemos citar mais dois trabalhos de grande relevância para a ciência política. Os trabalhos de Levitt e Snyder (1995) e Calvo e Murillo (2004) têm uma abordagem analítica que não se limita a considerar apenas a estratégia eleitoral. Esses autores buscam aspectos na origem da formação dos programas de distribuição de benesses para tentar identificar como isso pode influenciar na divisão de recursos entre os entes federativos dos países estudados.

Levitt e Snyder (1995) analisam a alocação de recursos em distritos por meio de programas federais americanos no período de 1984 a 1990. De acordo com os resultados apresentados pelos autores, o número de eleitores democratas é importante fator de previsão do volume de recursos que o governo federal vai empregar em cada distrito. Os autores afirmam que esse viés de favorecimento é mais forte quando se analisam os programas estabelecidos no período em que os democratas tinham muita força política,

enquanto os programas aprovados durante a era Reagan apresentam apenas uma pequena inclinação em direção aos locais onde os democratas receberam mais votos.

Com um estudo focado na Argentina, Calvo e Murillo (2004) demonstram que o desenho redistributivo no federalismo fiscal do país sul-americano apresenta um viés que beneficia as localidades onde o partido peronista tem grande influência. Dessa forma, nos lugares onde há maior percentual de votos para o Partido Peronista, há também maior volume de investimentos do governo federal argentino.

Para testar essa abordagem teórica, vamos trabalhar com a seguinte hipótese:

HPI - Municípios cujos eleitores votaram majoritariamente no partido do presidente serão priorizados na distribuição de recursos por meio de convênios.

2.1.2 *Swing Voters*

De acordo com os autores Lindbeck e Weibull (1987), a competição política entre partidos que buscam o poder se dá em um contexto de disputa no qual os partidos incluem em suas ações um esquema fiscal de redistribuição de renda/riqueza para os cidadãos. Isso, dado o pressuposto que os eleitores consideram ser a política fiscal, ou o resultado dessa política na sua capacidade de consumir, relevante para o seu bem-estar.

Nesse jogo político, todo indivíduo vota no partido que lhe oferece o melhor bem-estar e cada partido escolhe uma política de redistribuição que possa maximizar seus ganhos eleitorais. Assim, quando os partidos identificam que as preferências partidárias dos eleitores não são homogêneas, eles procuram oferecer políticas redistributivas direcionadas para o que chamam de "*marginal voters*", ou seja, os eleitores que demonstram ter pouca preferência partidária e, portanto, podem ser seduzidos por uma política fiscal que lhes pareça mais vantajosa.

Seguindo nessa mesma linha de raciocínio, Dixit e Londregan (1996) afirmam que a redistribuição de recursos tributários ocorre de duas formas muito diferentes. Primeiro, pode ocorrer como política ligada à preferência por um sistema mais igualitário. São

políticas de longo prazo, tais como a tributação de renda, a qual os autores chamam de redistribuição programática. O segundo tipo de redistribuição é considerado pelos autores como uma tática política, que pode ter várias formas, tais como subsídios tarifários, investimentos em infraestrutura, e também o que é chamado de *pork-barrel*. Ainda de acordo com os autores, esse segundo tipo de redistribuição é muito mais ligado às disputas políticas do dia a dia do que a redistribuição programática.

Desse modo, Dixit e Londregan (1996) analisam quais os fatores determinantes para que um grupo de pessoas receba favores (nos termos de *pork-barrel politics*), considerando que as preferências dos eleitores são heterogêneas no que diz respeito à afinidade partidária. Dixit e Londregan afirmam que, nesse contexto, os eleitores enfrentam um *trade-off* entre afinidade partidária e o recebimento de benesses; por outro lado, os partidos vão buscar uma forma de aumentar sua expectativa de votos nas eleições. Se os partidos tiverem a mesma capacidade de atender a todo o tipo de eleitorado, os autores afirmam que a política de redistribuição tática adotada vai priorizar os locais onde estejam os eleitores moderados ("*swing voters*"), aqueles com maior probabilidade de apresentar comportamento eleitoral volátil.

Para testar esta abordagem teórica, vamos trabalhar com a seguinte hipótese:

HP2 – Municípios cujos eleitores apresentam comportamento eleitoral volátil serão priorizados na distribuição de recursos por meio de convênios.

2.1.3 Transferências como manutenção de coalizões

Ao examinarem as relações entre Executivo e Legislativo no Brasil, Alston e Mueller (2005) concluíram que os presidentes adotam estratégias de *pork barrel*, oferecendo recursos para os legisladores em troca de votos para aprovação de leis que exigem maiorias qualificadas. Na visão de Alston e Mueller (2005), essa troca de favores entre Executivo e Legislativo não é necessariamente negativa, uma vez que esse arranjo permite que os presidentes façam reformas que podem não ser populares, mas que, na opinião dos próprios autores, são necessárias para o desenvolvimento do país.

Porém, o uso de transferências como sustentação de coalizões não parece ser um caso exclusivo do Brasil. Analisando o período de reformas de mercado ocorrido entre 1989 e 1995 na Argentina, Gibson e Calvo (2000) identificaram que uma mudança na fórmula de cálculo da redistribuição de recursos fiscais, realizada ainda no governo Perón (1946), teve o efeito de aumentar os recursos direcionados para as regiões menos desenvolvidas economicamente e que são sobrerrepresentadas no parlamento. Esse processo permitiu que o Partido Peronista se fortalecesse nessas áreas. Anos mais tarde, afirmam os autores, os congressistas dessas regiões foram responsáveis por garantir a governabilidade durante a gestão do Presidente Menem.

A proposição teórica apresentada pelos autores considera que o federalismo pode estabelecer formas de representação assimétrica para as localidades menos populosas, fazendo com que estas tenham a oportunidade de atrair uma fatia de recursos do governo federal desproporcionalmente maior do que a população ali representada, e isso tem implicações na forma como governos sustentam suas coalizões. Gibson e Calvo (2000) argumentam que todos os governos usam seus recursos para, de alguma forma, conquistar apoio eleitoral nos distritos. Assim, considerando que a sobrerrepresentação diminui os custos de obtenção de apoio, é de se esperar que os governos prefiram alocar recursos nas localidades com o maior número de representantes por eleitor. Esse conceito é denominado pelos autores como "*low-maintenance constituencies*".

Vale citar o trabalho no qual Pereira e Mueller (2002) desenvolvem uma teoria focada na atuação dos congressistas no processo orçamentário, mais precisamente no que diz respeito às emendas ao orçamento do governo federal, o que, na opinião dos autores, é peça-chave na conexão entre a atuação dos legisladores dentro e fora do Congresso.

Os autores argumentam que há duas dimensões distintas que estruturam a sustentação das coalizões presidenciais. A primeira diz respeito aos poderes do presidente sobre o processo orçamentário, o que lhe confere garantias de que suas preferências serão respeitadas no Congresso Nacional e também lhe permite decidir sobre a execução das emendas dos legisladores, possibilitando usar esse poder discricionário de forma estratégica para barganhar apoio à sua gestão. A segunda dimensão trata do papel dos legisladores que

pertencem à coalizão do presidente. Estes podem barganhar seu apoio ao governo, condicionando sua atuação nas votações à execução de suas emendas.

Conforme os autores, nesse arranjo, tanto o presidente como os parlamentares podem se beneficiar, na medida em que o apoio ao chefe do Executivo rende recursos para que os congressistas possam atender a suas bases eleitorais, e o presidente consegue maioria nas votações com um custo relativamente baixo quando comparado ao total do orçamento.

Por fim, mais um trabalho com essa abordagem que merece destaque nesta tese é o artigo de Vieira e Arvate (2008). Com o objetivo de examinar a hipótese de o ciclo eleitoral de um ente superior de governo determinar maior disponibilidade de recursos para um governo local, os autores analisaram as transferências dos governos federal/estadual para os municípios brasileiros, de 1996 a 2004. Os resultados desse trabalho indicaram que há um viés partidário na distribuição das transferências discricionárias. No aludido trabalho, os autores indicam que municípios cujos prefeitos pertencem a partidos da coalizão do governador, ou que sejam do mesmo partido do presidente, recebem maior volume de transferências do que as demais cidades.

Para testar essa abordagem teórica, vamos trabalhar com a seguinte hipótese:

HP3 – Municípios cujos prefeitos pertencem a partidos que compõem a base de sustentação do governo no congresso serão priorizados na distribuição de recursos por meio de convênios.

2.1.4 Transferências de acordo com o alinhamento partidário

Um dos primeiros trabalhos a apontar evidências sobre a relação entre distribuição de recursos e alinhamento partidário foi a pesquisa de Philip J. Grossman (1994). Examinando as transferências do governo federal para os Estados americanos, o autor encontrou evidências de que o alinhamento partidário entre os políticos do âmbito estadual e federal influenciam positivamente no montante *per capita* recebido.

Dando continuidade a essa linha de pesquisa, Diaz-Cayeros, Magaloni e Weingast (2003) cunharam o termo "*Tragic Brilliance*" para ilustrar o fenômeno de partidos que empregam um complexo sistema de recompensas e punições com a finalidade de obter apoio de eleitores. Ao estudarem o caso do PRI no México, os autores encontraram evidências de que o aludido partido punia os municípios que elegiam partidos de oposição com a suspensão de transferências. Além disso, identificaram que as transferências dos Estados para os municípios foram significativamente menores quando as cidades eram oposicionistas. O argumento que explica essa evidência apresentada é que, ao cortar recursos para a oposição, diminui a capacidade da gestão local de prover serviços, o que levaria a aumentar a insatisfação dos eleitores nessas localidades.

Importante frisar que os trabalhos sobre alinhamento partidário não se resumem a encontrar indícios de beneficiamento de políticos aliados. Em trabalho recente, Ravanilla (2014) identificou que o alinhamento partidário entre os legisladores e o prefeito é significativo quando analisada a distribuição de recursos para os municípios nas Filipinas. Conforme o autor, as eleições legislativas naquele país (distritos uninominais) ocorrem de forma concomitante com as eleições para prefeito. Assim, os legisladores teriam motivos para beneficiar os prefeitos alinhados não apenas para que tenham mais chances de vitória nos pleitos, como também para fortalecer laços políticos no nível local e, com isso, maximizar suas próprias chances de reeleição na disputa eleitoral. Ainda conforme Ravanilla (2014), seguindo essa mesma lógica de estratégia eleitoral, os legisladores evitam distribuir recursos para os prefeitos aliados de seus concorrentes nas eleições, punindo as localidades onde os prefeitos não são seus aliados políticos.

Quando observamos as pesquisas que tratam diretamente do caso brasileiro, notamos que, apesar de os primeiros trabalhos que examinavam transferências da União para municípios no Brasil terem abordado o tema da ótica da barganha política no Congresso Nacional (PEREIRA; MUELLERr, 2002, entre outros), os estudos mais recentes sobre as transferências discricionárias para esses municípios estão consolidando uma agenda de pesquisa que mobiliza muito mais os argumentos de alinhamento partidário, do que as negociações para execução de emendas orçamentárias.

Como primeiro exemplo, podemos citar um estudo sobre o efeito das transferências discricionárias intergovernamentais no equilíbrio fiscal dos municípios brasileiros, no qual Ferreira e Bugarin (2007) afirmam ter encontrado evidências de que tais transferências são influenciadas por aspectos políticos e eleitorais. No aludido trabalho, os autores utilizam como fonte de dados os arquivos da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) referentes às receitas dos municípios, no período de 1999 a 2004¹⁵. Como resultado dos testes empíricos, os autores afirmam que há uma correlação positiva entre o alinhamento político do prefeito com o partido do presidente e com os partidos da coligação que elegeram o governador do Estado.

Ainda de acordo com os autores, o alinhamento entre o partido do prefeito e os partidos da coligação do presidente não é significativo, bem como não existe relação entre o alinhamento entre prefeito e o partido do governador. Interessante notar que, nos comentários sobre tais resultados, Ferreira e Bugarin (2007) apenas dizem que o alinhamento no nível local (Estado-município) é diferente do alinhamento federal (município-governo federal), sem explicar o porquê dessa diferença nas relações federativas¹⁶.

Seguindo essa mesma abordagem teórica, Brollo e Nannicini (2012) analisam a questão do alinhamento partidário e as transferências discricionárias da União para os municípios, com o objetivo de estimar um possível efeito causal no que se refere à relação entre esses dois eventos. Segundo os autores, os resultados encontrados em seus testes apontam para um favorecimento dos municípios governados por prefeitos alinhados com os partidos da coligação do presidente. Entretanto, o mesmo não pode ser dito sobre o alinhamento do prefeito com o partido do presidente. Ainda de acordo com Brollo e Nannicini (2012), esse resultado poderia ser explicado pelo fato de o presidente se sentir

¹⁵ Contudo, os autores excluem todos os municípios que não apresentaram informações para algum dos anos do período avaliado, o que resulta em uma redução para apenas 2.090 municípios analisados.

¹⁶ Outro ponto que chama a atenção nesse trabalho de Ferreira e Bugarin (2007) é que, de acordo com os resultados apresentados, o coeficiente da variável de controle que aponta o IDHM – Renda de cada município é o mais robusto e é significativo para $p < 0.001$. Entretanto, esse dado não recebe a devida importância pelos autores, que apenas mencionam que “aquelas transferências são mais importantes nos municípios com menor renda” (FERREIRA; BUGARIN, 2007, p. 277).

pressionado por sua coalizão a ajudar mais os seus aliados do que os prefeitos de seu próprio partido¹⁷.

Importante destacar que esses resultados foram encontrados em situações bem particulares. Primeiro, os autores só encontraram resultados significativos nos dois últimos anos de gestão do prefeito. Segundo, Brollo e Nannicini (2012) restringiram sua amostra para os casos nos quais o prefeito havia sido eleito em uma disputa entre dois ou no máximo três candidatos. Isso significa que cidades como São Paulo, sempre em evidência no jogo político nacional, não entraram na análise.

Outro achado relevante desse estudo é que, conforme Brollo e Nannicini (2012), os municípios cujos prefeitos são da oposição e que foram eleitos por uma pequena margem de votos têm suas transferências muito reduzidas. Isso seria motivado pela intenção do presidente em diminuir as chances de reeleição desses prefeitos. Por outro lado, os prefeitos alinhados com o presidente só recebem mais se tiverem vencido suas eleições por uma margem grande de votos. Os resultados apresentados pelos autores mostram que não há favorecimento para os prefeitos alinhados que tenham vencido o pleito por uma pequena margem de votos. Interessante notar que esse resultado não era o esperado pela proposição teórica dos autores.

Por fim, um último estudo dessa abordagem teórica que merece ser destacado nesta tese é o artigo de Felipe Nunes (2012), o qual trata da relação entre o alinhamento partidário dos prefeitos com o governo federal e o volume de transferências discricionárias a eles destinada.

Nunes (2012) faz uma análise de painel, examinando as transferências discricionárias destinadas aos municípios, no período de 2003 a 2010, com uma proposta teórica que combina a teoria dos *core voters* com a abordagem do alinhamento partidário. Com esse estudo, o autor conclui que prefeituras governadas pelo PT são priorizadas quando o assunto são as transferências discricionárias provenientes da União, especialmente nos casos em que o prefeito foi eleito com ampla margem de votos e os eleitores do município demonstraram forte apoio ao presidente nas eleições anteriores.

¹⁷ Os autores também afirmam que o fato de a não significância nos testes de alinhamento com o partido do presidente não apresentarem resultados significativos possivelmente seja motivado pelo número de casos.

Entretanto, caso Lula tenha recebido baixa votação no município, mesmo que o prefeito seja do PT e tenha sido eleito com larga vantagem, o município tende a ser punido, recebendo um volume reduzido de recursos.

Outro ponto a ser destacado na pesquisa de Nunes (2012) refere-se ao fato de que, ao contrário do que a literatura sobre transferências e construção de coalizões presidenciais prevê, o autor não encontrou indícios de associação entre esse tipo de distribuição de recursos e a manutenção da coalizão de apoio ao presidente no Congresso.

Em que pese todo o cuidadoso trabalho de Nunes (2012) nos testes estatísticos aplicados, com especial cuidado para demonstrar que seus resultados indicam causalidade e não apenas uma correlação entre variáveis, é importante destacar que essa pesquisa apresenta problemas na argumentação teórica de alguns resultados. Em resumo, as evidências do autor apontam para o favorecimento dos prefeitos do PT, durante os dois mandatos do presidente Lula, o que seria coerente com a proposição teórica referente à relação entre transferências discricionárias e alinhamento partidário. Contudo, outros resultados apresentados não podem ser amparados pelos argumentos da referida abordagem teórica. De acordo com Nunes (2012), os prefeitos da oposição recebem mais recursos (*per capita*) do que os que pertencem aos partidos que compõem a coalizão do presidente. Esse achado vai contra o que a literatura indica ser a estratégia racional para a distribuição de recursos, e o autor não oferece explicação convincente para tal contradição.

Para testar essa abordagem teórica, vamos trabalhar com a seguinte hipótese:

HP4 – Municípios cujos prefeitos pertencem a partidos de oposição ao governo no Congresso serão penalizados na distribuição de recursos por meio de convênios.

A necessidade e uma nova abordagem para lidar com esse

Uma crítica que pode ser direcionada as abordagens mencionadas anteriormente neste texto é que suas teorias levam em consideração apenas as preferências dos eleitores por maximizar seus ganhos e a dos políticos em maximizar suas chances de obter sucesso

eleitoral e governabilidade, ignorando os custos para quem recebe essas transferências por meio de convênios.

Parece haver um consenso na literatura de que a distribuição de recursos é utilizada como estratégia com motivação política. Entretanto, ainda há muita discussão sobre qual é a estratégia mais comum. Dependendo da abordagem, o destino das transferências muda radicalmente. Além disso, os argumentos dessa literatura estão sempre ligados a estratégias. Dessa forma, quando os diferentes autores encontram distintos resultados, eles formulam uma explicação lógica baseada em algum tipo de estratégia política possível. Por exemplo, quando os municípios alinhados com o partido do presidente recebem mais, diz-se que o chefe do Executivo está beneficiando seus correligionários. Por outro lado, quando os resultados indicam que os municípios governados pela coalizão do presidente são os privilegiados pela política de transferências, afirma-se que o presidente se sentiu pressionado a auxiliar seus aliados. O problema desse tipo de argumentação é que ele é muito conveniente, por sua ampla capacidade explicativa, mas não dá conta de abrir a caixa preta e demonstrar como todo o processo de barganha acontece, se é que ele de fato acontece.

Ademais, é importante destacar que, ao inferir as motivações do ator político que distribui os recursos apenas considerando os dados sobre quem recebe mais recursos, os autores podem cometer erros comuns de atribuição exógena de preferências. Para que isso não ocorra, é necessário apresentar evidências claras de que o resultado final da distribuição de recursos é fruto de uma preferência do ator em questão, e não apenas uma coincidência possivelmente justificada com a análise da conjuntura política do período examinado.

