UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ANDRÉ VALENTE DO COUTO

DETERMINANTES POLÍTICOS DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS FEDERAIS AOS MUNICÍPIOS DO BRASIL (2009-2017)

RECIFE
2019

ANDRÉ VALENTE DO COUTO

DETERMINANTES POLÍTICOS DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS FEDERAIS AOS MUNICÍPIOS DO BRASIL (2009-2017)

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Área de Concentração: Democracia e Instituições Políticas.

Orientador: Prof. Dr. Dalson Britto Figueiredo Filho

RECIFE

2019

Catalogação na fonte
Bibliotecária Maria do Carmo de Paiva, CRB4-1291

C871d Couto, André Valente do.
Determinantes políticos das transferências voluntárias federais aos municípios do Brasil (2009-2017) / André Valente do Couto. – 2019.
122 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Dalson Britto Figueiredo Filho.
Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Recife, 2019.
Inclui referências e apêndices.

1. Ciência Política. 2. Finanças públicas. 3. Despesa pública – Política governamental. 4. Clientelismo. 5. Brasil – Municípios. I. Figueiredo Filho, Dalson Britto (Orientador). II. Título.

320 CDD (22. ed.) (BCFCH2020-162)

ANDRÉ VALENTE DO COUTO

DETERMINANTES POLÍTICOS DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS FEDERAIS AOS MUNICÍPIOS DO BRASIL (2009-2017)

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Aprovada em: **28 / 02 / 2019**

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Dalson Britto Figueiredo Filho (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Enivaldo Carvalho da Rocha (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Ricardo Borges Gama Neto (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. José Alexandre da Silva Júnior (Examinador Externo)
Universidade Federal de Alagoas

Prof. Dr. Ranulfo Paranhos dos Santos Filho (Examinador Externo)
Universidade Federal de Alagoas

Prof. Dr. Italo Fittipaldi (Examinador Externo)
Universidade Federal de Paraíba

À minha esposa Helaine Bucair Couto, mulher valorosa e companheira fiel no dia a dia. Aos meus filhos Daniel Bucair Couto e Giovana Bucair Couto por tornarem a minha vida mais leve e alegre. À minha mãe, Marly Guimarães e tias Luzia Guimarães e Judith Guimarães, pelo apoio, incentivo e exemplo de educadoras dedicadas. Ao meu irmão Gustavo Guimarães (em memória).

AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente a oportunidade de ter realizado esta capacitação, em especial, ao meu amigo o Prof. Dr. Enivaldo Carvalho da Rocha que com sua visão solidária se investiu na incumbência de elaborar, realizar e concluir este projeto de Doutoramento Interinstitucional em Ciência Política entre a Universidade Federal de Pernambuco e o Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Mato Grosso, que por fim, se mostrou extremamente exitoso.

Esta jornada foi um dos maiores desafios que me impus e de forma nenhuma poderia ter sido concluída sem o apoio e suporte das instituições pelas quais eu agradeço a oportunidade e o suporte. A realização desse projeto entre a Universidade Federal de Pernambuco e o Instituto Federal de Mato Grosso, o suporte do Governo do Estado de Mato Grosso pela liberação para licença capacitação nos momentos cruciais do estudo e à CAPES pelo financiamento das bolsas do doutoramento.

Ao meu amigo e orientador, Prof. Dr. Dalson Britto Figueiredo Filho, pela generosidade de me conduzir à consecução correta deste trabalho através das inúmeras correções realizadas nos mínimos detalhes, pelos apontamentos e conversas por videoconferência, enfim, pelo apoio incondicional que dispensou em todos os momentos.

A todos os professores do Departamento de Ciência Política da UFPE, que vestiram a camisa desse projeto e foram essenciais na minha formação: Prof. Dr. Ernani Rodrigues de Carvalho Neto, Profa. Dra. Mariana Batista da Silva, Profa. Dra. Gabriela da Silva Tarouco e aos professores do Departamento de Ciência Política da UFMG: Prof. Dr. Bruno Pinheiro Wanderley Reis, Prof. Dr. Jorge Alexandre Barbosa Neves e Prof. Dr. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos.

Agradeço aos apontamentos e contribuições ao projeto deste trabalho quando da banca de qualificação e da banca de defesa da tese realizado pelos professores: Prof. Dr. José Alexandre da Silva Júnior, Prof. Dr. Ranulfo Paranhos dos Santos Filho, Prof. Dr. Italo Fittipaldi e o Prof. Dr. Ricardo Borges Gama Neto.

O banco de dados legislativos do CEBRAP foi crucial para a realização deste trabalho, fato que agradeço a disponibilização do mesmo na pessoa da Sra. Joyce Luz.

A convivência no grupo de pesquisa MPCP liderado pelo prof. Dr. Dalson Britto foi muito estimulante e me propiciou momentos prazerosos de compartilhamento de conhecimentos com jovens inteligentes e dedicados como Anderson Henrique, Dáfni Priscila, Wilber Nascimento e Amanda Domingos. Obrigado pela acolhida.

Por fim, não menos importante, aos colegas, amigos e companheiros de jornada: Adilson Vagner de Oliveira, Carlos Alberto Saldanha, Fabiano Henrique Fortunato, José Vinícius da Costa Filho, José Luiz Binde, Marcus Vinícius Taques Arruda, Natacha Chabalin Ferraz e Thiago Augusto de Oliveira Marinho Ferreira, agradeço pela parceria, pelos momentos de ansiedade e alegrias, pelos trabalhos que desenvolvemos em conjunto, pelas viagens e apresentações em congressos, pelas descobertas, enfim espero que nossa amizade se fortifique a cada dia.

RESUMO

As Transferências Voluntárias Federais operacionalizadas por convênios se enquadram como um recurso discricionário a disposição do Governo Federal para a realização de políticas públicas descentralizadas. Porém a literatura advoga que existem prerrogativas políticas que influenciam a alocação destes recursos e estas são baseadas primordialmente no estabelecimento de alianças entre os entes da federação por ações de intermediação burocrática e pelo fortalecimento das relações com os redutos eleitorais através de políticas clientelistas que visam o reconhecimento do crédito político. Este estudo procura investigar o efeito dos determinantes políticos na alocação das transferências voluntárias federais aos municípios e para tal três hipóteses complementares. As duas primeiras hipóteses sustentam que o alinhamento partidário explica o volume de recursos conveniados e destinados aos municípios e às Organizações da Sociedade Civil. Em particular, a) municípios cujos prefeitos são ideologicamente mais próximos do partido do presidente receberem mais recursos; e b) municípios cujos prefeitos são da oposição recebem mais recursos destinados a Organizações da Sociedade Civil. A terceira sustenta que: c) os municípios com maior concentração de votos e competição política dos deputados federais recebem mais recursos oriundo de emendas parlamentares individuais. Metodologicamente, o desenho de pesquisa combina estatística descritiva e multivariada para examinar um banco de dados original com dados longitudinais elaborado a partir de informações secundárias: Portal de Convênios do Governo Federal (SICONV), Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Atlas Brasil (PNUD), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), Sistema Integrado de Informações de Desastres do Ministério da Integração Nacional (S2ID), Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família do Ministério do Desenvolvimento Social (PBF), Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (FIRJAN) e o banco de dados legislativos do CEBRAP. Os resultados apontam que: (1) os municípios aliados recebem mais recursos; (2) os municípios oposicionistas recebem mais recursos destinados às Organizações da Sociedade Civil; e que (3) os municípios com maior concentração de votos e competição política dos deputados federais são mais beneficiados, quando a análise é realizada com valores agrupado dos recursos, porém não se pode concluir a mesma afirmativa para os recursos oriundos de emendas parlamentares individuais. Por fim, constata-se que os determinantes políticos influenciam a dinâmica das transferências de recursos federais aos municípios, mas que estes não preponderam sobre as características redistributivas deste instrumento, que se consubstancia em um mecanismo útil para a diminuição das desigualdades sociais.

Palavras-chave: Transferências Voluntárias Federais. Alinhamento Partidário. Distributivismo.

ABSTRACT

The Federal Voluntary Transfers operated by agreements are a discretionary resource available to the Federal Government for the realization of decentralized public policies. However, the literature advocates that there are political prerogatives that influence the allocation of these resources and these are based primarily on the establishment of alliances between entities of the federation through actions of bureaucratic intermediation and by the strengthening of relations with the electoral strongholds through clientelist policies aimed at recognition of political credit. This study seeks to investigate the effect of political determinants on the allocation of federal voluntary transfers to municipalities and, for that, three complementary hypotheses. The first two assumptions maintain that the party alignment explains the volume of funds agreed and destined for municipalities and Civil Society Organizations. In particular, a) municipalities whose mayors are ideologically closest to the president's party receive more resources; and b) municipalities whose mayors are opposed receive more resources for Civil Society Organizations. The third argues that: c) the municipalities with the highest concentration of votes and political competition from federal deputies receive more resources from individual parliamentary amendments. Methodologically, the research design combines descriptive and multivariate statistics to examine an original database with longitudinal data elaborated from secondary information: Federal Government Agreement Portal (SICONV), Superior Electoral Court (TSE), Atlas Brasil (PNUD), Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), Institute of Applied Economic Research (IPEA), Brazilian Public Sector Accounting and Tax Information System (SICONFI), Integrated Disaster Information System of the Ministry of National Integration (S2ID), System Management of the Bolsa Família Program of the Ministry of Social Development (PBF), Firjan Municipal Development Index (FIRJAN) and the CEBRAP legislative database. The results show that: (1) allied municipalities receive more resources; (2) the opposing municipalities receive more resources for Civil Society Organizations; and that (3) the municipalities with the highest concentration of votes and the political competition of federal deputies are most benefited, when the analysis is carried out with grouped values of the resources, however, the same statement cannot be concluded for the resources coming from individual parliamentary amendments. Finally, it appears that the political determinants influence the dynamics of transfers of federal resources to the municipalities, but that these did not prevail over the redistributive characteristics of this instrument, which is a useful mechanism for the reduction of social inequalities.

Keywords: Federal Voluntary Transfers. Partial Alignment. Distributivism.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Total de Convênios por Ano....42

Figura 2 - Valores Globais Conveniados por Ano....45

Figura 3 - Valor Médio dos Convênios por Ano....46

Figura 4 - Recursos Conveniados e Liberados por Ano....47

Figura 5 - Recursos Conveniados e Liberados por Natureza Jurídica (2009-2017)*....49

Figura 6 - Quantidade de Convênios Celebrados por Ministérios (2009-2017)....54

Figura 7 - Recursos Conveniados e Liberados por Ministérios (2009-2017)....55

Figura 8 - Percentual de Contrapartida por Ministérios (2009-2017)*....58

Figura 9 - TVF Liberadas per capita aos Estados por Regiões (2009-2017)....62

Figura 10 - TVF Liberadas per capita aos Estados (2009-2017)*....63

Figura 11 - Percentual de Repasse e Liberados aos Consórcios Públicos (2009-2017)....65