Por fim, cabe aqui mencionar que as principais referências dessa literatura ignoram, em suas análises empíricas, o fato de que, conforme mostramos no Capítulo 1 desta tese, existe um custo financeiro para receber transferências de convênios, ou seja, os municípios precisam empenhar recursos próprios como contrapartidas das transferências discricionárias do governo federal. O único trabalho que demonstra estar ciente das exigências legais e regras de contrapartidas para o recebimento de recursos de convênios é o de Soares e Melo (2016). No aludido trabalho, os autores levantam a questão sobre as regras de contrapartida e seus possíveis efeitos redistributivos.

Entretanto, eles não chegam a testar empiricamente o efeito das regras de contrapartidas, que constam na LDO, na distribuição de recursos por meio de convênios. Analisando a relação entre os valores empenhados¹⁸ para fins de convênios entre o governo federal e os municípios, e os condicionantes técnicos e redistributivos que eles mencionam no texto, os autores testam apenas se há relação entre a receita tributária *per capita* dos municípios e os valores empenhados pelo governo federal. O resultado encontrado pelos autores segue a linha das demais abordagens teóricas apresentadas neste capítulo, indicando que fatores político-partidários são os mais relevantes para explicar como tais recursos são distribuídos. Ademais, contrariando a proposição teórica dos próprios autores, os resultados que eles encontraram apontam que os municípios com mais recursos tributários são mais exitosos que os demais.

Considerando tudo o que foi apresentado até o momento nesta tese, fica nítido que, para investigar como são distribuídas essas transferências discricionárias, faz-se necessário observar quais são as regras de percentuais de contrapartida exigidos dos municípios na execução dos convênios e considerar essa hipótese nas análises empíricas. Esse será o assunto abordado no próximo capítulo deste trabalho.

¹⁸ Cabe destacar que valores empenhados não necessariamente são gastos, podendo ser classificados como "restos a pagar" ao final do exercício contábil anual.

3. Transferências Discricionárias na LDO: a importância das regras de contrapartidas nos convênios

Neste capítulo, incorporamos as regras de contrapartidas, estabelecidas na LDO, que exigem que para toda transferência de convênio do governo federal os municípios devem se comprometer a empenhar um percentual desse valor como contrapartida¹⁹.

Para tal, apresentaremos neste capítulo, em primeiro lugar, as regras de contrapartidas que estavam vigentes no período analisado. Em seguida, trataremos das justificativas apresentadas por parlamentares que fundamentam a aplicação de tais regras. Essas reflexões nos permitirão elaborar uma hipótese alternativa àquelas listadas anteriormente, considerando que tais regras são determinantes no processo de transferências discricionárias do governo federal para os municípios brasileiros.

3.1 As regras de contrapartidas nas LDOs

A Lei de Diretrizes Orçamentárias trata, entre outras coisas, das regras para as transferências voluntárias da União para os municípios. Nessa legislação constam as obrigações do governo federal relativas à divulgação das exigências e dos critérios para solicitar recursos de convênios, as condições legais para que os municípios recebam esse tipo de recurso e, o mais importante para este estudo, os percentuais mínimos que devem ser exigidos de cada município para fins de contrapartida dos convênios com o governo federal.

De modo geral, a LDO define esses percentuais mínimos de acordo com as características dos municípios²⁰, via de regra considerando a capacidade financeira, a população, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e a localização geográfica dos municípios.

Na Tabela 4, a seguir, estão resumidas as regras de contrapartidas para o período de 2002 a 2012.

¹⁹ No entanto, é fundamental deixar claro que o objetivo aqui não é investigar a relação entre o Executivo e Legislativo durante as tramitações das LDOs de 2002 a 2012, mas sim demonstrar que as regras ali definidas são relevantes para o a análise do objeto desta tese.

²⁰ Nas LDOs de 2002 a 2012, também constam regras de percentuais mínimos estabelecidos de acordo com o programa ou ação do governo que será objeto do convênio.

Tabela 4 – Resumo das Regras de Contrapartidas de Convênios na LDO

Características dos Municípios	Percentuais de Contrapartida dos Municípios										
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Municípios com até 25 mil habitantes.	3% a 8%	3% a 8%	3% a 8%	3% a 8%	3% a 8%	3% a 5%	-	-	-	-	-
Municípios com até 50 mil habitantes.	-	-	-	-	-	-	3% a 5%	2% a 4%	2% a 4%	2% a 4%	2% a 4%
Municípios localizados nas áreas da Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene), da Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e no Centro-Oeste.	5% a 10%	5% a 10%	5% a 10%	5% a 10%	5% a 10%	5% a 10%	-	-	-	-	-
Municípios acima de 50 mil habitantes localizados nas áreas prioritárias definidas no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), nas áreas da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e na Região Centro-Oeste.	-	-	-	-	-	-	5% a 10%	4% a 8%	4% a 8%	4% a 8%	4% a 8%
Demais Municípios.	20% a 40%	20% a 40%	20% a 40%	20% a 40%	20% a 40%	20% a 40%	10% a 40%	8% a 40%	8% a 40%	8% a 40%	8% a 40%
Municípios localizados nos bolsões de pobreza.	Reduzido	Reduzido	Reduzido	Reduzido	Reduzido	Reduzido	-	Reduzido	-	-	-
Municípios com população até 25 mil habitantes nas áreas da Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene) e Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e na Região Centro-Oeste, que tenham Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM abaixo de 0,600.	-	-	-	-	-	Reduzido	-	-	-	-	-
Municípios com população até 25 mil habitantes, que tenham Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) abaixo de 0,600.	-	-	-	-	-	-	Reduzido	Reduzido	Reduzido	Reduzido	Reduzido

Dados: Leis de Diretrizes Orçamentárias referentes aos anos de 2002 a 2012. Elaboração própria.

Observando as regras para contrapartidas de convênios aprovadas na LDO de 2002, nota-se que o grupo de municípios com população até 25 mil habitantes tem o menor custo percentual para contrapartidas (de 3% a 8%). Além disso, a LDO de 2002 permite reduzir os percentuais mínimos nas localidades onde haja bolsões de pobreza. Os municípios localizados nas áreas da Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene), da Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e no Centro-Oeste possuem uma classificação intermediária, com a exigência de percentuais que vão de 5% a 10%. Para os demais municípios, os percentuais de contrapartida saltam para a faixa de 20% a 40%, uma diferença significativa.

Nos anos de 2003 a 2007 as regras estabelecidas em 2002 permaneceram praticamente estáveis. Entretanto, na LDO de 2007, percebemos uma alteração interessante no que diz respeito à possibilidade de se reduzirem as contrapartidas para os municípios que estão em bolsões de pobreza. Pela primeira vez no período analisado, a regra institui um critério objetivo baseado no IDHM dos municípios, indicando que as cidades com população até 25 mil habitantes nas áreas da Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene), da Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e na Região Centro-Oeste, que tivessem IDHM abaixo de 0,600, teriam direito à redução dos percentuais de contrapartidas. Assim, a LDO de 2007 começava a estabelecer critérios mais claros sobre o que seriam considerados ‘municípios mais necessitados’.

No ano de 2008 é possível identificar uma mudança significativa nas regras de contrapartidas. Na LDO do aludido ano, ficou estabelecido que a primeira faixa de percentuais de contrapartida passaria a ser aplicada a municípios com até 50 mil habitantes, e não mais 25 mil, como fora nos anos anteriores. Ademais, os percentuais mínimos da última faixa (Demais Municípios) foram reduzidos para 10% a 40%, permitindo assim que os municípios não enquadrados em nenhuma regra específica pudessem obter recursos com até 10% de contrapartida, a metade do que era exigido como percentual mínimo nos anos anteriores.

Por fim, em 2008, houve um ajuste na regra de benefício para redução das contrapartidas. A partir desse ano, os municípios com população até 25 mil habitantes e que tivessem IDHM abaixo de 0,600 teriam direito a reduzir as contrapartidas. Cabe destacar que essa regra perdurou de 2008 a 2012.

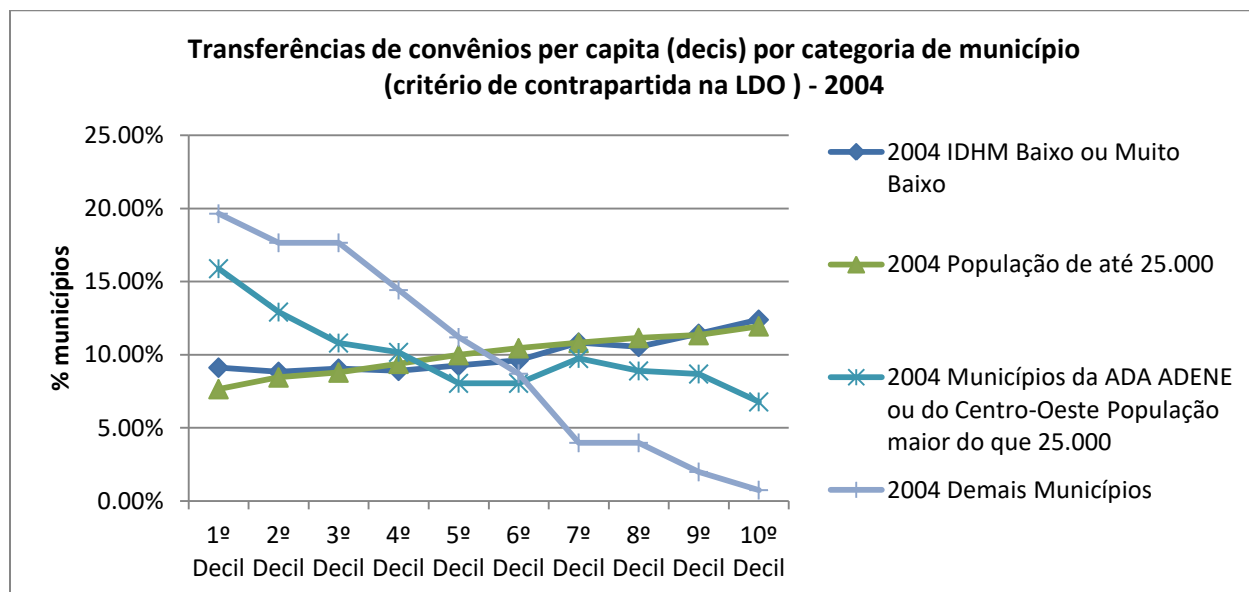
Na LDO de 2009, surgem mais ajustes nas referidas regras de contrapartida, com destaque para a redução dos percentuais exigidos dos municípios com até 50 mil habitantes, que

baixaram de 2% a 4%, e a diminuição dos percentuais dos demais municípios que passaram a ter como percentual mínimo de contrapartida 8%, em vez dos 10% vigentes em 2008. Interessante notar que, nas LDOs de 2010 a 2012, foram mantidas as regras estabelecidas na LDO de 2009.

Se observarmos as alterações promovidas ao longo do período, fica evidente o esforço para facilitar cada vez mais o acesso aos recursos de convênios, por meio da diminuição gradativa dos percentuais exigidos como contrapartida. Feito esse diagnóstico, vamos agora tentar entender as justificativas apresentadas pelos parlamentares para a adoção dessa estratégia. Além disso, a partir de 2007, os critérios para definir os municípios que deveriam ser considerados como mais necessitados foram ficando mais objetivos e claros, permitindo melhor identificação dos municípios que poderiam ser beneficiados na distribuição dos recursos de convênios da União com os municípios.

Na Figura 5, a seguir, são apresentados os dados de transferências por meio de convênios, por decis, para cada um dos critérios observados na LDO de 2004. Analisando tais informações, é possível identificar que os municípios não identificados em alguma regra de redução de percentual de contrapartida estavam mais concentrados nos primeiros decis do volume de convênios daquele ano, ou seja, entre todos os classificados como "demais municípios", 25% estavam na faixa dos 10% menores valores de transferências *per capita*. Por outro lado, os municípios que se enquadravam entre aqueles com benefício de percentual reduzido estavam sobrerrepresentados no decil mais alto, referente aos que receberam mais recursos *per capita*.

Figura 5 – Transferências de convênios *per capita* (decis) por categoria de município (critério de contrapartida na LDO) (2004)



Dados STN e LDO de 2004. Elaboração própria.

A lógica na adoção de regras de contrapartidas para os convênios

A observação de que as regras de contrapartidas são definidas de forma estratégica para beneficiar os municípios menos populosos e mais pobres emerge com clareza na análise dos debates parlamentares em que se discutem essas mudanças. Nesta seção, levantamos as justificativas apresentadas nas emendas de alguns parlamentares que tentavam convencer seus pares de que havia necessidade de beneficiar municípios que apresentavam dificuldade de garantir recursos para as contrapartidas exigidas nas transferências discricionárias.

Na Figura 6, a seguir, está representado o espelho de uma emenda à LDO de 2007, apresentada por Jamil Murad, a qual tinha como objetivo garantir que municípios com IDHM menor do que 0,0600 pudessem ter acesso facilitado aos recursos oferecidos pelo governo federal por meio de convênios. O autor da emenda justifica sua proposta afirmando que os municípios que seriam beneficiados com sua proposição são aqueles que se encontram em situação de carências de necessidades básicas e não conseguem recursos próprios para oferecer como contrapartidas das transferências voluntárias oferecidas pelo governo federal.

Figura 6 - Emenda de Jamil Murad sobre contrapartidas de transferências voluntárias



ESPELHO DE EMENDAS AO TEXTO DA LEI

AUTOR DA EMENDA 1580 - Jamil Murad	EMENDA 15800034
--	---------------------------

MODALIDADE	TIPO DE EMENDA	REFERÊNCIA
Deputado Federal	Aditiva	Corpo da lei - Artigo 45 Parágrafo 2 Inciso III Alínea d

TEXTO PROPOSTO

Inclua-se no inciso III do § 2º do artigo 45 do projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2007, as seguintes alíneas "e" e "f":

 e) a Municípios com Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM - abaixo de 0,600.

JUSTIFICATIVA

O artigo 45 do projeto de lei das diretrizes orçamentárias para 2007 exige comprovação da previsão de contrapartida, na lei orçamentária do Estado, Distrito Federal ou Município, para as transferências voluntárias da União, conforme definidas no caput do art. 25 da Lei Complementar no 101, de 2000. A contrapartida será estabelecida em termos percentuais do valor previsto no instrumento de transferência voluntária, considerando-se a capacidade financeira da respectiva unidade beneficiada e seu índice de Desenvolvimento Humano, conforme os limites mínimo e máximo que estabelece. Seu § 2º dispõe que os limites mínimos de contrapartida poderão ser reduzidos por ato do titular do órgão concedente, quando os recursos forem transferidos pela União, nas situações que lista.

Esta emenda objetiva inserir, no rol de situações passíveis de redução dos limites mínimos de contrapartida, municípios com baixíssimo índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM, ou seja, menor que 0,600. Conforme consta do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (<http://www.undp.org.br>), a medida contemplaria cerca de 850 municípios. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM é obtido pela média aritmética simples de três subíndices, referentes a Longevidade (IDH-Longevidade), Educação (IDH-Educação) e Renda (IDH-Renda).


Os municípios a serem contemplados com essa emenda, caso aprovada, apresentam populações carentes de necessidades básicas e enormes dificuldades financeiras para garantir a contrapartida exigida nas transferências voluntárias de recursos no âmbito do Orçamento da União.

Fonte: Congresso Nacional

Interessante notar que Jamil Murad, eleito deputado federal pelo PCdoB-SP, teve sua carreira²¹ política construída no município de São Paulo (SP). Assim, não é possível dizer que essa emenda seria destinada a beneficiar diretamente sua base eleitoral. Cabe ressaltar que o caso de Jamil Murad não é singular. Tome-se como exemplo o deputado federal Márcio Reinaldo Moreira, do PP, que teve sua carreira como deputado federal de 1995 até 2012, quando foi eleito²² prefeito de Sete Lagoas (MG), sua base eleitoral, um município com mais de 200 mil habitantes e IDHM superior a 0,600 no ano 2000. No momento de deliberação sobre a LDO de 2008, o deputado Márcio também elaborou uma emenda que estabelecia regras mais favoráveis para cidades com IDHM inferior a 0,600, justificando que sua emenda visava a beneficiar os "municípios mais pobres, possibilitando-lhes receberem transferências voluntárias mediante aporte de contrapartida em valores condizentes com suas possibilidades financeiras"²³

Na Figura 7 abaixo, é possível observar a íntegra da proposta de emenda feita pelo aludido parlamentar.

Figura 7 - Emenda de Márcio Reinaldo Moreira (PP) sobre contrapartidas de transferências voluntárias

Junho de 2007	DIÁRIO DO SENADO FEDERAL - SUPLEMENTO	Sábado 9 1395
	CONGRESSO NACIONAL COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS E FISCALIZAÇÃO EMENDAS AO PLN 0002/ 2007 - LDO	Data: 06/06/2007 Hora: 17:31 Página: 1390 de 2393
ESPELHO DE EMENDAS AO TEXTO DA LEI		
AUTOR DA EMENDA 3286 - Márcio Reinaldo Moreira		EMENDA 32860011
MODALIDADE	TIPO DE EMENDA	REFERÊNCIA
Deputado Federal	Aditiva	Corpo da lei - Artigo 43 Parágrafo 1
TEXTO PROPOSTO		
Inclua-se nova alínea ao Inciso I do § 1º do Art. 43, com a seguinte redação: ... 1% (um por cento) e 3% (três por cento), para Municípios com Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM abaixo de 0,600 ou localizados na faixa de fronteira;		
JUSTIFICATIVA		
Trata-se de dispositivo que visa assegurar tratamento diferenciado aos Municípios mais pobres possibilitando-lhes receberem transferências voluntárias mediante aporte de contra-partida em valores condizentes com as suas possibilidades financeiras.		

Fonte: Congresso Nacional

²¹Para uma síntese do perfil do político paulista, ver: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/murad-jamil>.


²²<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/marcio-reinaldo-dias-moreira>.

²³ (Márcio Reinaldo Moreira - Emenda ao PLN 0002/2007 – n. 32860011).

Outros dois exemplos de parlamentares que atuaram nas deliberações de LDOs, visando a beneficiar municípios com baixo número de habitantes e alto índice de pobreza, foram Luiz Carreira, deputado federal eleito pelo PFL, com carreira²⁴ política feita em Salvador (BA), e Alice Portugal, eleita deputada federal pelo PCdoB da Bahia, com carreira²⁵ política também sedimentada em Salvador (BA). Nas Figuras 8 e 9, a seguir, podemos verificar as justificativas apresentadas pelos autores nas emendas que propuseram.