Figura 12 - Valor Liberado per capita aos Consórcios Públicos (2009-2017)....66

Figura 13 - Percentual de Repasse e Liberado às OSC (2009-2017)....67

Figura 14 - Liberado per capita às OSC das Capitais Brasileiras(2009-2017)....69

Figura 15 - Desembolsos per capita às OSC (2009-2017)*....70

Figura 16 - Desembolso às Capitais Brasileiras (2009-2017)....74

Figura 17 - Desembolso per capita às Capitais Brasileiras (2009-2017)....75

Figura 18 - Desembolso per capita aos Municípios Brasileiros (2009-2017)....77

Figura 19 - Relação de Causalidade sobre a alocação das TVF....84

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quantidade de Convênios por Ano e Mês.....44

Tabela 2 - Quantidade de Convênios, Valores de Repasses e Liberados* por Natureza Jurídica.....50

Tabela 3 - Operacionalização dos Convênios por Natureza Jurídica (2009-2017).....51

Tabela 4 - Valores de Contrapartida por Natureza Jurídica (2009-2017)*.....52

Tabela 5 - Valores de Contrapartida por Modalidade de Convênio (2009-2017)*.....53

Tabela 6 - Emendas Parlamentares e os Ministérios*.....60

Tabela 7 - Convênios com os Estados (2009-2017)*.....61

Tabela 8 - Convênios com os Municípios (2009-2017)*.....71

Tabela 9 - Convênios dos Ministérios com os Municípios (2009-2017)*.....73

Tabela 10 - Valor Desembolsado aos Municípios (2009-2017)*.....78

Tabela 11 - VD: As Transferências Voluntárias Federais aos Municípios.....82

Tabela 12 - VI: Características Socioeconômicas dos Municípios.....84

Tabela 13 - VI: Capacidade e Demanda Institucional dos Municípios.....85

Tabela 14 - VI: Interesse Institucional do Governo Federal.....86

Tabela 15 - VI: Ciclos Eleitorais.....86

Tabela 16 - VI: Alinhamento Partidário.....87

Tabela 17 - VI: Competição e Dominância Político Partidária.....88

Tabela 18 - VI: Concentração e Distribuição dos Votos.....89

Tabela 19 - Sinais Esperados das Variáveis Explicativas.....91

Tabela 20 - Detalhamento dos Modelos.....96

Tabela 21 - Estimativas dos Modelos de Dados em Painel com Método de Primeiras Diferenças aplicadas às Transferências Voluntárias Federais Conveniadas.....97

Tabela 22 - Estimativas dos Modelos de Dados em Painel com Método de Primeiras Diferenças aplicadas às Transferências Voluntárias Federais Liberadas.....98

Tabela 23 - Modelo de Efeitos Fixos às TVF Conveniadas.....119

Tabela 24 - Modelo de Efeitos Fixos às TVF Liberadas.....120

Tabela 25 - Participação das TVF nas Receitas Próprias dos Municípios Brasileiros.....121

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPUB	Consórcio Público
EPSEM	Empresa Pública Sem Fins Lucrativos
JE	Justiça Eleitoral
LOA	Lei Orçamentária Anual
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCID	Ministério das Cidades
MCOM	Ministério das Comunicações
MCTIC	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
MCULT	Ministério da Cultura
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDEF	Ministério da Defesa
MDH	Ministério dos Direitos Humanos
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Ind. e Comércio Exterior
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEC	Ministério da Educação
MESP	Ministério do Esporte
MFAZ	Ministério da Fazenda
MINAC	Ministério da Integração Nacional
MJ	Ministério da Justiça
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MME	Ministério de Minas e Energia
MPA	Ministério da Pesca e Aquicultura
MPOG	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MS	Ministério da Saúde
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
MTPAC	Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil
MTPS	Ministério do Trabalho e Previdência Social
MTUR	Ministério do Turismo
MUN	Município
OSC	Organizações da Sociedade Civil
SEAFDA	Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário
TVF	Transferências Voluntárias Federais

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....14

2 DISTRIBUTIVISMO, CONEXÃO ELEITORAL E GASTOS DISCRICIONÁRIOS.....18

2.1 DISTRIBUTIVISMO E CONEXÃO ELEITORAL.....18

2.2 MOTIVAÇÃO POLÍTICA DOS GASTOS DISCRICIONÁRIOS EM PERSPECTIVA COMPARADA.....21

2.3 DETERMINANTES DOS GASTOS NO BRASIL.....26

2.4 GASTOS E DESEMPENHO ELEITORAL.....35

2.5 DIÁLOGO COM A LITERATURA.....39

3 RADIOGRAFIA DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS FEDERAIS.....41

3.1 QUANTIDADE DE CONTRATOS, VALORES DE REPASSES E VALORES LIBERADOS.....42

3.2 A NATUREZA JURÍDICA DOS CONVENENTES.....48

3.2.1 As Formas de Operacionalização dos Convênios.....50

3.2.2 Os Valores de Contrapartida.....51

3.3 OS MINISTÉRIOS COMO CONCEDENTES.....53

3.3.1 Os Valores de Contrapartida e os Ministérios.....57

3.4 CONVÊNIOS VIA EMENDAS PARLAMENTARES.....58

3.5 OS ESTADOS BRASILEIROS E AS TVF.....60

3.6 OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS E AS TVF.....64

3.6.1 Convênios com os Consórcios Públicos.....65

3.6.2 Convênios com as Organizações da Sociedade Civil.....67

3.6.3 Convênios com os Municípios.....70

4 OS DETERMINANTES POLÍTICOS DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS FEDERAIS.....79

4.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS E LIMITAÇÕES DOS DADOS.....80