Observando essas e outras emendas que tratavam das regras de contrapartidas, nota-se que há um interesse comum entre parlamentares de garantir que os municípios menores e mais pobres tivessem acesso mais fácil aos recursos de transferências voluntárias do governo federal. Fica nítida nas justificativas a preocupação com as cidades que não teriam recursos para oferecer como contrapartidas. Isso evidencia a importância dessas regras para a distribuição de tais recursos.

Figura 8 – Emenda de Luiz Carreira sobre contrapartidas de transferências voluntárias

Junho de 2007	DIÁRIO DO SENADO FEDERAL - SUPLEMENTO	Sábado 9 1225
	CONGRESSO NACIONAL COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS E FISCALIZAÇÃO EMENDAS AO PLN 0002/2007 - LDO	Data: 06/06/2007 Hora: 17:31 Página: 1220 de 2393
ESPELHO DE EMENDAS AO TEXTO DA LEI		
AUTOR DA EMENDA		EMENDA
1367 - Luiz Carreira		13670005
MODALIDADE	TIPO DE EMENDA	REFERÊNCIA
Deputado Federal	Aditiva	Corpo da lei - Artigo 43 Parágrafo 1 Inciso I
TEXTO PROPOSTO		
a) 1% (um por cento) a 3% (três por cento) para Municípios com Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM abaixo de 0,600 ou localizados na faixa de fronteiras;		
JUSTIFICATIVA		
Esta emenda propõe a inclusão de percentual não previsto na LDO para 2008 no que se refere à previsão de contrapartida dos Municípios mais necessitados, entre aqueles de menor IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, aos recursos recebidos por meio de transferências voluntárias.		

, Fonte: Congresso Nacional

²⁴ <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/carreira-luis>.

²⁵ <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/portugal-alice>.

Figura 9 – Emenda de Alice Portugal sobre contrapartidas de transferências voluntárias

Junho de 2009 DIÁRIO DO SENADO FEDERAL - SUPLEMENTO Terça-feira 23 3543



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS E FISCALIZAÇÃO
EMENDAS AO PLN 0007 / 2009 - LDO

Data: 22/06/2009
Hora: 16:35
Página: 118 de 3798

ESPELHO DE EMENDAS AO TEXTO DA LEI

AUTOR DA EMENDA	EMENDA
1331 - Alice Portugal	13310031

MODALIDADE	TIPO DE EMENDA	REFERÊNCIA
Deputado Federal	Aditiva	Artigo 39 Parágrafo 2 Inciso II Alinea i

TEXTO PROPOSTO

f) às ações de enfrentamento à crise ou aos seus efeitos.

JUSTIFICATIVA

Essa emenda visa permitir que a exigência de contrapartida em transferências voluntárias a estados e municípios seja reduzida quando o objeto for relativo ao enfrentamento da crise ou ao combate dos seus efeitos. Nesse caso, há grande e inafastável interesse da União na realização da transferência, tornando-se desaconselhável a exigência de contrapartida pelo efeito multiplicador que se obtém da aplicação dos recursos.

Fonte: Congresso Nacional

Ademais, devemos ressaltar que, na esfera parlamentar, as discussões sobre as regras de contrapartida dos convênios não ficavam restritas às deliberações anuais das LDOs, mas também foram objeto de projetos de lei que visavam a garantir redução ou até eliminação de percentuais de contrapartidas de transferências discricionárias, como, por exemplo, o Projeto de Lei n. 331, de 2006, no qual a senadora Roseana Sarney sugere que os municípios com mais pobres e menos populosos tivessem seu percentual de contrapartida reduzido ou até zerado. Na Figura 10 a seguir, é possível ver a parte do texto do projeto de lei que trata especificamente do benefício que, caso a lei fosse aprovada, poderia facilitar o acesso aos recursos de transferências voluntárias por municípios com baixo índice de desenvolvimento humano e reduzido número de habitantes.

Figura 10 - Trecho do Projeto de Lei n. 331/2006

§ 8º A União poderá reduzir ou dispensar a contrapartida financeira em suas transferências voluntárias destinadas à execução dos programas de saneamento básico de que trata este artigo, quando os recursos sejam transferidos a Município que reúna as seguintes características:

I) tenha população igual ou inferior a 25.000 habitantes;

II) esteja localizado nas Regiões Norte, Nordeste ou Centro-Oeste, ou em outra área territorial legalmente equiparada a qualquer destas Regiões para efeitos da concessão de incentivos de desenvolvimento regional; e

III) apresente indicadores de desenvolvimento econômico ou social desfavoráveis em relação à média nacional, identificados por lei ou pelo ato normativo que instituir cada programa. (NR)”

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Fonte: Congresso Nacional.

Por fim, é relevante destacar que a discussão sobre as regras das contrapartidas para transferências discricionárias não ficava restrito a uns poucos parlamentares. Nas Figuras 11 e 12, podemos notar que a questão das contrapartidas não era apenas abordada por parlamentares interessados no assunto, mas era também objeto de destaque da agência de notícias do Senado, deixando clara a relevância do assunto no Congresso Nacional.

Figura 11 – Notícia da Agência Senado sobre a LDO de 2004

LDO de 2004 muda regras orçamentárias na área social

Da Redação | 06/05/2003, 00h00



O projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2004 apresenta modificações importantes em relação à LDO deste ano. O Anexo de Metas e Prioridades não foi encaminhado junto com a proposta. O Executivo só remeterá esse documento em agosto, quando enviar a proposta orçamentária para o próximo ano e o projeto do Plano Plurianual (PPA). Na área social, houve duas alterações relevantes: nos projetos relativos ao combate à fome, à segurança pública e ao fundo da pobreza, poderá haver redução das contrapartidas que os estados e municípios são obrigados a desembolsar, no caso de recursos transferidos diretamente pelo governo federal a essas unidades da federação.

Fonte: Agência de Notícias do Senado.

Figura 12 – Notícia da Agência Senado sobre a LDO de 2009

LDO 2009: Veja as principais alterações propostas pela relatora incluídas no texto final

Da Redação | 03/07/2008, 17h04



Salário Mínimo: a relatora adotou como regra de reajuste do salário mínimo a recomposição pelo crescimento real do Produto Interno Bruto (PIB) de dois anos antes (2007), somada à taxa de variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), apurada até o mês do último reajuste. Com essa medida, o valor do mínimo projetado para 2009 será de R\$ 453, maior do que os R\$ 449 calculados pela regra de reajuste em vigor. O critério adotado corresponde ao proposto em projeto do governo que faz parte das medidas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), mas que ainda depende de uma última votação na Câmara dos Deputados.

Anexo de Metas e Prioridades: havendo bloqueio de recursos orçamentários (contingenciamento), as atividades e obras incluídas nesse anexo seriam as últimas a serem afetadas.

Metas sociais: a mensagem do projeto do Orçamento 2009 deverá conter avaliação do cumprimento das principais metas sociais relacionadas aos programas e ações do governo em andamento e, ainda, as metas propostas para o novo exercício.

Contrapartida dos municípios (mínimo e máximo) nas transferências voluntárias: municípios com até 50 mil habitantes que receberem recursos da União, por meio de convênios, tiveram o percentual de recursos próprios a serem empregados nos projetos reduzido de 3% para 2%, com o teto caindo de 5% para 4%. Os municípios com mais de 50 mil habitantes ou áreas especiais ficaram sujeitos a percentual mínimo de 4% (antes era de 5%) e teto de 8% (antes era de 10%). Ações do PAC, do PAS (Plano Amazônia Sustentável) e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome podem dispensar contrapartidas.

Fonte: Agência de Notícias do Senado

Hipótese dos Municípios Beneficiados na LDO

Considerando os fatos expostos neste capítulo, acreditamos ser plausível formular uma hipótese de que as regras de contrapartidas influenciam de maneira significativa a forma como as transferências discricionárias são distribuídas pelo governo federal para os municípios brasileiros. O argumento aqui é que as contrapartidas representam custos para os municípios, e aqueles que conseguem condições mais favoráveis, leiam-se, menores percentuais de contrapartida, tendem a receber mais recursos.

De acordo com essa hipótese, os municípios que se enquadram nas características indicadas nas LDOs para receber recursos por meio de transferências discricionárias com um percentual reduzido (ou zerado) de contrapartida acabam recebendo mais recursos que os demais.

Para testar essa abordagem teórica, vamos trabalhar com a seguinte hipótese:

HP5 – Municípios onde se encontram bolsões de pobreza e com baixa população devem receber mais recursos de convênios do que as demais cidades.

4. Transferências de Convênios do Governo Federal para os Municípios: testando as hipóteses apresentadas

Nos capítulos anteriores desta tese, ficou evidente que, apesar de ignoradas pelos autores que trataram do tema analisando dados de transferências no Brasil, as regras de exigências de contrapartidas são relevantes para formular explicações sobre como são distribuídos os recursos destinados a transferências discricionárias para os municípios.

Nos Capítulos 2 e 3, apresentamos uma revisão da literatura sobre esse tema, apontamos os fatos que indicam para a relevância das regras de contrapartida para entender a lógica da distribuição de tais recursos, e elencamos as hipóteses que deveriam ser testadas empiricamente. Neste capítulo, vamos analisar os dados de transferências, com o objetivo de verificar quais das hipóteses listadas anteriormente são aplicáveis ao caso brasileiro.

Para atingir esse objetivo, faremos uma análise dos dados em painel e verificaremos qual o fator mais importante para determinar os municípios que irão receber mais recursos *per capita*. No entanto, antes de partir para a análise, é necessário apresentar ao leitor os conceitos necessários para compreender os testes realizados neste capítulo. Assim, abordaremos a seguir os principais conceitos metodológicos envolvidos nesse tipo de investigação empírica.

Metodologia

Nos capítulos anteriores desta tese, o leitor pôde observar que este trabalho está utilizando dados de 5.562 municípios brasileiros, para um período de 2002 a 2012, ou seja, temos dados de 11 anos para cada um desses mais de cinco mil municípios.

Esse tipo de organização de dados é denominado como "dados em painel". De acordo com Gujarati (2009), as vantagens de utilizar dados em painel são muitas. O primeiro ponto positivo na análise de dados em painel é que ele permite que o tema estudado seja analisado por meio de casos que apresentam diferenças entre si (heterogeneidade); assim, os dados apresentam

maior variabilidade, com menor colinearidade entre as variáveis, mais graus de liberdade, e mais eficiência na avaliação feita.

Além disso, ao observar dados de muitos casos ao longo de um período de tempo, é possível identificar as dinâmicas de variação de comportamento do fenômeno estudado, e com isso mensurar efeitos não captados em análises que consideram apenas um período de tempo observado.

Por fim, é importante ressaltar que, ao utilizar dados em painel com grande número de casos, é possível minimizar o viés que pode ocorrer quando são observados dados agregados de casos observados.

Apesar das vantagens elencadas acima, a análise de dados em painel não é tarefa simples, porque a metodologia aplicada na mensuração dos efeitos observados depende das características dos dados analisados. De modo geral, podemos dizer que são indicadas três técnicas de regressão para avaliar esse tipo de dado: *Pooled OLS*, *Fixed Effects model* e *Random Effects model (REM)* (WOOLDRIDGE, 2002; GUJARATI, 2009; GREENE, 2012).

Em termos gerais, o modelo *Pooled OLS* não faz distinção entre cada caso estudado e cada período de tempo referente às observações utilizadas na análise. Abaixo, é possível ver a notação que representa o aludido modelo de regressão (GUJARATI, 2009).

$$Y_{it} = \beta_1 + \beta_2 X_{it} + \beta_3 Z_{it} + u_{it}$$

Fonte: Adaptado de Gujarati, 2009.

O modelo de *Fixed Effects*, por sua vez, estabelece uma variável *dummy* para cada caso. Isso é feito para poder incorporar no modelo a heterogeneidade encontrada entre os casos observados. Abaixo, é possível identificar na notação que há uma variável C cujo papel é representar cada caso observado no modelo. No exemplo abaixo, foi elaborado um modelo para um conjunto de dados referente a seis casos observados. (GUJARATI, 2009).

$$Y_{it} = \alpha_1 + \alpha_2 C_{2i} + \alpha_3 C_{3i} + \alpha_4 C_{4i} + \alpha_5 C_{5i} + \alpha_6 C_{6i} + \beta_2 W_{it} + \beta_3 X_{it} + \beta_4 Z_{it} + u_{it}$$

Fonte: Adaptado de Gujarati, 2009.

Importante ressaltar que os modelos *Fixed Effects* podem ser de dois tipos. O primeiro é *one-way*, representado acima, no qual foram inseridas variáveis *dummy*, a fim de identificar as diferenças entre os casos observados. O segundo tipo é conhecido como *two-way*, no qual são inseridas variáveis *dummy* para cada ano dos dados em painel. A opção pelo modelo *two-way* se dá ao imaginar-se que o fenômeno examinado pode variar ao longo do tempo observado. (GUJARATI, 2009).

Por fim, os modelos *Random Effects*, ao contrário dos modelos *Fixed Effects*, assumem que os valores do intercepto relativos aos casos observados têm valor médio comum, e as diferenças entre eles está contida no *error term*, exemplificado na notação abaixo como " ϵ_i ". (GUJARATI, 2009).

$$Y_{it} = \beta_1 + \beta_2 Q_{it} + \beta_3 X_{it} + \beta_4 Z_{it} + \epsilon_i + u_{it}$$

Fonte: Adaptado de Gujarati, 2009.

Considerando os objetivos desta tese, os testes realizados com os três²⁶ modelos de regressão distintos (*Fixed Effects*, *Random Effects* e *Pooled OLS*) serão aqui reportados. Contudo, para a análise dos resultados, é fundamental definir qual o modelo mais adequado, tendo em vista as características dos dados analisados. Assim, para definir qual o modelo mais adequado a ser utilizado em cada análise, faremos os seguintes testes:

- Breusch-Pagan e Hausman testes, para definir entre *Fixed Effects*, *Random Effects* ou *Pooled OLS* (WOODRIDGE, 2002; GREENE, 2012).
- Teste para verificar a necessidade de utilizar *Time Fixed Effects*²⁷ (efeitos fixos) para cada ano do período analisado.

Além disso, para garantir a acurácia dos cálculos apresentados, faremos os seguintes testes em todos os modelos apresentados neste capítulo:

- Teste para *Heteroskedasticity*. Sempre que houver indicação, faremos uso do comando *Robust* do Stata, para contornar esse problema,

²⁶ Nas tabelas que constam neste capítulo, apresentaremos quatro modelos; contudo, o modelo denominado AREG é exatamente igual ao modelo *Fixed Effects*, mas ele oferece o valor do *R-squared* correto. Essa estratégia foi adotada para contornar um problema de cálculo do *R-Squared* dos modelos de *Fixed Effects* calculados no STATA.

²⁷ Ver *testparm* STATA.

- *Test for serial correlation*, para verificar se há *serial correlation* nos dados analisados (WOOLDRIDGE, 2002).

Dessa forma, indicaremos para o leitor qual o modelo a ser considerado nas análises a seguir. Os resultados desses testes encontram-se no anexo desta tese.

Variáveis dos modelos

Feita a explicação sobre a metodologia adotada neste capítulo, vamos agora tratar da variável dependente e das variáveis independentes dos modelos de regressão que serão analisados daqui em diante.

Variável dependente

A variável dependente utilizada nos modelos abaixo representa os valores²⁸ em reais, *per capita*, recebidos pelos municípios, por meio de convênios feitos com o governo federal. Essa variável compreende os valores transferidos por meio de convênios de despesa corrente e despesa de capital, para os municípios brasileiros.

Em um primeiro momento, o manuseio dessa variável pode parecer simples. No entanto, examinando artigos²⁹ que tratavam desse mesmo tema e que fizeram análises empíricas com dados de transferências para municípios brasileiros, encontramos uma diversidade de problemas relativos ao uso inadequado dos dados como variável dependente. A seguir, vamos expor alguns desses casos.

Histórico de problemas com a definição da variável dependente

²⁸ Neste trabalho, são utilizados os dados de transferências de convênios da União para os Municípios, considerando tanto as transferências correntes como as de capital. No Plano de Contas das Receitas Municipais, elaborado pela STN, as referidas variáveis são denominadas como "Transferências de Convênios da União e de suas Entidades" (Título Finbra: "Transf Convênios União" e "Transf Cap Conv União"). Os valores foram deflacionados de acordo com o índice IPCA.

²⁹ Os artigos mencionados na revisão bibliográfica feita no Capítulo 2 desta tese.

O primeiro caso de autores que tiveram problemas com os dados de transferências voluntárias é o de Ferreira e Bugarin (2007). Quando analisamos os procedimentos metodológicos adotados pelos autores, fica claro que o estudo por eles elaborado apresenta problemas na operacionalização da variável dependente.

Com base nos dados da STN, os autores criaram uma variável dependente que é uma *proxy* do que seria o valor de todas as transferências voluntárias recebidas pelo município, somando os valores provenientes dos Estados e do governo federal. Isso em si já é um problema, porque nessa *proxy* não é possível diferenciar a origem da receita (Estados ou governo federal). Assim, quando os testes aplicados por Ferreira e Bugarin (2007) apontam para uma correlação entre ter recebido transferências discricionárias e alinhamento partidário, eles podem estar associando alinhamento partidário entre prefeito e presidente com recursos recebidos provenientes do Estado, o que não faz sentido do ponto de vista da teoria em questão.

O segundo exemplo desse tipo de problema é o trabalho de Vieira e Arvate (2008). No referido artigo, os autores criaram sua variável dependente somando as transferências dos Estados com as transferências da União. Assim como na pesquisa de Ferreira e Bugarin (2007), tal fato tem implicações claras. Imagine o caso de determinado município cujo prefeito faz oposição ao governo federal e, mesmo assim, recebe um alto volume de transferências da União. Pensemos que esse município é governado por um prefeito da coalizão do governador. Nesse caso, como a variável dependente dos autores não diferencia a origem dos recursos (Estado ou União), o teste feito vai indicar uma forte correlação entre recebimento de transferência e alinhamento partidário com o governo estadual, mesmo que a maior parte das transferências recebidas tenha origem na União. Portanto, não é possível atestar se essa correlação indicada pelos autores é realmente verdadeira.

Mais um trabalho que merece comentários sobre a operacionalização da variável dependente é o de Brollo e Nannicini (2012). O aludido trabalho tem méritos por seu esforço em aplicar uma metodologia de análise dos dados muito bem elaborada e bastante cuidadosa. Contudo, destacam-se nele dois sérios problemas, ambos relacionados à variável dependente utilizada pelos autores. Primeiro, Brollo e Nannicini (2012) afirmam ter utilizado dados da Secretaria Nacional do Tesouro, mais precisamente da conta denominada "Transferências de Capital" (BROLLO; NANNICINI, 2012, p. 749). Ocorre que, de acordo com o Plano de Contas

da STN (Normas gerais de consolidação das contas públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios), a conta 2400.00.00 não é a que trata das transferências de convênios. Mesmo que os autores quisessem tratar apenas das transferências de capital mediante convênios da União com os municípios, os autores deveriam ter utilizado a conta 2471.00.00.

Na Tabela 7, é possível notar o equívoco cometido pelos autores. Essa inconsistência pode ter sido induzida, porque até 2002 a STN não estabelecia uma conta para as transferências de convênios da União para os municípios. Dessa forma, todo trabalho que utiliza dados anteriores ao ano de 2002 tem grandes chances de cometer equívocos semelhantes.

Tabela 5 – Plano de Contas da STN – Receitas ano de 2002

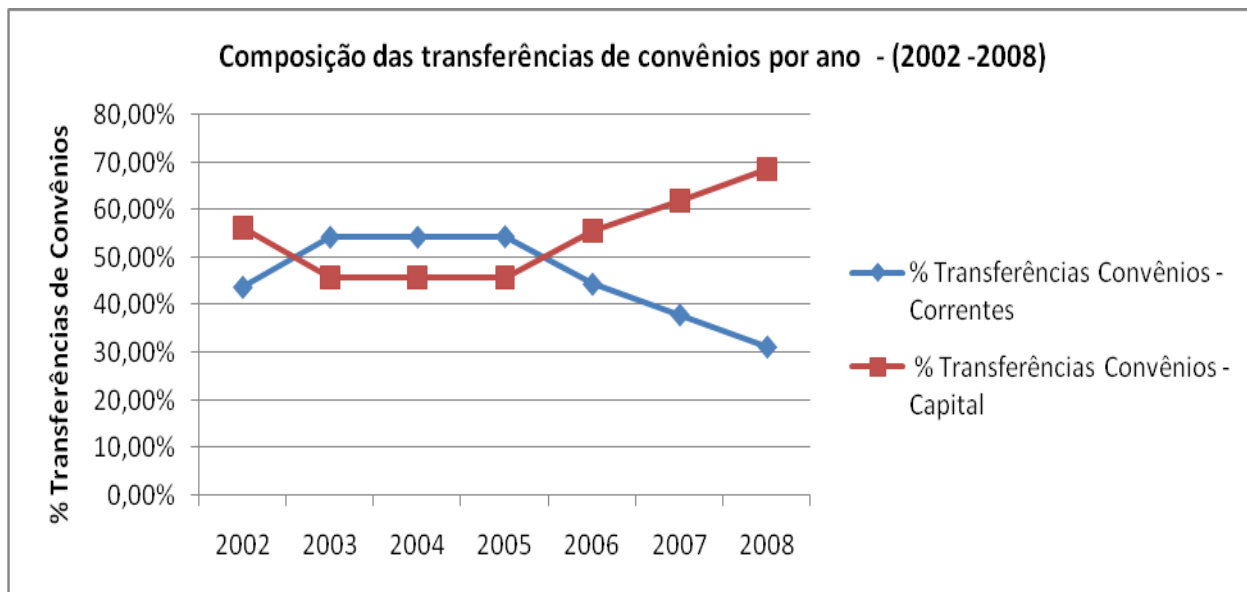
CÓDIGO	Portaria 163 (atualizada em 2002)	DESCRIÇÃO	Título Finbra
71	2400.00.00	Transferências de Capital = (72+76+77+78+79+80)	Rec Transf de Capital
72	2420.00.00	Transferências Intergovernamentais = (73+74+75)	Transf Cap Intergovern
73	2421.00.00	Transferências da União	Transf Cap Inter União
74	2422.00.00	Transferências dos Estados	Transf Cap Inter Estados
75	2423.00.00	Transferências dos Municípios	Transf Cap Inter Municípios
76	2430.00.00	Transferências de Instituições Privadas	Transf Cap de Inst Privadas
77	2440.00.00	Transferências do Exterior	Transf Cap Exterior
78	2450.00.00	Transferências de Pessoas	Transf Cap Pessoas
79	2460.00.00	Transferência de Outras Instituições Públicas	Transf Cap Out Inst Públicas
81	2471.00.00	Transferência de Convênios da União e de suas Entidades	Transf Cap Conv União

Fonte: STN. Elaboração própria.

O segundo problema relativo à variável dependente utilizada nesse trabalho está diretamente ligada à proposição teórica dos autores. Conforme Brollo e Nannicini (2012), as transferências de capital indicam investimentos em infraestrutura e aquisição de equipamentos públicos, os quais seriam de maior visibilidade para os eleitores e, por isso, essas seriam as

transferências mais indicadas para seu estudo. Contudo, os autores parecem ignorar que as transferências de convênios para gastos correntes também causam melhorias visíveis para os eleitores, haja vista que toda despesa com reformas e aluguel de equipamentos públicos são despesas correntes. Além disso, as transferências de capital podem demorar mais do que dois anos para serem notadas pelos eleitores, porque as obras públicas, em geral, apresentam atrasos em seus cronogramas. Assim, como os resultados acerca da relação entre alinhamento partidário e de transferências para infraestrutura são significativos apenas nos dois últimos anos de gestão dos prefeitos, ainda que os autores estivessem utilizando os dados corretos em sua análise, eles poderiam estar indicando uma relação entre obras inacabadas e votos. Na Figura 13 abaixo, pode-se notar que, em boa parte do período analisado pelos autores (de 1999 a 2008), as transferências de convênios para despesas correntes eram bastante significativas, quando não maiores do que as transferências de capital.

Figura 13 – Composição das Transferências de Convênios da União para os Municípios – por ano (2002 a 2008)



Dados: STN. Elaboração própria.

Por fim, vale citar o trabalho de Nunes (2012), no qual o autor parece ter cometido um equívoco semelhante ao de Brollo e Nannicini (2012), no que diz respeito ao tratamento da variável dependente, haja vista que o autor só considera como variável dependente as transferências que são reputadas como investimentos. O problema reside no fato de que, conforme vimos no primeiro capítulo desta tese, nos dados disponíveis no *site* da Secretaria do Tesouro Nacional, os municípios registram o recebimento das transferências voluntárias em duas contas distintas. Uma é adequada para registrar os recursos considerados investimentos (que o autor afirma ter utilizado em seu trabalho), a conta denominada Transferências de Capital Convênios com a União. Contudo, há também uma conta para as transferências destinadas a gastos correntes. Esses valores não foram considerados nessa pesquisa, portanto, isso pode estar distorcendo os resultados encontrados e provocando um equívoco nas conclusões oferecidas pelo autor, tendo em vista que de 2002 a 2012 foram distribuídos aproximadamente dois bilhões de reais, por ano, a título de transferências de convênios apenas para fins de despesas correntes.

Feitos os comentários pertinentes à operacionalização da variável dependente, vamos agora tratar das hipóteses que serão testadas e suas respectivas variáveis independentes.

Hipóteses avaliadas

Para testar as hipóteses apresentadas pela literatura da ciência política e a hipótese alternativa proposta nesta tese, vamos usar as seguintes variáveis explicativas:

HPI – Hipótese do favorecimento aos Core Districts

Conforme apresentado no Capítulo 2, em resumo, a hipótese dos *core districts*³⁰ indica que o chefe do Executivo vai recompensar as localidades onde recebeu mais votos na eleição que o elegeu, por meio de transferências discricionárias.

A fim de testar tal hipótese, vamos utilizar duas variáveis explicativas. A primeira refere-se ao percentual de votos válidos recebidos pelo presidente eleito no primeiro turno da eleição

³⁰ O artigo citado no Capítulo 2 faz referência a *core voters*, mas no caso desta tese o correto é denominar *core districts*, porque estamos falando do favorecimento a um distrito eleitoral e não a eleitores especificamente. Para mais detalhes sobre essa discussão, ver o capítulo do Gary Cox (COX, 2009).

que o elegeu (Vot1turno). Se a hipótese dos *core districts* estiver correta, esperamos que os valores sejam positivos e estatisticamente significativos.

Além da variável mencionada acima, criamos uma variável *dummy* (*core districts*), identificando os municípios que no primeiro turno de votação deram menos do que 60% de votos válidos para o presidente eleito. Nesse caso, se a hipótese dos *core districts* estiver correta, esperamos que os valores sejam negativos e estatisticamente significativos.

HP2 – Hipótese do favorecimento aos swing districts

A hipótese dos *swing districts* indica que o chefe do Executivo vai enviar recursos para as localidades onde houve uma disputa acirrada na eleição que o elegeu. Com o intuito de testar tal hipótese, estruturamos uma variável *dummy* que indica os municípios nos quais o presidente eleito recebeu entre 49% e 51% dos votos válidos no segundo turno da eleição presidencial anterior ao período analisado. Se a hipótese dos *swing districts* estiver correta, esperamos que os valores sejam positivos e estatisticamente significativos.

HP 3 – Hipótese das transferências utilizadas como manutenção de coalizões

Segundo anteriormente mencionado nesta tese, em resumo, a hipótese das transferências como manutenção de coalizões argumenta que o presidente vai destinar mais recursos para os municípios cujos prefeitos sejam da sua base de governo.

Para testar essa hipótese, vamos utilizar a variável *dummy* (*coalizo*), que representa os municípios cujos prefeitos pertencem aos partidos³¹ que compõem a base de sustentação do governo no Congresso. Caso essa hipótese esteja correta, é esperado que os valores dos coeficientes dessas variáveis sejam positivos e estatisticamente significativos.

³¹ Para essa variável, as informações são dos partidos pelos quais o prefeito foi eleito. A composição da coalizão de governo foi elaborada com dados gentilmente cedidos pelo Cebrap. Considerando que os dados desta análise são anuais, um partido só foi considerado parte da coalizão quando esteve na base de apoio do presidente por pelo menos seis meses do ano de referência.

HP4 – Hipótese da punição aos prefeitos de partidos que estejam no campo da oposição ao governo federal

A hipótese de punição aos prefeitos que estavam no campo de oposição ao governo federal prevê que o chefe do Executivo vai transferir menos recursos para os municípios cujos prefeitos não sejam do mesmo partido do presidente ou de partidos que pertençam à coalizão de sustentação do presidente no Congresso Nacional. Com o intuito de testar esse postulado teórico, utilizamos uma variável *dummy* (oposio), que indica os municípios nos quais o partido do prefeito esteja no campo da oposição ao governo federal. Essa teoria só poderá ser confirmada caso os coeficientes dessa variável apresentem sinal negativo, e com significância estatística.

HP5 – Hipótese dos Municípios Priorizados na LDO

De acordo com essa hipótese, os municípios que se enquadram nas características indicadas nas LDOs para receber recursos por meio de transferências discricionárias com um percentual reduzido (ou zerado) de contrapartida são beneficiados e acabam recebendo mais recursos *per capita* do que os demais. Essa é a abordagem alternativa apresentada nesta tese. Com o intuito de testar essa hipótese, vamos utilizar uma variável *dummy* (Municípios Priorizados na LDO) que identifica os municípios que possuíam condições mais favoráveis (menor percentual ou isenção de necessidade de contrapartida) para o recebimento de convênios, de acordo com a LDO vigente no ano do recebimento dos recursos. Caso esse argumento esteja correto, esperamos que os valores dos coeficientes referentes a essa variável sejam positivos e estatisticamente significantes.

Variável de Controle – Arrecadação Própria Per Capita

Como vimos anteriormente, para receber recursos provenientes de convênios, os municípios também têm de alocar recursos na forma de contrapartidas aos valores recebidos. Assim, esperamos que os municípios com maior arrecadação própria tenham mais condições de obter recursos de convênios. Para verificar se esse raciocínio está correto, utilizamos uma

variável contínua (arrec_prpriapercapita) relativa aos valores em reais, *per capita*, de arrecadação própria de cada município. Novamente, o esperado aqui é que os resultados de coeficientes sejam positivos e estatisticamente significativos.

Hipótese	Descrição	Nome da variável no modelo	Mensuração
HP1 - Hipótese do favorecimento aos <i>core districts</i>	O chefe do Executivo vai recompensar as localidades onde recebeu mais votos na eleição que o elegeu.	Vot1turno	Variável que indica o percentual de votos válidos que o presidente eleito recebeu no primeiro turno.
		<i>Core districts</i>	Variável <i>dummy</i> que indica os municípios nos quais o presidente eleito recebeu menos de 60% de votos válidos para o presidente.
HP2 - Hipótese do favorecimento aos <i>swing districts</i>	O chefe do Executivo vai enviar recursos para as localidades onde houve uma disputa acirrada na eleição que o elegeu.	<i>Swing districts</i>	Variável <i>dummy</i> que indica os municípios nos quais o presidente eleito recebeu entre 49% e 51% dos votos válidos no segundo turno da eleição presidencial anterior ao período analisado.
HP 3 - Hipótese das transferências utilizadas como manutenção de coalizões	O presidente vai destinar mais recursos para os municípios cujos prefeitos sejam da sua base de governo.	coalizo	Variável <i>dummy</i> que indica os municípios cujos prefeitos pertencem aos partidos que compõem a base de sustentação do governo no Congresso.
HP4 - Hipótese da punição aos prefeitos de partidos que estejam no campo da oposição ao governo federal	O chefe do Executivo vai transferir menos recursos para os municípios cujos prefeitos não sejam do mesmo partido do presidente ou de partidos que pertençam à coalizão de sustentação do presidente no Congresso Nacional	oposio	Variável <i>dummy</i> (oposio) que indica os municípios nos quais o partido do prefeito esteja no campo da oposição ao governo federal

Hipótese	Descrição	Nome da variável no modelo	Mensuração
HP5 - Hipótese dos municípios priorizados na LDO	Municípios que se enquadram nas características indicadas nas LDOs para receber recursos por meio de transferências discricionárias com um percentual reduzido (ou zerado) de contrapartida são beneficiados e acabam recebendo mais recursos <i>per capita</i> do que os demais.	Municípios Priorizados na LDO	Variável <i>dummy</i> (Municípios Priorizados na LDO) que identifica os municípios que possuíam condições mais favoráveis (menor percentual ou isenção de necessidade de contrapartida) para o recebimento de convênios, de acordo com a LDO vigente no ano do recebimento dos recursos.

Resultados

Antes de apresentar os resultados dos testes elaborados, é importante lembrar que, conforme mencionado na parte de metodologia deste capítulo, para escolha do modelo mais adequado para efetuar a mensuração proposta, ou seja, testes que indicaram se o modelo deveria ser *Fixed Effects*³², *Random Effects* ou *Pooled OLS*. Para todas as regressões propostas neste capítulo, realizamos o teste *Hausman*, o qual indicou que, para os dados analisados, o melhor modelo seria o *Fixed Effects* ou *Random Effects*.

Além disso, para cada uma das regressões realizadas com efeitos fixos, verificamos também se havia necessidade de introduzir esses efeitos para os anos do painel, além dos efeitos fixos para os municípios. Ao final de cada uma das tabelas que apresentam os modelos testados, está indicado se foram utilizados efeitos fixos apenas para municípios, ou municípios e anos.

³² Para calcular os modelos de regressão com efeitos fixos, utilizamos dois comandos distintos do *software* STATA, os comandos *xtreg* e *areg*. Este último permite calcular os efeitos fixos de modo semelhante ao que é feito com o comando *xtreg*, porém oferece informações de *R*quadrado de forma parecida com a apresentada nos modelos OLS.

Na Tabela 6, a seguir, podemos observar os resultados encontrados nos modelos testados. Vale ressaltar que o modelo mais adequado, de acordo com os testes realizados, é o *Fixed Effects* para anos e municípios.

Tabela 6 – Modelos de Regressão

Variável dependente: R\$, <i>per capita</i> , recebidos por convênios.	Fixed Effects	Areg R2	Random Effects	Pooled OLS
Priorizados na LDO	17.77*** (1.768)	17.77*** (1.858)	20.46*** (1.383)	20.61*** (1.089)
coalizo	-7.016*** (2.051)	-7.016*** (2.154)	-6.397*** (2.004)	-5.673*** (1.515)
oposio	-12.06*** (1.910)	-12.06*** (2.006)	-12.06*** (1.882)	-12.29*** (1.465)
Vot1turno	0.00361 (0.0634)	0.00361 (0.0666)	-0.0285 (0.0564)	-0.0913** (0.0420)
core_district	-3.252 (2.326)	-3.252 (2.443)	-2.060 (2.174)	-0.162 (1.667)
swing_district	2.048 (2.242)	2.048 (2.355)	3.900* (2.198)	6.794*** (1.920)
2.Região Sudeste			-13.19*** (1.791)	-12.90*** (1.126)
3.Região Centro-Oeste			23.13*** (3.115)	23.08*** (2.006)
4.Região Nordeste			-10.82*** (2.073)	-11.14*** (1.347)
5.Região Norte			9.408** (3.755)	10.22*** (2.234)
arrec_prpriapercapita	0.0267*** (0.00859)	0.0267*** (0.00902)	0.0183** (0.00744)	0.00978* (0.00567)
Constant	55.77*** (4.158)	55.77*** (4.367)	60.04*** (3.847)	63.12*** (2.877)
Observations	59,432	59,432	59,432	59,432
R-squared	0.056	0.309		0.063
Municípios Fixed Effects	YES	YES	NO	NO
Anos Fixed Effects	YES	YES	NO	NO

Robust standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Analisando os dados dos modelos representados acima, é possível perceber que o principal fator diferencial na distribuição dos referidos recursos é a regra de contrapartida que conta na LDO. Os resultados do modelo de *Fixed Effects* demonstram que os municípios priorizados na LDO recebem, em média, mais de R\$17 *per capita* do que os demais municípios. Ainda que exista um prejuízo para os municípios governados pela oposição ao governo federal, os quais recebem em média menos R\$12,00 *per capita*, não é possível dizer que esse fator é preponderante na decisão sobre como distribuir esses recursos.

No que diz respeito à tese da manutenção das coalizões, percebemos que os municípios governados por prefeitos filiados aos partidos de sua base de governo parecem ser punidos.

Os modelos demonstram também que, ao contrário do que espera a literatura, no Brasil, os votos recebidos pelo presidente não importam na hora de decidir sobre os convênios do governo federal com os municípios. Por fim, notamos que a arrecadação própria é estatisticamente significativa, mas seu coeficiente é muito baixo, ou seja, na prática, não faz tanta diferença.

Importante destacar que os resultados encontrados no modelo de efeitos fixos não são muito diferentes dos resultados dos outros modelos. Na realidade, nos modelos *Randon Effects* e *Pooled OLS*, a magnitude do coeficiente relativo às regras de contrapartidas é ainda maior. As variáveis relacionadas à hipótese de alinhamento partidário e arrecadação própria também não apresentam variações de grande magnitude, quando comparados os resultados dos modelos testados. Estes dados indicam que os resultados encontrados não podem ser atribuídos ao modelo utilizado, conferindo maior robustez aos achados aqui expostos.