4.1.1 As Transferências Voluntárias Federais como Variável Dependente.....81

4.1.2 Variáveis Independentes e seus Contextos.....83

4.2 HIPÓTESES DE TRABALHO E RESULTADOS ESPERADOS DAS VARIÁVEIS EXPLICATIVAS....90
4.3 MODELOS E RESULTADOS....92
4.3.1 Os Resultados das Variáveis Socioeconômicas e Capacidade Institucional....99
4.3.2 Os Resultados das Variáveis de Interesse Institucional....100
4.3.3 Os Resultados das Variáveis do Ciclo Eleitoral....100
4.3.4 Os Resultados das Variáveis do Alinhamento Partidário (Hipóteses 1 e 2)....101
4.3.5 Os Resultados das Variáveis de Dominância Político Partidária....104
4.3.6 Os Resultados da Variável de Concentração dos Votos e Competição Política (Hipótese 3)....108
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS....110
REFERÊNCIAS....113
APÊNDICE A - ESTIMATIVAS DOS MODELOS DE DADOS EM PAINEL COM EFEITOS FIXOS....119
APÊNDICE B - TVF NAS RECEITAS PRÓPRIAS DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS....121
APÊNDICE C – INFORMAÇÕES PARA REPLICABILIDADE DO ESTUDO....122

1 INTRODUÇÃO

Em 2008, o jornal Estadão[1], publicou matéria sobre o escândalo da Máfia das Ambulâncias, esquema operado por burocratas do Ministério da Saúde. Parlamentares federais destinavam suas emendas por meio de convênio e prefeitos burlavam os trâmites de licitatórios para direcionar a compra para as empresas de fachada do cartel a um custo de até 120% acima do preço de mercado, totalizando o fornecimento de mais de mil ambulâncias em todo o país com prejuízos da ordem de R$ 110 milhões[2]. Em 2012, o Tribunal de Contas da União detectou fraudes e irregularidades em convênios do Ministério da Cultura com 28 organizações da sociedade civil totalizando R$ 47,5 milhões no repasse de recursos para criação de centros públicos de emprego e qualificação de trabalhadores[3].

Em comum, os casos ilustrados exemplificam o uso das transferências voluntárias federais operacionalizadas por meio de convênios e são um indicativo de que os agentes políticos também direcionam os recursos públicos com finalidades diferentes ao atendimento de políticas públicas de bem-estar social que visem a diminuição das desigualdades sociais. Em um mundo ideal na dinâmica do federalismo fiscal, os recursos discricionários deveriam ser alocados exclusivamente por critérios técnicos visando a diminuição das diferenças sociais entre as regiões (DEDA e KAUCHAKJE, 2017). Porém no mundo real os interesses político-partidários podem capturar esse mecanismo de alocação com estratégias eleitorais para obtenção de crédito político e fortalecimento das bases eleitorais (BUENO, 2017), como insumo de barganha com o poder legislativo (BIJOS, 2013; BATISTA, 2015) ou ainda para a prática de corrupção (REIS, 2014).

Baseado nestes evidências, esta pesquisa investiga em que medida os determinantes políticos influenciam na alocação das Transferências Voluntárias Federais (TVF) aos municípios brasileiros e se nesta alocação prepondera o fator distributivo sobre o redistributivo. Em outras palavras, procura-se uma resposta para o questionamento: Qual o efeito do alinhamento político sobre a destinação das TVF?

---

1 Ver:<*http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/10/entenda-como-ocorrem-fraudes-nos-convenios-entre-ongs-e-governos.html*> Valor em reais do ano de 2008 sem deflação para a data atual. Acessado em Set/2018.

2 Ver:<*https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2012/11/tcu-encontra-fraudes-em-convenios-do-ministerio -da-cultura-com-28-ongs-3937776.html*>. Valor em reais do ano de 2012 sem deflação para a data atual. Acessado em Set/2018.

3 Ver:<*https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2012/11/tcu-encontra-fraudes-em-convenios-do-ministerio -da-cultura-com-28-ongs-3937776.html*>. Valor em reais do ano de 2012 sem deflação para a data atual. Acessado em Set/2018.

Tecnicamente, as Transferências Voluntárias Federais se enquadram como um recurso discricionário a disposição do Presidente da República para a realização de políticas públicas descentralizadas e localizadas. Estes recursos são disponibilizados nos Ministérios que elaboram um edital de chamamento para definir o escopo de atuação da política pública e com base em critérios próprios, selecionam os projetos mais relevantes que são pactuados mediante a celebração de convênios ou contratos de repasse. Podem também ser disponibilizados pelas rubricas orçamentárias das emendas parlamentares, bastando apenas que o ente da federação proposto pelo parlamentar apresente seu projeto de execução da política pública para captar o recurso (NOGUEIRA, 2012).

Segundo Cataia (2011), a receita dos municípios com menos de 3 mil habitantes é altamente dependente das transferências intergovernamentais que responde por cerca de 70% do orçamento, enquanto que nos municípios mais populosos e com maior capacidade de arrecadação essa participação corresponde a 30% do orçamento. Evidencia-se que quanto menor o município, menor sua capacidade de arrecadar recursos, menor sua capacidade burocrática e menor seu indicador de desenvolvimento social, fato que reforça o apelo do alinhamento político-partidário como motivador no processo da alocação dos recursos federais.

No período entre 2013 e 2016, as transferências voluntárias federais corresponderam em média entre 1,0% a 1,68%, das receitas totais dos municípios brasileiros, conforme descrito Tabela 25 no Apêndice B. Muito embora pareçam percentuais insignificantes, estes valores, segundo Soares e Neiva (2011), não podem ser desconsideradas, pois permitem o investimento em infraestrutura e aumento da capacidade municipal de implementar políticas públicas discricionárias em contraste à rigidez dos demais recursos orçamentários.