Testando as hipóteses considerando que os responsáveis pela distribuição dos recursos são os ministros

Vimos até aqui que as regras de contrapartida constantes na LDO, para obtenção de recursos de convênios, são mais importantes do que as outras hipóteses apresentadas nesta tese. Contudo, tendo em vista que os ministérios são os órgãos do governo federal responsáveis por firmar os convênios com os municípios, é necessário ir mais fundo na análise dos dados e examinar as transferências detalhadas por funções, ou seja, divididas por tipo de gasto³³.

Na sequência deste capítulo, vamos realizar testes com os modelos semelhantes aos apresentados na Tabela 6 acima, porém, considerando agora os valores recebidos por função: educação, saúde, desenvolvimento social, combate à fome, transporte e saneamento.

³³ Os dados de Transferências por Convênios discriminados por função só estão disponíveis a partir de 2004, e algumas funções apenas a partir de 2005.

O objetivo desse exercício analítico é dar prosseguimento aos testes de confirmação das hipóteses apresentadas pelos autores que tratam do tema, verificando o efeito de o município ser gerido por um membro do mesmo partido do ministro³⁴ responsável pelo convênio. Se a teoria da punição aos prefeitos da oposição estiver correta, deveremos observar resultados significativos para os casos de alinhamento partidário entre ministro e prefeito.

Importante ressaltar que, para todos os modelos apresentados a seguir, foram realizados todos os testes aqui mencionados anteriormente. Ademais, além de testar o alinhamento entre os ministros e os prefeitos, vamos também testar as demais hipóteses apresentadas no início do capítulo.

Educação

Para testar o efeito do alinhamento entre o ministro da Educação e os prefeitos, utilizamos uma variável *dummy* denominada *part_min_educ*.

No Quadro 1 abaixo, são apresentados os ministros do período analisado, bem como seus respectivos partidos.

Quadro 1 - Ministros da Educação

Ministro	Início do Período de Atuação	Término do Período de Atuação	Partido
Cristovam Buarque	1 de janeiro de 2003	27 de janeiro de 2004	PT
Tarso Genro	27 de janeiro de 2004	29 de julho de 2005	PT
Fernando Haddad Aloizio	29 de julho de 2005	23 de janeiro de 2012	PT
Mercadante	24 de janeiro de 2012	2 de fevereiro de 2014	PT

Fonte: Governo Federal. Elaboração própria

As variáveis explicativas que se referem às hipóteses mencionadas no início deste capítulo permanecem com os mesmos nomes. Além dessas variáveis, adicionamos nos modelos

³⁴ Para identificar quais municípios são governados pelo mesmo partido do ministro, uma variável foi elaborada para cada função/ministério (Saúde, Educação, Transportes, Desenvolvimento Social, Meio Ambiente e Cidades). Dessa forma, foram criadas variáveis com os seguintes nomes: "Partido do Ministro da Saúde"; "Partido do Ministro da Educação"; "Partido do Ministro dos Transportes"; "Partido do Ministro do Desenvolvimento Social"; "Partido do Ministro das Cidades"; e "Partido do Ministro do Meio Ambiente".

as seguintes variáveis que devem servir como indicador das condições estruturais dos municípios: número de salas de aula por mil habitantes (*salas_milhab*); percentual de analfabetos com 15 anos ou mais (*percent_analf_15oumais*); e percentual de analfabetos com 25 anos ou mais (*percent_analf_25oumais*)

Na Tabela 7, a seguir, é possível observar os resultados dos modelos testados. Vale ressaltar que o modelo mais adequado, de acordo com os testes, é o *Fixed Effects* para anos e cidades.

Os resultados encontrados nos modelos abaixo confirmam o que já havia sido observado anteriormente, ou seja, as regras de contrapartidas na LDO são determinantes para o volume recebido. O alinhamento partidário entre prefeito e ministro não é significativo.

Chama a atenção que o coeficiente relativo ao número de salas por mil habitantes seja significativo e negativo, ou seja, quanto menos salas de aula no município, mais recursos *per capita*. Isso é um forte sinal de que os convênios são usados como investimento para melhorar a estrutura dos equipamentos de educação dos municípios.

Por fim, é interessante notar que a variável que determina os *swing districts* também parece significativa nesse modelo que considera apenas as transferências de convênios para educação.

Tabela 7 – Modelos de Regressão – Transferências de Convênios de Educação

Variável dependente: R\$, <i>per capita</i> , recebidos por convênios para a área de educação	Fixed Effects	AREG	Random Effects	Pooled OLS
Priorizados na LDO	15.45*** (1.586)	15.45*** (1.927)	16.04*** (1.095)	15.47*** (0.932)
part_min_educ	-1.679 (2.052)	-1.679 (2.493)	-3.601** (1.424)	-4.248*** (1.183)
oposio	-2.919** (1.158)	-2.919** (1.407)	-3.079*** (0.916)	-3.062*** (0.813)
Vot1turno	-0.0222 (0.0601)	-0.0222 (0.0730)	-0.0172 (0.0475)	-0.0580 (0.0437)
core_district	3.149 (2.167)	3.149 (2.632)	2.179 (1.757)	1.350 (1.566)
swing_district	6.751*** (2.365)	6.751** (2.873)	5.715*** (2.023)	5.887*** (1.916)

o.percent_analf_15oumais	-	-		
o.percent_analf_25oumais	-	-		
salas_milhab	-2.634*** (0.603)	-2.634*** (0.732)	1.654*** (0.303)	2.754*** (0.263)
arrec_prpriapercapita	-0.0148 (0.0115)	-0.0148 (0.0140)	-0.00355 (0.00367)	-0.00430 (0.00308)
percent_analf_15oumais			-0.279 (0.294)	-0.456* (0.240)
percent_analf_25oumais			-0.0582 (0.246)	0.102 (0.201)
Constant	29.87*** (5.075)	29.87*** (6.166)	15.22*** (2.749)	10.70*** (2.426)
Observations	14,375	14,375	14,375	14,375
R-squared	0.121	0.572		0.141
Municípios Fixed Effects	YES	YES	NO	NO
Anos Fixed Effects	YES	YES	NO	NO

Robust standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Saúde

Para testar o alinhamento entre o ministro da Saúde e os prefeitos, utilizamos uma variável *dummy* denominada *part_min_saude*.

No Quadro 2, a seguir, são apresentados os ministros do período analisado, bem como seus respectivos partidos.

Quadro 2 – Ministros da Saúde

Ministro	Início do Período de Atuação	Término do Período de Atuação	Partido
Humberto Costa	1 de janeiro de 2003	8 de julho de 2005	PT
José Saraiva Felipe	8 de julho de 2005	31 de março de 2006	PMDB
Agenor Álvares	31 de março de 2006	16 de março de 2007	PMDB
José Gomes			
Temporão	16 de março de 2007	31 de dezembro de 2010	PMDB
Alexandre Padilha	1 de janeiro de 2011	2 de fevereiro de 2014	PT

Fonte: Governo Federal. Elaboração própria

As variáveis explicativas que se referem às hipóteses mencionadas no início deste capítulo permanecem com os mesmos nomes.

Além dessas variáveis, adicionamos nos modelos as seguintes variáveis que devem servir como indicador das condições sociais dos municípios: IDHM de longevidade do município (*idhm_longevidade*); índice gini do município (*gini*); e número de óbitos evitáveis de pessoas de 5 a 74 anos (*obt_evt_5a74_x_mil_hab*). Na Tabela 10 é possível observar os resultados dos modelos testados. Vale ressaltar que o modelo mais adequado, de acordo com os testes, é o *Fixed Effects* apenas para cidades, ou seja, sem o *Time Fixed Effects*.

Os resultados encontrados nos modelos abaixo não confirmam o que já havia sido observado anteriormente. Ou seja, as regras de contrapartidas na LDO não são determinantes para o volume recebido. O alinhamento partidário entre prefeito e ministro também não é significativo.

No entanto, é interessante notar que o coeficiente relativo ao IDHM Longevidade seja significativo e negativo, ou seja, quanto menor o IDHM-Longevidade do município, mais recursos *per capita*. Isso é um forte sinal que os convênios são usados como investimento para melhorar os serviços de saúde dos municípios.

Tabela 8 – Modelos de Regressão – Transferências de Convênios de Saúde

Variável dependente: R\$, <i>per capita</i> , recebidos por convênios para a área de saúde	Fixed Effects	AREG	Random Effects	Pooled OLS
Priorizados na LDO	0.804 (2.084)	0.804 (2.685)	6.964*** (1.196)	8.906*** (1.055)
part_min_saude	-0.0939 (1.769)	-0.0939 (2.280)	-0.964 (1.397)	-1.648 (1.170)
Vot1turno	-0.0317 (0.0610)	-0.0317 (0.0787)	-0.123** (0.0498)	-0.208*** (0.0494)
core_district	-1.379 (1.913)	-1.379 (2.464)	-1.643 (1.706)	-1.978 (1.715)
swing_district	5.514 (3.975)	5.514 (5.123)	4.523 (3.099)	3.288 (2.311)
idhm_longevidade	-66.58*** (15.09)	-66.58*** (19.44)	-40.84*** (10.37)	-33.41*** (8.676)
obt_evt_5a74_x_mil_hab	0.966 (0.920)	0.966 (1.185)	-1.610*** (0.348)	-2.539*** (0.259)
arrec_prpriapercapita	0.00365** (0.00181)	0.00365 (0.00234)	0.00170 (0.00241)	-0.00155 (0.00241)
Constant	71.57*** (11.90)	71.57*** (15.33)	58.28*** (8.853)	60.05*** (7.673)

Observations	9,938	9,938	9,938	9,938
R-squared	0.007	0.652		0.034
Municípios Fixed Effects	YES	YES	NO	NO
Anos Fixed Effects	NO	NO	NO	NO

Robust standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Além das duas principais áreas de destino das transferências, realizamos testes adicionais considerando convênios nas áreas de Desenvolvimento Social, Combate à Fome, Saneamento Básico e Transporte. A seguir, apresentamos os resultados para os testes que levaram em consideração as transferências para essas quatro áreas.

Para testar o alinhamento entre o ministro do Desenvolvimento Social e os prefeitos, utilizamos uma variável *dummy* denominada *part_min_denvesocial*.

No Quadro 3, são apresentados os ministros do período analisado, bem como seus respectivos partidos.

Quadro 3 – Ministros do Desenvolvimento Social

Ministro	Início do Período de Atuação	Término do Período de Atuação	Partido	Estado
Patrus Ananias	23 de janeiro de 2004	31 de março de 2010	PT	MG
Márcia Lopes Tereza	31 de março de 2010	31 de dezembro de 2010	PT	PR
Campello	1 de janeiro de 2011	12 de maio de 2016	PT	RS

Fonte: Governo Federal. Elaboração própria.

Nas Tabelas 9 e 10, as variáveis explicativas que se referem às hipóteses mencionadas no início desse capítulo permanecem com os mesmos nomes.

Além dessas variáveis, adicionamos nos modelos as seguintes variáveis que devem servir como indicador das condições sociais dos municípios: IDHM de renda do município (*idhm_renda*); e número de famílias que recebem recursos do Programa Bolsa Família por mil habitantes (*fambols_milhab*). Os resultados dos testes realizados, observando as transferências de convênios nas áreas de Desenvolvimento Social³⁵ e Combate à Fome³⁶, conforme constam nas

³⁵ Desenvolvimento Social: modelo mais adequado de acordo com os testes é o *Fixed Effects* para anos e cidades.

³⁶ Combate à Fome: modelo mais adequado de acordo com os testes é o *Fixed Effects* só para as cidades.

Tabelas 9 e 10, mostram que o alinhamento partidário entre o prefeito e o ministro do Desenvolvimento Social não aumenta o volume de recursos de convênios recebidos nas áreas citadas. Além disso, a variável que representa os municípios priorizados na LDO não apresenta coeficientes estatisticamente significantes.

Tabela 9 – Modelos de Regressão – Transferências de Convênios de Desenvolvimento Social

Variável dependente: R\$, <i>per capita</i> , recebidos por convênios para a área de Desenvolvimento Social	Fixed Effects	AREG	Random Effects	Pooled OLS
Priorizados na LDO	-0.416 (1.043)	-0.416 (1.279)	1.756*** (0.601)	2.017*** (0.439)
part_min_denvsocial	-2.197** (0.999)	-2.197* (1.225)	-0.429 (0.699)	0.331 (0.595)
oposio	-0.732* (0.445)	-0.732 (0.546)	-0.404 (0.356)	0.119 (0.333)
Vot1turno	-0.0243 (0.0246)	-0.0243 (0.0301)	-0.0238 (0.0197)	-0.0286* (0.0168)
core_district	0.200 (0.867)	0.200 (1.063)	-0.0551 (0.733)	-1.020 (0.644)
swing_district	-0.454 (0.704)	-0.454 (0.863)	-0.448 (0.601)	-0.475 (0.638)
idhm_renda	2.231 (17.79)	2.231 (21.82)	-38.63*** (6.912)	-35.56*** (6.875)
fambols_milhab	-0.0284* (0.0166)	-0.0284 (0.0204)	0.00602 (0.0106)	0.0189** (0.00906)
arrec_prpriapercapita	0.0153*** (0.00349)	0.0153*** (0.00428)	0.0122*** (0.00458)	0.00668 (0.00428)
Constant	11.69 (11.41)	11.69 (13.99)	33.40*** (4.671)	32.38*** (4.219)
Observations	8,280	8,280	8,280	8,280
R-squared	0.062	0.683		0.071
Municípios Fixed Effects	YES	YES	NO	NO
Anos Fixed Effects	YES	YES	NO	NO

Robust standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Tabela 70 – Modelos de Regressão – Transferências de Convênios de Combate à Fome

Variável dependente: R\$, <i>per capita</i> , recebidos por convênios para a área de Combate à Fome	Fixed Effects	AREG	Random Effects	Pooled OLS
Priorizados na LDO	-13.09 (11.56)	-13.09 (17.02)	0.516 (3.877)	5.673*** (1.609)
part_min_denvsocial	1.463 (1.634)	1.463 (2.407)	1.159 (1.411)	2.653* (1.561)
oposio	-1.635 (1.115)	-1.635 (1.642)	-0.730 (0.915)	-0.236 (1.116)
Vot1turno	-0.0532 (0.0363)	-0.0532 (0.0534)	-0.00750 (0.0333)	0.0214 (0.0510)
core_district	-1.120 (3.926)	-1.120 (5.782)	-0.125 (3.147)	0.714 (2.575)
swing_district	3.497 (2.759)	3.497 (4.063)	2.766 (2.442)	0.768 (1.983)
idhm_renda	16.33 (13.52)	16.33 (19.91)	2.681 (10.40)	3.204 (11.86)
fambols_milhab	0.0184 (0.0412)	0.0184 (0.0607)	0.0826*** (0.0223)	0.0586** (0.0236)
arrec_prpriapercapta	-0.00437 (0.00287)	-0.00437 (0.00423)	0.000737 (0.00309)	0.00222 (0.00286)
Constant	4.144 (10.95)	4.144 (16.13)	0.780 (8.609)	-3.366 (10.10)
Observations	1,168	1,168	1,168	1,168
R-squared	0.057	0.915		0.063
Municípios Fixed Effects	YES	YES	NO	NO
Anos Fixed Effects	NO	NO	NO	NO

Robust standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Para testar o alinhamento entre os ministros das Cidades e ministro dos Transportes com os prefeitos, na Tabela 11 utilizamos uma variável *dummy* denominada *part_min_cidades*, e na Tabela 12 fazemos uso de uma variável *dummy* denominada *part_min_transp*.

Nos Quadros 4 e 5, a seguir, são apresentados os ministros do período analisado, bem como seus respectivos partidos.

Quadro 4 – Ministros das Cidades

Ministro	Início do Período de Atuação	Término do Período de Atuação	Partido	Estado
Olívio Dutra	1 de janeiro de 2003	20 de julho de 2005	PT	RS
Márcio Fortes de Almeida	21 de julho de 2005	31 de dezembro de 2010	PP	RJ
Mário Negromonte	1 de janeiro de 2011	2 de fevereiro de 2012	PP	BA
Aguinaldo Ribeiro	7 de fevereiro de 2012	17 de março de 2014	PP	PB

Fonte: Governo Federal. Elaboração própria.

Quadro 5 – Ministros dos Transportes

Ministro	Início do Período de Atuação	Término do Período de Atuação	Partido
Anderson Aduato Pereira	1 de janeiro de 2003	15 de março de 2004	PMDB
Alfredo Nascimento	15 de março de 2004	31 de março de 2006	PL
Paulo Sérgio Passos	3 de abril de 2006	29 de março de 2007	PR
Alfredo Nascimento	29 de março de 2007	31 de março de 2010	PR
Paulo Sérgio Passos	1 de abril de 2010	1 de janeiro de 2011	PR
Alfredo Pereira do Nascimento	1 de janeiro de 2011	6 de julho de 2011	PR
Paulo Sérgio Passos	7 de junho de 2011	1 de abril de 2013	PR

Fonte: Governo Federal. Elaboração própria.

Nas Tabelas 11 e 12, as variáveis explicativas que se referem às hipóteses mencionadas no início deste capítulo permanecem com os mesmos nomes.

Além dessas variáveis, nos testes de transferências para fins de saneamento básico, adicionamos uma variável que indica a cobertura dos serviços de saneamento básico nos municípios, qual seja o número de atendidos pela coleta de esgoto por mil habitantes (pop_esgoto_milhab).

Os resultados apresentados nas Tabelas 11 e 12, referentes aos convênios nas áreas de Saneamento e Transportes, confirmam a tese de que as regras de contrapartidas constantes nas LDOs são relevantes para a obtenção desse tipo de recurso. Ademais, os modelos dispostos nas tabelas citadas também refutam a ideia de que o alinhamento partidário entre ministro e prefeito seja fundamental para um município conseguir recursos desse tipo. Importante ressaltar que, de acordo com os resultados dos testes citados no início deste capítulo, tanto para as regressões com dados de transferências para saneamento, como para as referentes aos convênios para transportes, o modelo mais adequado é o *Random Effects*.

Tabela 81 – Modelos de Regressão - Transferências de Convênios de Saneamento

Variável dependente: R\$, <i>per capita</i> , recebidos por convênios para a área de Saneamento	Fixed Effects	AREG	Random Effects	Pooled OLS
Priorizados na LDO	-1.259 (6.090)	-1.259 (9.171)	13.05*** (4.285)	14.42*** (3.762)
part_min_cidades	-4.592 (4.945)	-4.592 (7.447)	-3.492 (4.597)	-1.521 (5.090)
oposio	-3.493 (3.299)	-3.493 (4.968)	-5.376* (2.869)	-3.776 (3.072)
Vot1turno	0.240 (0.235)	0.240 (0.354)	0.293* (0.178)	0.139 (0.175)
core_district	-2.280 (5.668)	-2.280 (8.535)	0.604 (5.553)	1.667 (6.417)
swing_district	-7.072 (8.617)	-7.072 (12.98)	0.821 (7.014)	8.215 (8.402)
pop_esgoto_milhab	-0.0170 (0.0203)	-0.0170 (0.0306)	0.00458 (0.00561)	0.00389 (0.00394)
arrec_prpriapercapta	0.00689*** (0.00201)	0.00689** (0.00302)	0.00525 (0.00354)	0.000417 (0.00542)
Constant	23.21 (19.08)	23.21 (28.73)	3.412 (11.59)	3.909 (10.42)
Observations	1,159	1,159	1,159	1,159
R-squared	0.035	0.851		0.061
Municípios FE	YES	YES	NO	NO
Anos FE	YES	YES	NO	NO

Robust standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Tabela 92 – Modelos de Regressão – Transferências de Convênios de Transportes

Variável dependente: R\$, <i>per capita</i> , recebidos por convênios para a área de Transportes	Fixed Effects	AREG	Random Effects	Pooled OLS
Priorizados na LDO	6.974 (9.816)	6.974 (13.84)	30.88*** (5.081)	31.46*** (4.200)
part_min_transp	42.81* (21.88)	42.81 (30.85)	15.05 (10.29)	15.36* (7.942)
oposio	8.488 (9.231)	8.488 (13.01)	-1.452 (3.433)	-1.517 (3.449)
Vot1turno	-0.317 (0.422)	-0.317 (0.595)	-0.152 (0.261)	-0.160 (0.247)
core_district	8.006	8.006	-8.034	-8.384

swing_district	(10.35)	(14.59)	(9.187)	(8.371)
	5.913	5.913	4.339	4.375
	(5.944)	(8.381)	(7.443)	(6.288)
arrec_prpriapercapta	0.0497	0.0497	0.0216**	0.0214**
	(0.0407)	(0.0574)	(0.0103)	(0.00859)
Constant	15.70	15.70	5.249	5.629
	(25.48)	(35.93)	(11.35)	(10.25)
Observations	3,080	3,080	3,080	3,080
R-squared	0.026	0.613		0.037
Municípios Fixed Effects	YES	YES	NO	NO
Anos Fixed Effects	YES	YES	YES	YES

Robust standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Em suma, este capítulo procurou comprovar empiricamente que as regras de contrapartida que constam na LDO são mais importantes que qualquer outro fator apontado pela literatura da ciência política que trata do assunto. No próximo capítulo, vamos abordar os efeitos dos convênios para o jogo eleitoral nos municípios e no plano federal.

Os dados dos modelos de regressão mostraram que pode haver um viés partidário na distribuição de recursos, ainda que isso não tenha sido identificado nas análises por função de gastos. Contudo, os resultados obtidos indicam que as regras de contrapartidas, na média, produzem um efeito de maior magnitude do que qualquer relação partidária.

5. Os possíveis efeitos das Transferências Voluntárias nos resultados eleitorais e na provisão de serviços públicos dos municípios brasileiros

Feita a investigação sobre as hipóteses que buscam explicar como o governo federal decide fazer suas transferências discricionárias para os municípios, vamos agora tratar dos efeitos que essas transferências podem produzir.

Conforme apresentado no Capítulo 1, a literatura da ciência política que trata dos efeitos das regras de distribuição de recursos tem uma abordagem distinta da que tenta explicar a lógica que rege essas transferências discricionárias. Ainda de acordo com o que foi explicitado no início deste trabalho, optamos nesta tese pela discussão segundo a ótica dessa segunda abordagem. Assim, cabe ressaltar que o objetivo deste capítulo é apenas verificar se os dados analisados reforçam ou enfraquecem as hipóteses sobre os possíveis efeitos eleitorais e redistributivos derivados da discussão feita nos capítulos anteriores.

Este capítulo está dividido em duas partes. Na primeira, são analisados os possíveis efeitos das transferências nas eleições. O objetivo dessa primeira seção é verificar se é plausível afirmar que os municípios que recebem as transferências discricionárias oferecem algum retorno político ou eleitoral para os presidentes ou para os prefeitos agraciados com esses recursos. A segunda seção trata dos efeitos das transferências de convênios na desigualdade de receita entre os municípios. Caso os recursos fossem distribuídos por meio de uma lógica que visa ao clientelismo ou por meio de maximização da expectativa de votos, seria esperado aumento na desigualdade das receitas dos municípios, derivado de um viés político na distribuição de recursos para os municípios da Federação. Entretanto, quando identificamos que os municípios menores e mais pobres recebem mais recursos, devemos esperar uma diminuição na desigualdade.

Os efeitos das transferências voluntárias no campo político eleitoral

No Capítulo 2 foi possível observar que a literatura sobre transferências discricionárias indica que esse tipo de distribuição de recursos é orientado por estratégias eleitorais de políticos que visam a aumentar suas chances de reeleição ou beneficiar seus aliados. Esse processo é descrito como uma barganha onde os políticos oferecem recursos em troca de apoio. Desse modo, se essa literatura estivesse correta em seus argumentos, seria esperado que os municípios que recebem recursos provenientes de barganhas deveriam produzir algum tipo de retorno eleitoral para quem lhe ofereceu as benesses.

Os resultados apresentados até o momento indicam que os presidentes não priorizam os municípios de prefeitos alinhados aos seus governos, não privilegiam seus eleitores cativos (*core districts*), tampouco utilizam a estratégia de maximização da expectativa de votos, oferecendo mais benesses às localidades onde estão concentrados os eleitores propensos a mudanças de intenção de voto (*swing districts*). Contudo, fica ainda uma questão em aberto: a estratégia apresentada pelas correntes teóricas que afirmam serem as transferências discricionárias regidas por interesses eleitorais daria resultado? Em outras palavras, o montante recebido pelos municípios, por meio de convênios com o governo federal, tem relação com as chances de reeleição dos prefeitos e/ou com os votos recebidos pelos prefeitos e presidentes nos pleitos que sucedem o recebimento desses recursos?

Considerando que a estratégia de oferecer recursos para beneficiar determinados grupos de eleitores, e com isso maximizar as expectativas de votos, só faz sentido se de fato os eleitores recompensarem os políticos que lhes oferecem mais recursos com votos, a ideia inicial neste capítulo é analisar se a barganha idealizada pelos autores dessas correntes pode ser comprovada empiricamente.

Primeiramente, com o intuito de verificar se é plausível a hipótese de que oferecer recursos para os municípios pode beneficiar os aliados nas eleições, vamos realizar regressões com o modelo Logit, e assim apurar se há correlação entre os dois eventos, quais sejam, receber recursos de transferências discricionárias e permanecer no exercício do poder no município. Para esse teste, foram calculados dois modelos Logit, os quais permitem avaliar se o montante

recebido pelos prefeitos por meio de convênios com o governo federal afetou suas chances de reeleição (ou eleição de um sucessor do mesmo partido).

$$\text{Modelo Logit : } \ln(Pi/1-Pi) = \beta_1 + \beta_2 X_i + u_i$$

Fonte: adaptado de (GUJARATI, 2009).

A variável dependente é uma variável *dummy*, que indica a manutenção do partido no comando da cidade.

As variáveis explicativas são:

- Total em reais *per capita*, recebido por meio de convênios nos quatro anos que antecedem as eleições (tot_perccapt_conv_2002_2004; tot_perccapt_conv_2005_2008).
- Alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente no ano da eleição (*dummies*) (pref_alinhado_2004; pref_alinhado_2008).
- Indicador de crescimento econômico (variação do PIB) no ano da eleição (; var_pib2004; var_pib2008)

Cabe destacar que a variável de indicador de crescimento econômico foi introduzida no modelo para tentar identificar se o cenário econômico dos municípios influenciou nas chances de os prefeitos serem reeleitos ou elegerem sucessores de seus partidos. Essa hipótese está ancorada na literatura que versa sobre o voto econômico (KRAMER, 1971).

Os resultados encontrados na Tabela 13 mostram que o montante recebido por meio de convênios importa muito pouco. O mais relevante para as chances de reeleição é estar alinhado com o presidente. A variação do PIB também não parece ser relevante. Assim, podemos afirmar que não parece haver relação entre receber recursos de transferências discricionárias e permanecer no exercício do poder no município.

Tabela 103 – Modelos Logit Efeitos dos Convênios para a Manutenção do Partido no comando da cidade

Variável dependente: Manutenção do Partido no comando da cidade.	Eleição 2004	Eleição 2008
tot_percapt_conv_2002_2004	0.000505*** (0.000193)	
pref_alinhado_2004	0.815*** (0.155)	
var_pib2004	-0.242 (0.194)	
tot_percapt_conv_2005_2008		0.000507*** (0.000118)
pref_alinhado_2008		1.095*** (0.108)
var_pib2008		-0.140 (0.231)
Região Sudeste	-0.402*** (0.0850)	-0.250*** (0.0795)
Região Centro-Oeste	-0.645*** (0.134)	-0.871*** (0.127)
Região Nordeste	-0.0884 (0.0843)	-0.720*** (0.0824)
Região Norte	-0.745*** (0.147)	-1.042*** (0.135)
Constant	-0.717*** (0.0650)	-0.535*** (0.0677)
Observations	5,058	5,456

Robust standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Outra maneira de testar se as transferências discricionárias do governo federal para os municípios produzem efeitos eleitorais é analisar se há relação entre o volume de recursos

recebidos, por meio de convênios, no período que antecede determinada eleição e o percentual de votos obtido no pleito eleitoral que ocorre logo após o recebimento desse tipo de recurso fiscal.

Considerando que, conforme vimos na Tabela 13, o montante recebido por meio de convênios influencia muito pouco nas chances de reeleição³⁷ dos prefeitos, vamos agora testar se o volume de recursos de convênios recebidos fez com que os prefeitos reeleitos tivessem uma eleição mais tranquila, ou seja, com maior percentual de votos válidos.

Para fins desta tese, vamos utilizar modelos de regressões OLS para testar essa hipótese.

$$\text{Modelo OLS: } Y_i = \beta_1 + \beta_2 X_i + \beta_3 Z_i + u_i$$

Fonte: Adaptado de (GUJARATI, 2009).

A variável dependente dos modelos é o percentual de votos válidos recebidos pelos prefeitos eleitos.

As variáveis independentes são:

- Total em reais *per capita*, recebido por meio de convênios nos quatro anos que antecedem as eleições (tot_perccapt_conv_2002_2004; tot_perccapt_conv_2005_2008).
- Alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente no ano da eleição (*dummies*) (pref_alinhado_2004; pref_alinhado_2008).
- Indicador de crescimento econômico (variação do PIB) no ano da eleição (var_pib2004; var_pib2008).

Na Tabela 14 abaixo, é possível observar os resultados de tais testes realizados com dados referentes às eleições municipais de 2004 e 2008. Observando os resultados apresentados na tabela, podemos afirmar que o efeito das transferências tem magnitude muito pequena, apesar de ser estatisticamente significativa. Ou seja, os resultados indicam que os montantes recebidos por municípios não são proporcionalmente recompensados com votos dos eleitores. Quanto ao alinhamento partidário, há uma surpresa, porque os coeficientes são negativos e estatisticamente

³⁷ Aqui tratamos de reeleição do prefeito ou eleição de um candidato do mesmo partido do prefeito que governava no município.

insignificantes, ou seja, o fato de o prefeito estar alinhado com o presidente não necessariamente reflete em mais votos. Por fim, vale ressaltar que a variação do PIB não é significativa para as eleições de 2004 e 2008.

Modelos de Regressão

Tabela 114 – Modelos de Regressão – Efeitos dos convênios nas eleições municipais

Variável dependente: % Votos Válidos	(1) Eleição 2004	(2) Eleição 2008
tot_perccapt_conv_2002_2004	0.00735*** (0.00223)	
pref_alinhado_2004	-3.644*** (1.040)	
var_pib2004	-2.055 (1.687)	
tot_perccapt_conv_2005_2008		0.00617*** (0.00152)
pref_alinhado_2008		-2.620*** (0.965)
var_pib2008		1.302 (2.762)
Região Sudeste	-0.490 (0.849)	1.379 (0.939)
Região Centro-Oeste	-0.424 (1.272)	-0.887 (1.566)
Região Nordeste	0.500 (0.782)	-0.742 (0.942)
Região Norte	-1.923 (1.486)	-1.183 (2.050)
Constant	55.93*** (0.678)	58.79*** (0.821)
Observations	1,470	1,694
R-squared	0.019	0.017

Robust standard errors in parentheses -

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Interessante notar que esses mesmos modelos apresentados na Tabela 19 podem ser reproduzidos, porém observando agora os resultados das eleições presidenciais dos anos de 2006 e 2010. Para tal, vamos utilizar o mesmo modelo OLS citado anteriormente.

A variável dependente dos modelos apresentados na Tabela 20 é o percentual de votos válidos³⁸ recebidos pelos presidentes eleitos em 2006 e 2010.

As variáveis independentes são:

- Total em reais *per capita*, recebido por meio de convênios nos quatro anos que antecedem as eleições (tot_perccapt_conv_2003_2006; tot_perccapt_conv_2007_2010).
- Alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente no ano da eleição (*dummies*) (pref_alinhado_2006 e pref_alinhado_2010).
- Indicador de crescimento econômico (variação do PIB) no ano da eleição (var_pib2006 e var_pib2010)

Os resultados apresentados na Tabela 15 não diferem muito do que fora encontrado na Tabela 14. O alinhamento partidário e o recebimento de recursos de convênios não parecem afetar os resultados das urnas, de forma substantiva. Contudo, nos testes referentes às eleições presidenciais, podemos notar que a variação do PIB apresenta coeficiente positivo e estatisticamente significativa, diferente do encontrado nos testes que consideravam os resultados das eleições municipais.

³⁸ Aqui estamos considerando os votos válidos recebidos no segundo turno das referidas eleições.

Tabela 15 - Modelos de Regressão Efeitos dos convênios nas eleições federais

Variável dependente: % Votos Válidos	(1) Eleição 2006	(2) Eleição 2010
tot_perccapt_conv_2003_2006	0.00545*** (0.000882)	
pref_alinhado_2006	-0.616 (0.613)	
var_pib2006	1.634** (0.697)	
tot_perccapt_conv_2007_2010		-0.000130 (0.000586)
pref_alinhado_2010		-1.442*** (0.521)
var_pib2010		3.042** (1.349)
Região Sudeste	9.821*** (0.465)	3.130*** (0.432)
Região Centro-Oeste	2.035*** (0.580)	-0.902* (0.508)
Região Nordeste	29.85*** (0.392)	22.48*** (0.391)
Região Norte	16.41*** (0.769)	8.437*** (0.763)
Constant	46.93*** (0.329)	50.45*** (0.364)
Observations	5,536	5,495
R-squared	0.499	0.401

Robust standard errors in parentheses -

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Em síntese, com os testes realizados nesta primeira parte do capítulo, é plausível considerar que os valores recebidos pelos municípios por meio de transferências voluntárias no tempo (t) não têm relação com os votos no tempo (t+1). Essa conclusão pode ser tomada tanto observando os resultados das eleições presidenciais, como as votações nos pleitos municipais. Além disso, os resultados aqui apresentados mostram que não há evidências de que distribuir recursos para um prefeito possa ser determinante para que ele seja reeleito ou eleja um sucessor do mesmo partido.

Os efeitos das transferências voluntárias na desigualdade de receitas dos municípios

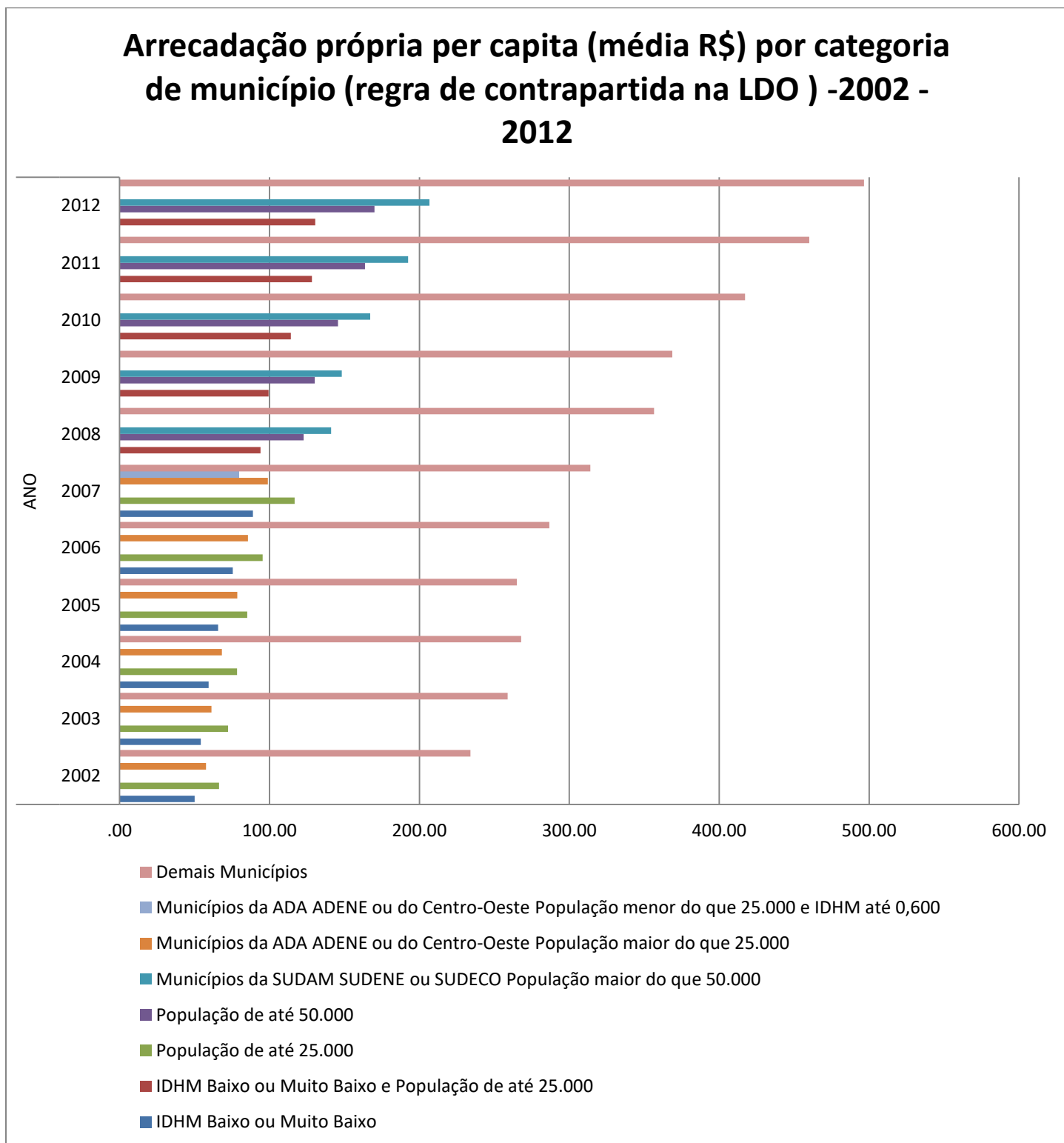
Tendo em vista que uma gestão de sucesso em um município pode alavancar a carreira de um político, seja ele prefeito, governador ou legislador identificado como responsável pelos êxitos obtidos, fazendo com que esteja apto a postular voos mais altos no cenário político, não seria surpresa encontrar políticos interessados em subir os degraus de sua carreira e buscar meios de se destacar entre seus concorrentes. Uma forma de fazer isso seria obtendo recursos federais para melhorar os serviços prestados aos seus eleitores. Assim, se a literatura sobre as transferências voluntárias estivesse correta, com os recursos sendo distribuídos por meio de uma lógica que visa ao clientelismo ou via maximização da expectativa de votos, seria esperado aumento na desigualdade das receitas disponíveis para provisão de serviços públicos, derivado de um viés político na distribuição de recursos de convênios para os municípios da Federação.