Desta forma, a investigação dos determinantes da alocação dos recursos discricionários (TVF) deve considerar a heterogeneidade dos municípios em função de suas características, como: (a) demografia, no qual os municípios pequenos possuem maior dependência de recursos do Governo Federal; (b) nível de desenvolvimento social, que baliza normativamente o destino dos recursos aos detentores dos maiores índices de vulnerabilidade social; (c) capacidade burocrática, determinada pela capacidade institucional própria do município de participar do processo de captação de recursos federais; (d) nível de arrecadação fiscal, que indica a razão entre os recursos disponíveis próprios e os recursos oriundos do Governo Federal; (e) o efeito do alinhamento político, que na teoria dominante informa que os municípios alinhados partidariamente ao Governo Federal ou à coalizão que dá suporte ao Governo Federal possuem maior probabilidade de receber maiores volumes de recursos.

Além destas características heterogêneas, o meio pelo qual o recurso foi alocado no município traz em si motivações complementares. O Governo Federal aloca recursos discricionários diretamente aos municípios por meio dos editais de convênios disponibilizados nos ministérios ou secretarias especiais, ou ainda, por meio de convênios indicados pelos parlamentares com recursos oriundos das emendas parlamentares.

No primeiro modo, o Governo Federal detém o controle e a discricionariedade nas pastas ministeriais em relação à alocação do recurso, enquanto que no segundo modo quem detém este controle é o parlamentar que determina a alocação do recurso à sua base eleitoral. No entanto, com a promulgação em 2015 do Orçamento Impositivo por meio da PEC-358[4], que tornou obrigatória a execução das emendas ao orçamento, o Governo Federal perdeu parte de seu poder discricionário de destinar ou não os recursos aos parlamentares com base no apoio político na arena legislativa. Porém, ainda dispõe da discricionariedade na definição do momento mais apropriado para a liberação dos recursos, bem como na definição das frações do volume de recursos a serem liberados, permitindo desta forma, priorizar os parlamentares aliados ao governo através da liberação tática dos recursos ao longo do ano.

Outro modo de alocar os recursos discricionários aos municípios é por meio de organizações da sociedade civil.[5] Desta forma, a alocação é indireta, considerando que a execução da política pública complementar às desenvolvidas pelo Estado não é executada pelo prefeito. Bueno (2017) detalha esta estratégia como sendo uma forma de ignorar o político local no atendimento das demandas da base eleitoral local.

A possibilidade de execução de políticas públicas discricionárias torna a captação e uso destes recursos discricionários pelos municípios um meio atraente aos agentes políticos que desejam fortalecer suas bases políticas pelo reconhecimento do crédito político de suas ações.

Esta tese investiga os determinantes políticos na alocação das transferências voluntárias federais no Brasil entre 2009 e 2017 e testa três hipóteses complementares. A primeira sustenta que, os municípios cujos prefeitos são alinhados ao partido do presidente ou alinhados aos partidos da coalizão de apoio ao Presidente recebem mais TVF. A segunda defende que os municípios cujos prefeitos não são alinhados ao partido do Presidente recebem mais TVF destinadas às Organizações da Sociedade Civil. A terceira sustenta que os

4 Proposta de Emenda à Constituição 358/13 que determina obrigatória a execução das emendas parlamentares até o limite de 1,2% da receita corrente líquida, sendo que a metade dos valores devem ser destinados à área da Saúde.

5 Classificada no SICONV como Empresa Sem Fins Lucrativos.

municípios com maior concentração de votos e competição política dos deputados federais recebem mais TVF oriundo de emendas parlamentares individuais.

Para proceder à investigação, a tese será dividida em três capítulos. O primeiro, revisa a literatura sobre distributivismo partidário e conexão eleitoral no contexto da alocação de recursos discricionários. O segundo capítulo, examina a distribuição das transferências voluntárias federais (TVF). O terceiro capítulo, analisa os efeitos dos determinantes políticos sobre as TVF aos municípios do Brasil entre 2009 e 2017, desagregando a análise dos volumes de recursos pelo tipo de convênio gerado com o Governo Federal, sendo: (a) convênios estabelecidos diretamente com os municípios; (b) convênios estabelecidos indiretamente com os municípios através das organizações da sociedade civil e (c) convênios estabelecidos por meio de emendas parlamentares individuais. A última seção, sumariza as principais conclusões da pesquisa.

2 DISTRIBUTIVISMO, CONEXÃO ELEITORAL E GASTOS DISCRICIONÁRIOS

A Constituição de 1988 alterou a dinâmica federativa do Brasil e incentivou o processo de descentralização e como consequência, houve maior transferência de autonomia e responsabilização fiscal dos entes federativos (ARRETCHE, 2005). Neste contexto, os recursos discricionários, em um sistema federativo descentralizado como o do Brasil, deveriam ser utilizados como ferramenta para a diminuição das desigualdades inter-regionais (ARRETCHE e RODEN, 2004).

A investigação dos determinantes dos gastos discricionários procura identificar se o fator redistributivo prepondera sobre o distributivismo. A alocação dos gastos discricionários na ótica racionalista de Laswell (1958), insere-se na conceituação das políticas públicas distributivas de Lowi (1964) que, por sua vez, definiu as políticas públicas distributivas como: uma arena pouco conflituosa caracterizada pelo apoio recíproco entre os atores, custos difusos ou não facilmente identificáveis e benefícios localizados orientadas às práticas clientelistas.

Em resumo, esta investigação empírica dos gastos discricionários segue a linha do racionalismo do agente político (DOWNS, 1967) medido pelos seus incentivos como fator preponderante para a sua tomada de decisões.

2.1 DISTRIBUTIVISMO E CONEXÃO ELEITORAL

A literatura acerca das políticas distributivas elenca duas estratégias partidárias acerca da distribuição dos recursos discricionários: *swing voters* e *core voters*. Essas estratégias se estruturam a partir do debate teórico que possui como pontos extremos os modelos propostos por Cox e McCubbins (1986) e por Lindbek e Weibull (1987).

A primeira estratégia (*swing voters*) é a de que os benefícios são taticamente direcionados aos grupos de eleitores com maior densidade, que não possuem uma preferência ideológica clara e sejam sensíveis a políticas clientelistas (LINDBECK e WEIBULL, 1987; DIXIT e LONDREGAN, 1996).

Nesse modelo propõe-se que os competidores não conhecem totalmente as preferências dos eleitores e a propensão de apoio se relaciona com a sensibilidade dos incentivos percebidos pelos grupos de votantes existentes; dessa forma, a melhor estratégia para maximizar os votos é “conquistá-los” por meio da transferência de recursos para os grupos propensos a demonstrar maior sensibilidade pelas transferências recebidas como benefício (LINDBECK e WEIBULL, 1987).

A segunda estratégia (*core voters*) é a de que o governo central, avessos ao risco de oportunidade, possui a preferência por beneficiar suas bases eleitorais, onde possui alinhamento partidário e goze de apoio significativo (COX e MCCUBBINS, 1986) ou, quando os benefícios concentrados têm o efeito de mobilizar o eleitorado a apoiar o candidato do partido (COX, 2009).

Essa segunda estratégia parte das mesmas inquietações da primeira descrita acima, mas seu resultado implica em uma conclusão diferente. Para o modelo *core voters* a melhor estratégia seria agir em analogia com pressupostos da área financeira que propõe realizar ações que não assumam riscos, nesse caso, focar nos eleitores mais fiéis preferindo "investir" os recursos escassos em seus apoiadores (*core voters*), em vez de "investir" nos votos dos eleitores sensíveis à política clientelista (*swing voters*) (COX e MCCUBBINS, 1986).

Dixit e Londregan (1996, p. 1133)[6] realizaram um esforço para unir as duas perspectivas e explicam que a distribuição tática geralmente são tratadas pela teoria por dois modelos concorrentes, de um lado os políticos parecem cuidar de si mesmos ao distribuir recursos para seus partidários fiéis, de outro lado os benefícios distributivos são direcionados de forma interessada a grupos de eleitores indecisos visando a otimização dos ganhos políticos. Diante disso, os pesquisadores desenvolvem um modelo teórico de competição que incluiu as duas estratégias para determinar em que contexto um ou outro dominará, apontando que quando o interessado não possui a capacidade de perceber benefícios da transferência de recursos para determinados grupos esse acaba por focar sua estratégia nos *swing voters*, já quando conseguem perceber ganhos eficientes em atender determinado grupo esse interessado opta pela estratégia de *core voters.*

Cox (2006) dialoga com a abordagem híbrida de Dixit e Londregan (1996) contudo, o ponto de inflexão de sua pesquisa se pauta na incorporação da coordenação e da mobilização à visão analítica que comumente se restringia na utilização da persuasão; essa ampliação coloca em debate as limitações do argumento de que os benefícios distributivistas devem se concentrar nos eleitores centrais. Propriamente, sugere que se os partidos se concentram

6 No original: "*Previous theoretical research on such tactical redistribution has adopted one of two competing models. This diversity in perspectives perhaps due to the heterogeneity of re-distributive politics itself. Sometimes, politicians appear to "take care of their own"; consider the disproportionate share of patronage benefits provided during the first half of the twentieth century by the Chicago political machine to its loyal Irish supporters (Rakove1975). In other cases, loyal supporters appear to be taken for granted, while re-distributive benefits are targeted at groups of "swing voters". This form of re-distributive politics recently became the target of complaints from New York Democrats disappointed by the sparse share of the particularistic benefits being channeled to their state, which had favored Clinton by a wide electoral margin in 1992, while the Clinton White House gives priority to the "political feeding and care" of California, even though that state favored the president by a much narrower margin; see Purdum (1994)*" (DIXIT, LONDREGAN, 1996, p. 1133).

principalmente na coordenação e mobilização e, portanto, têm como alvo os core voters no eleitorado e unidade partidária na assembleia, há muito menos tensão entre os objetivos de maximizar os votos e atender aos interesses dos eleitores (COX, 2006, p. 4)[7].

Aprofundando na questão distributivista, Ames (2003) afirma que os políticos, em grande maioria não se sustentam como tal apenas cuidando da prosperidade de suas regiões e da provisão de bens públicos mas, distribuindo verbas, serviços e empregos a indivíduos. Tende, portanto neste modelo distributivista, a desenvolver políticas clientelistas *(pork barrel)*, assistindo às demandas nos seus redutos eleitorais com ações em busca de bens e serviços públicos localizados em detrimento de ações de programáticas, ideológicas ou de bem-estar da população.

Entendendo que o comportamento político é portanto fortemente influenciado pelas regras da arena eleitoral, Ames (2003), classificou a distribuição geográfica dos votos dos parlamentares, em duas categorias: a) geográfica – que identifica o grau de distribuição dos votos entre os distritos eleitorais (concentrado/disperso) e; b) força da base eleitoral – que identifica o nível de distribuição dos votos entre os candidatos (dominante/compartilhado). Para cada parlamentar, com base na distribuição geográfica votos, identificou as formas de atuação políticas prováveis, como sendo: a) concentrado-dominante – políticos que dominam um grupo contíguo de municípios que se configura em seu reduto eleitoral; b) concentrado-compartilhado – políticos que compartilham os votos em uma megacidade; c) disperso-dominante – políticos que fazem acordos com líderes políticos locais e aos burocratas de alto escalão; e por fim, d) disperso-compartilhado – os políticos que exploram nichos ideológicos.