Entretanto, analisando a Figura 14, na qual estão dispostos os dados sobre arrecadação própria *per capita*³⁹, por categoria de município (critério de contrapartida na LDO), por ano, nota-se que os municípios priorizados na LDO são também os com menor arrecadação *per capita* média. Isso não é por acaso, haja vista que em todas as LDOs havia um artigo definindo que as contrapartidas de convênios devem ser estabelecidas de acordo com a capacidade financeira dos municípios.

Dessa forma, considerando as regras estabelecidas nas LDOs do período estudado e os dados apresentados na Figura 14, o resultado esperado na distribuição dos recursos federais por meio de convênios é que se reduza a desigualdade horizontal dos municípios. Para verificar se esse efeito ocorre de fato, foi feito um cálculo de desigualdade (Índice Gini) das receitas dos municípios, primeiro considerando apenas a arrecadação própria das cidades. Em seguida, foi feito o mesmo cálculo, porém, dessa vez, computando os dados da arrecadação própria dos municípios, somados aos valores recebidos por meio de transferências de convênios do governo federal.

³⁹ Média em reais.

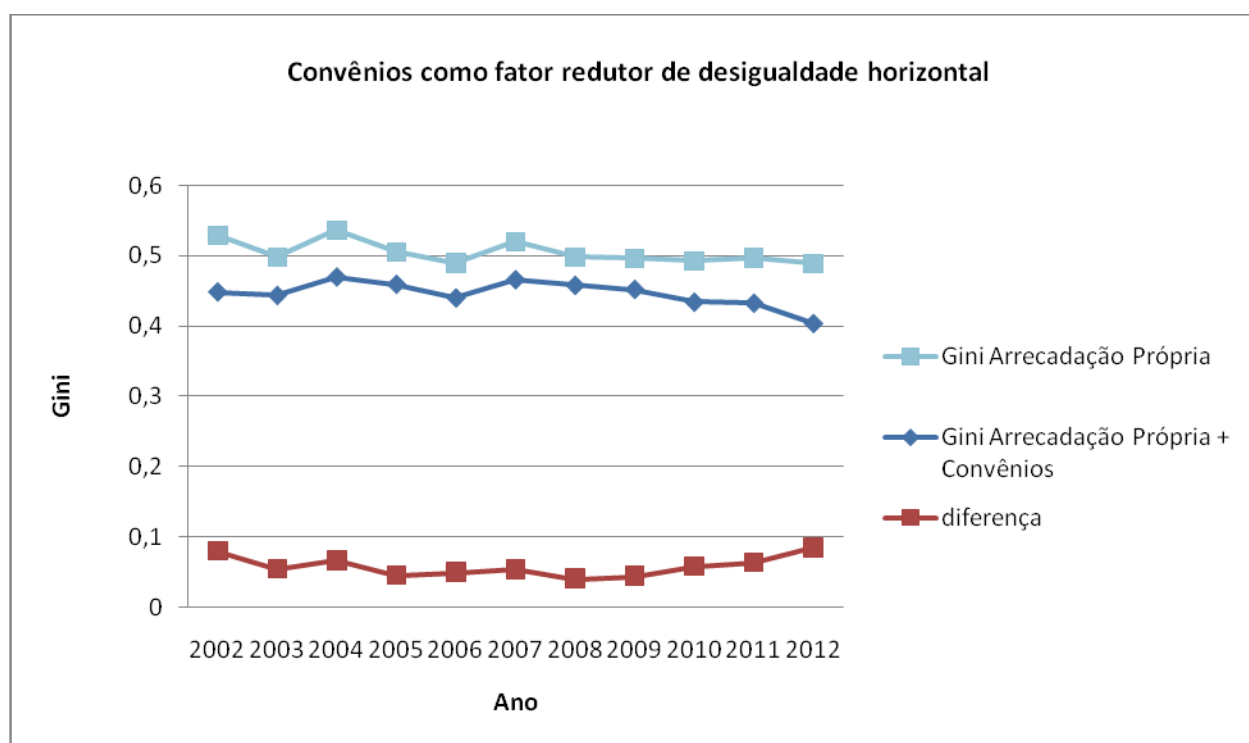
Figura 14 – Arrecadação própria *per capita* (média R\$) por categoria de município (critério de contrapartida na LDO) – 2002 a 2012



Dados: STN e LDOs de 2002 a 2012. Elaboração própria.

A Figura 15 mostra que quando somados os valores de convênios na arrecadação própria dos municípios há significativa queda na desigualdade (Índice Gini) de receitas disponíveis para os governos municipais. Esse efeito ocorre em todos os anos analisados e apresenta tendência de crescimento ao longo do período. Isso significa que as transferências discricionárias estão mitigando a desigualdade nos recursos disponíveis para oferta de serviço, justamente o que se espera em estruturas fiscais redistributivas com perfil não clientelista (OATES, 1999).

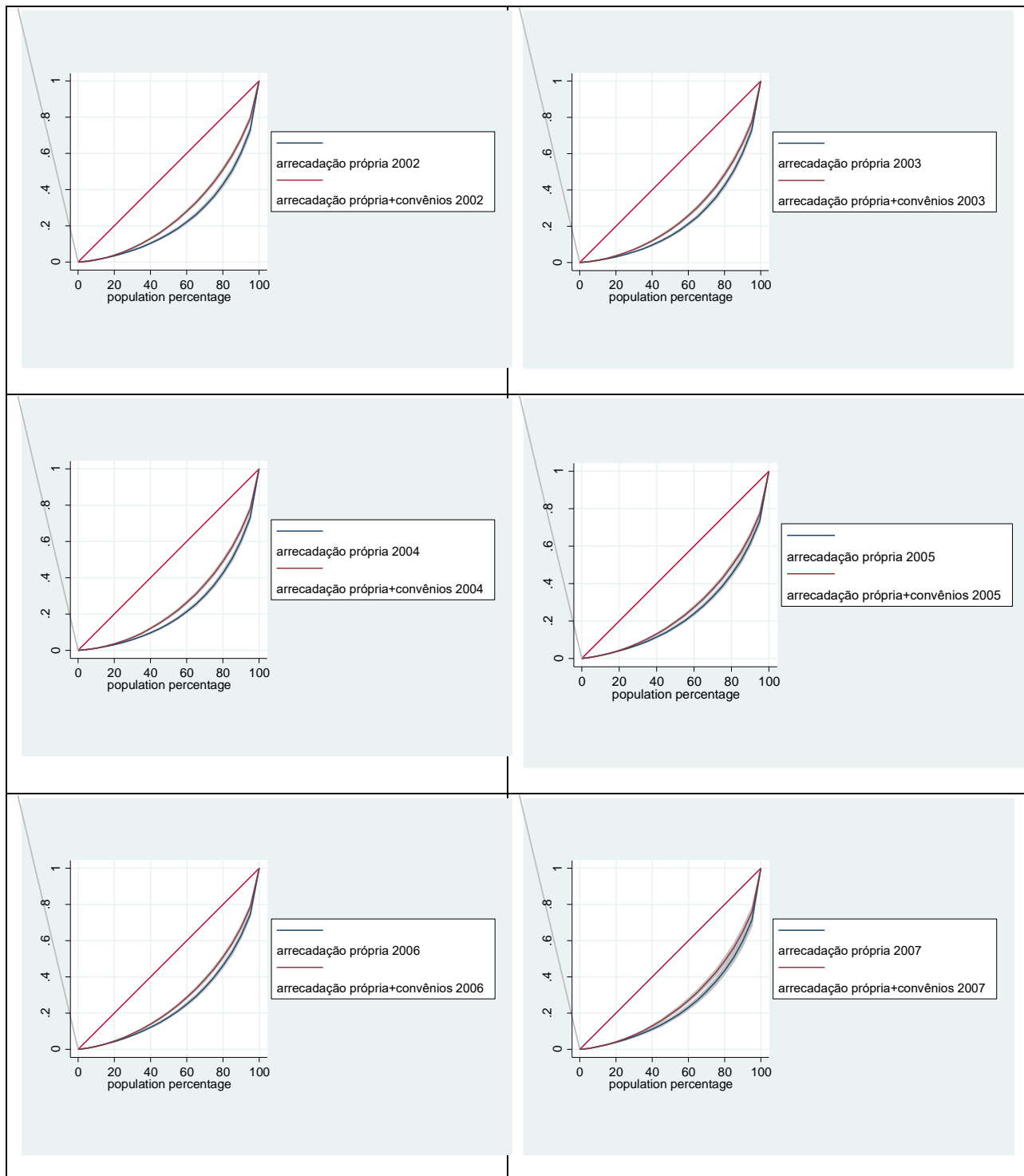
Figura 15 – Convênios como fator de desigualdade horizontal

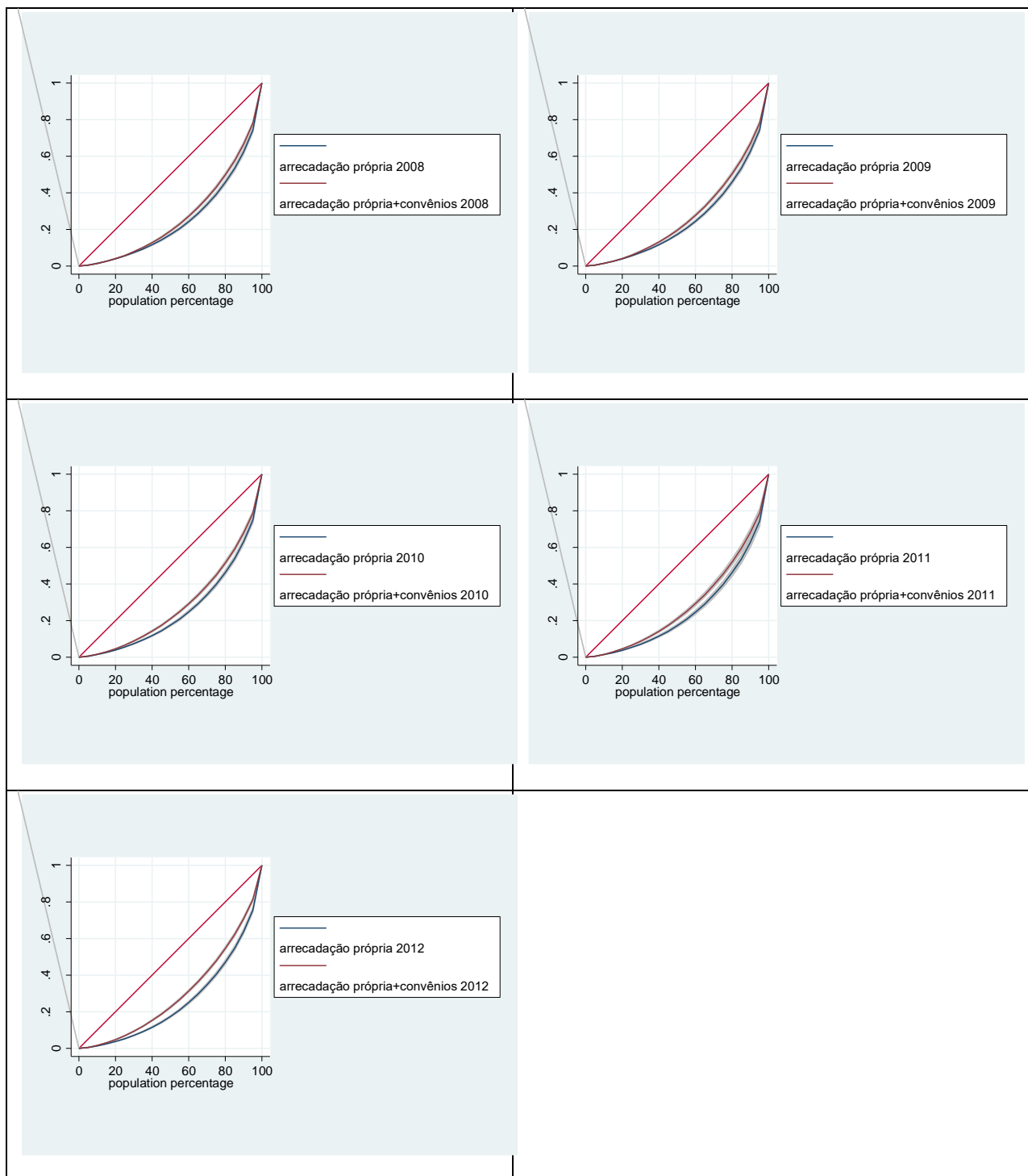


Dados: STN. Elaboração própria.

Na Figura 16, a seguir, podemos visualizar um conjunto de gráficos de curvas Lorenz para os anos de 2002 a 2012, confirmando o que é demonstrado na Figura 15, ou seja, quando consideramos os valores recebidos por meio de convênios, diminui a desigualdade de receita disponível para os municípios observados no referido período.

Figura 16 – Curvas Lorenz – Efeito Redutor de Desigualdade dos Convênios.





Dados: STN. Elaboração própria.

Nos capítulos anteriores, foram apresentados dados indicando que as motivações das transferências voluntárias para os municípios vão na direção oposta do que os autores da ciência

política (BROLLO; NANNICINI, 2012) (FERREIRA; BUGARIN, 2007) (VIEIRA; ARVATE, 2008) (NUNES, 2012) preveem em seus trabalhos. Além disso, conforme demonstrado neste capítulo, os efeitos esperados pelo que seria uma barganha política também não foram encontrados.

Na realidade, os dados apresentados sobre o efeito dos convênios na desigualdade horizontal mostram que ela diminui na medida em que os municípios incorporam os convênios em sua arrecadação. Conforme dito anteriormente, não se espera esse tipo de resultado quando a distribuição de recursos é determinada pela lógica de barganha eleitoral. Ou seja, esse é mais um indício de que as estratégias de maximização de ganhos eleitorais não são os fatores determinantes na lógica das transferências voluntárias da União para os municípios. Muito pelo contrário, se considerarmos que a desigualdade de recursos dos municípios implica a desigualdade de serviços públicos prestados (WEINGAST, 2009), é possível afirmar que, ao reduzir o nível de desigualdade entre os municípios brasileiros, as transferências voluntárias agem muito mais no sentido de ampliar a capacidade de prover políticas públicas com um padrão mínimo de qualidade, do que para qualquer estratégia político-eleitoral.

6. Considerações Finais

Considerando os trabalhos da ciência política referentes às transferências discricionárias, há um aparente consenso no sentido de que a distribuição de recursos é utilizada como uma estratégia político-eleitoral. No entanto, as pesquisas realizadas até o momento mostram que ainda há muito espaço para discutir sobre qual é a estratégia adotada pelos políticos que buscam a reeleição ou a eleição de seus aliados. Os dados empíricos retratados nesses diferentes trabalhos indicam que, dependendo dos resultados encontrados, a abordagem adotada pelo autor muda.

Assim, quando os resultados encontrados apontam que os municípios alinhados com o partido do presidente recebem mais, diz-se que o chefe do Executivo está beneficiando seus correligionários. Por outro lado, quando os resultados indicam que os municípios governados pela coalizão do presidente são os privilegiados pela política de transferências, afirma-se que o presidente se sentiu pressionado a auxiliar seus aliados; e assim por diante.

O problema dessa argumentação estruturada nas estratégias dos políticos é que ela é muito conveniente por sua flexível capacidade explicativa. Entretanto, tendo em vista que, ao inferir as motivações do ator político que distribui os recursos apenas considerando os dados sobre quem recebe mais recursos, os argumentos elaborados não incorram nos problemas derivados da atribuição exógena de preferências, é necessário apresentar evidências claras de que o resultado final da distribuição de recursos é fruto de uma preferência do ator em questão, e não apenas uma coincidência possivelmente justificada com a análise da conjuntura política do período examinado.

De acordo com os resultados apresentados nesta tese, podemos afirmar que não há indícios de que os presidentes utilizem as transferências como ferramenta para maximizar seu desempenho eleitoral. Os dados empíricos analisados indicam ser possível descartar a hipótese de que os presidentes que governaram durante 2003 a 2012 recompensaram os seus *core districts*, transferindo mais recursos para as localidades que lhes ofereceram mais votos. Também não há como afirmar que as transferências de convênios da União para os municípios estejam beneficiando os *swing districts* que se encontram nos municípios onde as eleições presidenciais foram mais acirradas.

Os dados empíricos aqui analisados mostram que os efeitos esperados pelo que seria uma barganha política também não foram encontrados. Os testes realizados permitem inferir que os valores recebidos pelos municípios por meio de transferências voluntárias no tempo (t) não têm relação com os votos no tempo (t+1). Essa conclusão se dá tanto observando os resultados das eleições presidenciais, como as votações nos pleitos municipais. Além disso, os resultados dos testes realizados mostram que não há evidências de que distribuir recursos para um prefeito possa ser determinante para que ele seja reeleito ou eleja um sucessor do mesmo partido.

Outro achado desta tese foi demonstrar que os municípios governados pelo mesmo partido do presidente não são constantemente beneficiados com mais recursos de convênios. Na realidade, observando-se a distribuição de transferências de convênios por função de gasto, fica nítido que os argumentos teóricos apresentados pelos autores que trabalham com a hipótese do alinhamento partidário são incapazes de explicar como foram distribuídos os recursos discricionários para os municípios brasileiros, no período estudado. Além disso, os testes de hipóteses realizados mostram que os municípios que elegem prefeitos do mesmo partido do presidente não são priorizados, bem como as cidades que fazem o caminho oposto não são exatamente punidas.

Importante destacar que, quando examinados os resultados da distribuição de recursos do prisma das regras de contrapartidas estabelecidas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, nota-se que, em todos os anos, os municípios que recebem os maiores volumes de transferências *per capita* são aqueles que têm a possibilidade de firmar convênios com menores exigências de contrapartidas. Assim, pode-se afirmar que as regras de contrapartidas importam e, por isso, não devem ser ignoradas nos trabalhos sobre transferências voluntárias do governo federal para os municípios brasileiros.

Por fim, os dados apresentados sobre o efeito das transferências discricionárias na desigualdade de receita dos municípios mostram que ela diminui na medida em que os convênios são incorporados na arrecadação *per capita* municipal. É sabido que não se espera esse tipo de resultado quando a distribuição de recursos é determinada pela lógica de barganha eleitoral. Dessa forma, esse é mais um indício de que as estratégias de maximização de ganhos eleitorais não são os fatores determinantes na lógica das transferências voluntárias da União para os municípios. Na realidade, se for considerando que a desigualdade de recursos dos municípios se

traduz na desigualdade de serviços públicos prestados nos municípios (WEINGAST, 2009), pode-se afirmar que, ao reduzir o nível de desigualdade dos municípios brasileiros, as transferências voluntárias agem mais no sentido de ampliar a capacidade de provisão de políticas públicas com um padrão mínimo de qualidade do que para qualquer estratégia político-eleitoral.

Referências Bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec/USP, 1998.
- AFFONSO, R. B. A. A Federação no Brasil: Impasses e Perspectivas. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. **A Federação em Perspectiva**. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- ALMEIDA, M. H. T. Federalismo, Democracia e Governo no Brasil: Idéias, Hipóteses e Evidências. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica (BIB), n. 51, p. 13-34, 2001.
- _____. Recentralizando a Federação? Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 24, p. 29-40, jun., 2005.
- ALSTON, Lee J. MUELLER, Bernardo. Pork for Policy: Executive and Legislative Exchange in Brazil The Journal of Law, Economics, & Organization, Vol. 22, No. 1, doi:10.1093/jleo/ewj001
- ARRETCHE, Marta T. S. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002.
- _____. Continuidades e discontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. Dados (Rio de Janeiro. Impresso), v. 52, p. 377-423, 2009.
- _____. Quem Taxa e Quem Gasta: a barganha federativa na federação brasileira. Revista de Sociologia Política, Curitiba, v. 24, p 69-85, 2005.

_____. The veto Power of Sub-national Governments in Brazil: Political Institutions and Parliamentary Behavior in the Post-1988. *Brazilian Political Science Review*, Rio de Janeiro, n. 1, v. 2, p. 40-73, 2007.

_____. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587 a 620, 2010.

_____. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012. 232 p.

ARRETCHE, M. T. S.; 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.

ARRINGTON, Leonard James. The New Deal in the West: A preliminary statistical inquiry. *Pacific Historical Review*, v. 38, p. 311-316, 1969.

BERAMENDI, Pablo. Inequality and the Territorial Fragmentation of Solidarity. *International Organization*, v. 61, p. 783-820, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: eletronic version www.senado.gov.br

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Convênios e Outros Repasses. Brasília, 2003.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Gestão de Recursos Federais. Manual para os Agentes Municipais. Brasília, 2005.

- BROLLO, Fernanda; NANNICINI, Tommaso. Tying Your Enemy's Hands in Close Races: The Politics of Federal Transfers in Brazil. IZA Discussion Paper, p. 1–49, 2011.
- CALVO, Ernesto and MURILLO, Maria Victoria. Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market *American Journal of Political Science*, Vol. 48, No. 4 (Oct., 2004), pp. 742-757
- CAREY, John; REINHARDT, Gina. State-level institutional effects on legislative coalition unity in Brazil. *Legislative Studies Quarterly*. XXIX.feb, 2004.
- CHEIBUB, J. A.; FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Political Parties and Governors as Determinants of Legislative Behavior in Brazil's Chamber of Deputies, 1989-2006. *Latin American Politics and Society*, v. 51, p.1-30, 2009.
- COX, Gary.; McCUBBINS, Matthew. Electoral Politics as a Redistributive Game. *Journal of Politics* , vol. 48, p. 370-389. 21, 1986.
- COX, W. G. (2009): "Swing voters, core voters, and distributive politics," in I. Shapiro, S.C. Stokes, E.J Wood, A.S. Kirshner (eds.), *Political Representation*, pp. 342–357, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- DIAZ-CAYEROS, MAGALONI e WEINGAST. Tragic Brilliance: Equilibrium Hegemony And Democratization in Mexico. 2003 Working paper online available: <https://pdfs.semanticscholar.org/d36c/6b7d54ec4552546225715cea6801575eb4f4.pdf>
- DIXIT, Avinash.; LONDREGAN, John. The Determinant of Success of Special Interests in Redistributive Politics. *Journal of Politics* , v. 58, n. 4, p. 1.132-1.155, 1996.

- FERRARI, Diogo Augusto. Descentralização Fiscal e Repartição da Receita Pública: o FPE na Constituinte de 1988. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.
- FERREIRA, Ivan F. S.; BUGARIN, Maurício S. Transferências Voluntárias e Ciclo Político Orçamentário no Federalismo Fiscal Brasileiro. RBE Rio de Janeiro v. 61 n. 3, p. 271 - 300, 2007.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. O Executivo e o Legislativo na Nova Ordem Constitucional. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.
- _____. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, 2005.
- GIBSON, Edward L., CALVO, Ernesto. Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina. Studies in Comparative International Development, Fall 2000, Vol. 35, No. 3, 32–55.
- GOLDEN, Miriam A. and PICCI, Lucio, Pork Barrel Politics in Postwar Italy, 1953-1994 (May 15, 2007).
- GOMES, Sandra. Fiscal Powers to Subnational Governments: Reassessing the Concept of Fiscal Autonomy - Regional and Federal Studies 2012, iFirst, 1–20, 2012.
- GREENE, W. (2012), Econometric Analysis. New York: Macmillan, 7th edition
- GROSSMAN, P.J. A political theory of intergovernmental grants. Public Choice. March 1994, Volume 78, Issue 3–4, pp 295–30378: 295

- GUJARATI, Damodar, Basic Econometrics, 5.^a ed., McGraw-Hill Book Company, New York, 2009.
- HAMILTON, J. H. The flypaper effect and deadweight loss from taxation. *Journal of Urban Economics* , v. 19, n. 2, p. 148-155, 1986.
- HAUSMAN, J. A. Specification tests in Econometrics. *Econometrica*, 46 (6), p. 1251–1271, 1978.
- LAMOUNIER, B. A democracia Brasileira no Limiar do Século 21. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1996.
- LARCINESE, Valentino and RIZZO, Leonzio and TESTA, Cecilia (2006) Allocating the U.S. federal budget to the states: the impact of the president. *Journal of politics*, 68 (2). pp. 447-456
- LEVITT, Steven D.; SNYDER, James M. Political Parties and the Distribution of Federal Outlays. *American Journal of Political Science*, v. 39, n. 4, p. 958-80, nov., 1995.
- LINDBECK, Assar.; WEIBULL, Jörgen. Balanced-Budget Redistribution as the Outcome of Political Competition. *Public Choice* , n. 52, p. 273-297, 1987.
- MAINWARING, Scott (2001). *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre: Mercado Aberto; Rio de Janeiro: Editora FGV.
- NUNES, Felipe. *The presidential Dilemma: How do Federal Governments Allocate Public Goods to Municipalities in Brazil?* Trabalho apresentado no seminário do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, 2012.

OATES, E. W. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of economic literature*, vol. XXXVII, p. 1120 – 1149, 1999.

PEREIRA, G. L. André.; FERNANDEZ, C. José. A influência das transferências voluntárias na reeleição dos prefeitos e no desenvolvimento dos municípios baianos. *Anais do XXXV Encontro Nacional de Economia*, 2007.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002.

PRADO, Sérgio. *Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil*. São Paulo: EBAP/K. Adenauer. Trabalho elaborado no contexto do projeto: Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira Intergovernamental sob a coordenação do professor Fernando A. Resende, 2001.

RAVANILLA, Nico. *Tying Whose Enemy's Hands? Partisan Motives in Pork Distribution*. Disponível em: <http://www.nicoravanilla.com/uploads/2/4/1/1/24114923/tying-hands-ravanilla-100414.pdf>

REZENDE, Fernando - *Federalismo Fiscal no Brasil*. *Revista de Economia Política*, v. 15, n.13, p.59, 1995.

RODDEN, Jonathan. *The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World*. *American Journal of Political Science*, v. 46, n. 3, p. 670-687, jul., 2002.

_____. *Federalism And Inter-Regional Redistribution*. *Documents de Treball de l'IEB*, 2009.

- SAKURAI, Sérgio Naruhiko. Transferências governamentais e despesas públicas locais: evidências para os municípios Brasileiros. Informações Fipe, caderno nº 344, maio, 2009a.
- _____. Ciclos Políticos nas Funções Orçamentárias dos Municípios Brasileiros: Uma Análise para o Período 1990 – 2005. Dados em Painel Est. econ., São Paulo, v.39, n. 1, p. 39-58, janeiro-março, 2009.
- SERRA, J.; AFONSO, J. R. R. Finanças públicas municipais - trajetórias e mitos. Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro, FGV, n. 10/11, out./nov. 1991.
- SOARES, Márcia Miranda; MELO, Bruno Guimarães de. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 50, n. 4, p. 539-561, ago. 2016
- STOCK, James H.; WATSON, Mark W. Introduction to econometrics. Boston: Pearson Addison Wesley, 2nd ed., 2006.
- VIEIRA J. A. Fausto.; ARVATE, Paulo Roberto. Eleições Municipais: como interagem os prefeitos e as outras esferas de governo para alcançar maior sucesso nas urnas. Anais do XXXVI Encontro Nacional de Economia, 2008.
- WEINGAST, Barry. Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives. Journal of Urban Economics, 2009.
- WOOLDRIDGE, Jeffrey M., Introductory Econometrics: A Modern Approach, South-Western Publishing Company, 2000.
- WOOLDRIDGE, Jeffrey M. Econometric analysis of cross section and panel data. Cambridge: MIT Press, 2002.

WRIGHT, Gavin. The political economy of New Deal spending: An econometric analysis.
Review of Economics and Statistics, v. 56, p. 30-38, 1974.

Apêndice

Testes para os modelos: totais de convênios

Teste para comparação entre usar *random effects* ou *pooled OLS*: a hipótese nula é que não há diferença entre usar *random* ou *OLS*

```

Random-effects GLS regression           Number of obs   =   59432
Group variable: codibge2               Number of groups =   5562

R-sq:  within = 0.0556                 Obs per group:  min =    2
      between = 0.0401                   avg =   10.7
      overall = 0.0513                   max =   11

corr(u_i, X) = 0 (assumed)              Wald chi2(17)   =  3397.00
                                          Prob > chi2     =   0.0000
    
```

tot_perccapt_convu	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
priorizados	21.83778	1.271719	17.17	0.000	19.34525	24.3303
coalizo	-6.647348	1.653617	-4.02	0.000	-9.888379	-3.406318
oposio	-12.82391	1.63537	-7.84	0.000	-16.02917	-9.618641
Votlturno	-.0455046	.0440199	-1.03	0.301	-.1317821	.0407729
core_district	-3.224507	1.627333	-1.98	0.048	-6.41402	-.0349938
swing_district	3.884058	1.862788	2.09	0.037	.2330599	7.535057
arrec_prpriapercapta	.0202	.0025196	8.02	0.000	.0152616	.0251384
ano						
2003	-36.4928	1.798305	-20.29	0.000	-40.01742	-32.96819
2004	-26.59827	1.795352	-14.82	0.000	-30.1171	-23.07945
2005	-35.02488	1.795394	-19.51	0.000	-38.54379	-31.50597
2006	-15.981	1.7763	-9.00	0.000	-19.46249	-12.49952
2007	-9.366867	1.729687	-5.42	0.000	-12.75699	-5.976742
2008	2.518345	1.73475	1.45	0.147	-.8817018	5.918393
2009	-11.0835	1.734977	-6.39	0.000	-14.48399	-7.683009
2010	10.16698	1.734139	5.86	0.000	6.768133	13.56583
2011	7.108202	1.74159	4.08	0.000	3.694747	10.52166
2012	34.48722	1.764051	19.55	0.000	31.02975	37.9447
_cons	56.23793	2.936078	19.15	0.000	50.48332	61.99253
sigma_u	42.979757					
sigma_e	88.057614					
rho	.19239475	(fraction of variance due to u_i)				

```

. xttest0

Breusch and Pagan Lagrangian multiplier test for random effects

tot_perccapt_convu[codibge2,t] = Xb + u[codibge2] + e[codibge2,t]

Estimated results:
-----+-----+-----
tot_per~u |          Var          sd = sqrt(Var)
e          |          7754.143         88.05761
u          |          1847.26          42.97976

Test:  Var(u) = 0
       chibar2(01) = 11112.78
       Prob > chibar2 = 0.0000
    
```

Hausman test – Usar *fixed* or *random effects*: se for *significante* usar *fixed effects*

```
. hausman fixed random
```

	Coefficients		(b-B) Difference	sqrt(diag(V_b-V_B)) S.E.
	(b) fixed	(B) random		
priorizados	17.77106	21.83778	-4.06672	1.780354
coalizo	-7.015713	-6.647348	-.3683644	.8109136
oposio	-12.06403	-12.82391	.7598786	.7638964
Votlturno	.0036138	-.0455046	.0491184	.0176789
core_distr-t	-3.251666	-3.224507	-.0271591	.6246361
swing_dist-t	2.048186	3.884058	-1.835873	.6708968
arrec_prp-ta	.026694	.0202	.006494	.0015882
2003bn.ano	-35.99019	-36.4928	.5026129	.2510527
2004.ano	-26.12906	-26.59827	.4692175	.2470164
2005.ano	-34.42256	-35.02488	.6023223	.2406593
2006.ano	-15.24134	-15.981	.7396594	.2526137
2007.ano	-9.601295	-9.366867	-.2344284	.3202939
2008.ano	2.16137	2.518345	-.3569749	.3375726
2009.ano	-11.30907	-11.0835	-.2255654	.3457382
2010.ano	9.741683	10.16698	-.4252998	.3515653
2011.ano	6.280967	7.108202	-.8272344	.3465667
2012.ano	33.43989	34.48722	-1.047328	.3576557

b = consistent under Ho and Ha; obtained from xtreg
B = inconsistent under Ha, efficient under Ho; obtained from xtreg

Test: Ho: difference in coefficients not systematic

```
chi2(17) = (b-B)'[(V_b-V_B)^(-1)](b-B)
          = 36.97
Prob>chi2 = 0.0034
(V_b-V_B is not positive definite)
```

Testparm para verificar necessidade de efeitos fixos para os anos. Se a probabilidade de F for menor do que 0.05, devem-se usar efeitos fixos para os anos

tot_perccapt_convu	Coef.	Robust Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
priorizados	17.77106	1.7685	10.05	0.000	14.30411	21.23801
coalizo	-7.015713	2.050977	-3.42	0.001	-11.03643	-2.994996
oposio	-12.06403	1.909576	-6.32	0.000	-15.80754	-8.320513
Votlturno	.0036138	.0633739	0.06	0.955	-.1206238	.1278514
core_district	-3.251666	2.325588	-1.40	0.162	-7.810728	1.307396
swing_district	2.048186	2.24166	0.91	0.361	-2.346344	6.442716
arrec_prpriapercapta	.026694	.0085861	3.11	0.002	.0098618	.0435262
ano						
2003	-35.99019	1.331302	-27.03	0.000	-38.60006	-33.38032
2004	-26.12906	1.44453	-18.09	0.000	-28.9609	-23.29721
2005	-34.42256	1.474689	-23.34	0.000	-37.31352	-31.53159
2006	-15.24134	1.655495	-9.21	0.000	-18.48676	-11.99593
2007	-9.601295	1.692396	-5.67	0.000	-12.91905	-6.283537
2008	2.16137	1.972213	1.10	0.273	-1.704938	6.027679
2009	-11.30907	1.904291	-5.94	0.000	-15.04222	-7.575911
2010	9.741683	2.257244	4.32	0.000	5.316603	14.16676
2011	6.280967	2.362586	2.66	0.008	1.649375	10.91256
2012	33.43989	2.269937	14.73	0.000	28.98993	37.88986
_cons	55.7721	4.157819	13.41	0.000	47.62115	63.92305
sigma_u	51.354418					
sigma_e	88.057614					
rho	.25379364	(fraction of variance due to u_i)				

. testparm i.ano

(1) 2003.ano = 0
(2) 2004.ano = 0
(3) 2005.ano = 0
(4) 2006.ano = 0
(5) 2007.ano = 0
(6) 2008.ano = 0
(7) 2009.ano = 0
(8) 2010.ano = 0
(9) 2011.ano = 0
(10) 2012.ano = 0

F(10, 5561) = 209.72
Prob > F = 0.0000

Teste para heterocedasticidade - xttest3 - Hipótese nula é homocedasticidade.

tot_perccapt_convu	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
priorizados	17.77106	2.187905	8.12	0.000	13.48275	22.05937
coalizo	-7.015713	1.841747	-3.81	0.000	-10.62555	-3.405874
oposio	-12.06403	1.804985	-6.68	0.000	-15.60181	-8.526242
Votlturno	.0036138	.0474373	0.08	0.939	-.0893637	.0965913
core_district	-3.251666	1.743095	-1.87	0.062	-6.668147	.1648149
swing_district	2.048186	1.97992	1.03	0.301	-1.832474	5.928845
arrec_prpriapercapta	.026694	.0029784	8.96	0.000	.0208563	.0325317
ano						
2003	-35.99019	1.815745	-19.82	0.000	-39.54906	-32.43132
2004	-26.12906	1.812265	-14.42	0.000	-29.68111	-22.577
2005	-34.42256	1.811451	-19.00	0.000	-37.97301	-30.8721
2006	-15.24134	1.794173	-8.49	0.000	-18.75794	-11.72475
2007	-9.601295	1.759093	-5.46	0.000	-13.04913	-6.15346
2008	2.16137	1.76729	1.22	0.221	-1.302531	5.625272
2009	-11.30907	1.76909	-6.39	0.000	-14.7765	-7.841635
2010	9.741683	1.769417	5.51	0.000	6.273612	13.20975
2011	6.280967	1.775738	3.54	0.000	2.800507	9.761428
2012	33.43989	1.799943	18.58	0.000	29.91199	36.9678
_cons	55.7721	3.435141	16.24	0.000	49.03919	62.505
sigma_u	51.354418					
sigma_e	88.057614					
rho	.25379364	(fraction of variance due to u_i)				

F test that all u_i=0: F(5561, 53853) = 3.61 Prob > F = 0.0000

. xttest3

Modified Wald test for groupwise heteroskedasticity
in fixed effect regression model

H0: $\sigma(i)^2 = \sigma^2$ for all i

chi2 (5562) = 7.6e+06
Prob>chi2 = 0.0000

Teste para autocorrelation. Hipótese é que não há serial correlation

Wooldridge test for autocorrelation in panel data

H0: no first-order autocorrelation

F(1, 5554) = 0.497
Prob > F = 0.4807