Destas classificações, Ames (2003) identificou que o nível de dominância é a variável que melhor explica o comportamento clientelista (*pork barrel*) ao invés do nível de compartilhamento. Em outras palavras, o distributivismo se percebe mais claramente quando o político é dominante nos municípios pois este tende a retribuir seu reduto eleitoral com ações clientelistas, enquanto que a baixa dominância elevaria seus custos para o reconhecimento de suas ações junto ao eleitorado.

Não obstante, Ames (2003) não considerara o efeito da competição política no cálculo da dominância eleitoral, uma vez que esta influência diretamente as chances de se ter ou não dominância em um município. Em ambientes de baixa competição política existe maior probabilidade de se obter maior dominância do que em ambientes de maior competição política, logo, o índice de dominância deveria ser relativizado pela competição política. Nesta

7 No original: "*In contrast, if parties focus primarily on coordination and mobilization, and hence target core voters in the electorate and party members in the assembly, there is much less tension between the goals of maximizing votes and serving the interests of core voters*" (COX, 2006, p. 4).

linha, um candidato concentrado em ambiente de alta competição política se empenharia mais em ações clientelistas (*pork barrel*) ao seu reduto eleitoral (BIJOS, 2013).

Ainda, Mayhew (2004) classificou as três principais características atitudinais exercidas pelos parlamentares, que também podem ser externalizadas de modo geral a todos os atores políticos, como: a) *adversiting* – como ações que difundem positivamente a imagem do político sem necessariamente associá-lo a nenhum posicionamento programático ressaltando suas características pessoais como: experiência, conhecimentos, responsabilidade; b) *position-take* – o posicionamento público acerca de determinado tema de repercussão pública, reforçando suas convicções políticas perante seus eleitores como forma de reforçar suas relações de representatividade; e c) *credit claim* – que se configura como toda a ação que visa reconhecimento político por determinado benefício de bens públicos. Esta conceituação também engloba o conceito de *casework/favors* que se trata da intermediação junto a burocracia estatal para atendimento de demandas localizadas.

Mais associada ao distributivismo e as ações clientelistas (*pork barrel politics*), o crédito político das ações (*credit claim) se constitui no principal incentivo político para a alocação estratégica dos recursos discricionários.* Inserido nessa agenda mais geral de pesquisa, esta tese utiliza estes pressupostos incorporando a estratégia *core voters* no debate da alocação estratégica das transferências voluntárias federais para atender os objetivos e hipóteses propostas.

2.2 MOTIVAÇÃO POLÍTICA DOS GASTOS DISCRICIONÁRIOS EM PERSPECTIVA COMPARADA

Na literatura internacional comparada diversos estudos apontam que os recursos discricionários são motivados politicamente com base na disputa da arena eleitoral, ou seja, que a alocação dos recursos não é balizada exclusivamente por critérios técnicos que vise a diminuição das desigualdades sociais para maximizar o bem-estar da população (GROSSMAN, 1994; WORTHINGTON e DOLLERY, 1998; JOHANSSON, 2003; KHEMANI, 2003; ARULAMPALAM et al, 2009; CALVO e MURILLO, 2004; CASTELLS e SOLÉ-OLLÉ, 2005; SOLÉ-OLLÉ e SORRIBAS-NAVARRO, 2006; MIGUEIS, 2013; BRACCO et al, 2015), mas antes de tudo, são destinados com base em critérios políticos, cujo objetivo é maximizar as probabilidades de sucesso na arena eleitoral dos atores alinhados partidariamente.

A seguir, uma revisão das principais contribuições da literatura comparada em relação ao modelo de *core voters* que é útil à presente pesquisa.

Grossman (1994) formula uma teoria das concessões de subvenções intergovernamentais. O modelo proposto apresenta uma explicação de conveniência política para concessões, ou seja, uma explicação de gastos políticos para a distribuição de subsídios federais aos Estados. O método da pesquisa utiliza regressão com dados transversais de 49 Estados dos Estados Unidos da América no período de 1974, 1977, 1980 e 1983. As variáveis mobilizadas analisam o efeito do: (1) alinhamento Partidário no Executivo e Legislativo ao partido Democrata, (2) tamanho da burocracia local, (3) renda per capita, (4) população, sobre o volume de concessões intergovernamentais aos Estados Norte Americanos. Os resultados apontaram principalmente que: (I) alinhamento partidário do governador não é determinante para explicar a conveniência política para concessões; (II) O incremento de 1% no índice de capacidade burocrática retorna entre $65 e $131 dólares per capita ao Estado e; (III) quanto maior a renda per capita, maior o valor de recursos per capita destinado ao Estado. Portanto, o modelo apresenta um bom desempenho ao explicar a distribuição de concessões entre os Estados.

Worthington e Dollery (1998) tentam aplicar um modelo de escolha pública à análise empírica da determinação da concessão intergovernamental no sistema federal australiano. Os pesquisadores indicam que é possível identificar duas abordagens amplas para estudar as questões levantadas por concessões intergovernamentais: (a) de um lado os fatores políticos são colocados em evidência para a determinação das subvenções; (b) de outro, a dicotomia escolha pública *versus* finanças públicas é falsa, já que a alocação de subsídios entre unidades políticas de ordem inferior devem ser afetadas tanto por fatores de equidade/eficiência quanto por fatores políticos. O método da pesquisa utiliza regressão com dados em painel de 6 Estados da Austrália no período entre 1981/1982 e 1991/1992. Analisou-se o efeito das (1) variáveis de igualdade/eficiência; (2) variáveis políticas sobre os gastos nas áreas de: educação, saúde e bem-estar social. Os resultados identificaram que a alocação das concessões intergovernamental sofre efeito de ambas as variáveis mobilizadas corroborando os resultados de Grossman (1994), que indicam maior volume de recursos para os Estados onde os burocratas possuem maior capital social.

Johansson (2003) estuda a distribuição de subvenções intergovernamentais do nível central para o nível local do governo Sueco, mediante o modelo proposto de Dixit e Londregan (1996), contudo, utilizando uma nova forma de medir o número de eleitores indecisos. O método da pesquisa utiliza regressão com dados em painel de 255 municípios na Suécia no período entre 1981 e 1995. As variáveis mobilizadas analisam o efeito: (1) do estimador de preferências ideológicas construído pela análise fatorial de variáveis da Base de

Dados dos Estudos Eleitorais Suecos, (2) das variáveis sociodemográficas sobre a distribuição dos recursos intergovernamentais. Os resultados apontam que as densidades nos pontos de corte das distribuições de preferências ideológicas, tem um impacto positivo e significativo nos subsídios, confirmando a hipótese do uso político do recurso. Ainda, que conforme se aproximam as eleições, os volumes de recursos aumentam, muito embora este efeito não possua poder estatístico significativo. Indica ainda que, as distribuições no aspecto do bem-estar social são importantes e não podem ser desconsideradas, visto que regiões pobres e com grande parcela de jovens e idosos recebem maiores concessões, fato que também se confirma para as regiões com baixa densidade populacional.

Khemani (2003) testa se as regras constitucionais realmente fazem a diferença, contrastando o impacto das variáveis políticas nos diferentes tipos de transferências intergovernamentais para os Estados na federação indiana. O método de pesquisa utiliza regressão com dados desagregados em painel dos 15 maiores Estados da Índia no período entre 1972 à 1995 (perfaz 95% da população). As variáveis mobilizadas analisam o efeito: (1) do alinhamento partidário no Estado, (2) da proporção de cadeiras no legislativo, alinhados partidariamente (3) variáveis sociodemográficas; sobre a alocação do volume das transferências intergovernamentais. Os resultados dessa pesquisa apontam que os municípios alinhados partidariamente ao Executivo nacional, recebem em média 10% mais recursos discricionários que os não alinhados e 13% a menos de recursos cuja origem provém de regras constitucionais para a efetivação das transferências, evidenciando que quanto maior a discricionariedade na alocação dos recursos maior o efeito político sobre sua utilização. Além disso, identificou-se que o comportamento político prioritário é a obtenção do máximo de cadeiras legislativas em detrimento à maximização da probabilidade de vitória nas eleições municipais.

Calvo e Murillo (2004) trabalham o argumento da interação entre clientelismo e partidarismo para explicar por que alguns operadores históricos são mais propensos a se beneficiar da política clientelista do que outros. O argumento principal é direto: o gasto com clientelismo é uma ferramenta redistributiva que transfere recursos públicos dos contribuintes do sistema tributário para os pobres. Os pesquisadores explicam os retornos obtidos pela relação clientelista, destacando as diferenças no acesso dos partidos políticos aos recursos (lado da oferta) e a dependência do eleitor de empregos no setor público (lado da demanda). O método de pesquisa utiliza regressão com dados longitudinais em painel com as 24 províncias mais a capital da Argentina no período entre 1987 e 2000. As variáveis mobilizadas analisam como a interação entre (1) patronagem e (2) partidarismo explica o uso de políticas

clientelistas para obter retorno políticos pelo partido da situação. Em outras palavras, comparam o "%" de gastos nas províncias e os gastos per capita em função do "%" de votos obtidos pelo partido no poder. Os resultados apontam que o aumento de 1% no apoio ao partido PJ na província retorna 0,28% no aumento do percentual de recursos recebidos e 0,39% de aumento de recursos per capita às províncias.

Castells e Solé-Ollé (2005) estimam uma equação que capta os principais determinantes da alocação de investimento em infraestrutura entre as regiões espanholas. A equação de investimento estimada é derivada de um modelo teórico que responde simultaneamente pelo equilíbrio entre equidade e patrimônio, fatores políticos e demandas regionais de infraestrutura. O método de pesquisa utiliza um modelo generalizado de momentos com dados em painel no período entre 1987 e 1996 na Espanha. As variáveis mobilizadas mensuram a alocação de investimentos em infraestrutura, especificamente nos transportes e rodovias, condicionadas aos critérios de: equidade/eficiência, fatores políticos e demandas regionais de infraestrutura. Os resultados apontam que as motivações políticas desempenham um papel no processo de alocação do investimento regional, especificamente em regiões aonde a produtividade eleitoral[8] é maior, corroborando a teoria de swing voters de Lindbeck e Weibull (1987) e Dixit e Londregan (1998).

Solé-Ollé e Sorribas-Navarro (2006) testam a hipótese de que os municípios alinhados ao governo concedente dos recursos transferidos receberão mais doações do que aqueles que não estão alinhados, logo, investiga as diferenças dos efeitos do alinhamento sobre o montante das doações provenientes de cada fonte. Os pesquisadores utilizam um banco de dados rico e extenso visando superar problemas de qualidade de dados encontrados por outros autores na tentativa de testar a hipótese de alinhamento, bem como, realizam o tratamento do modelo estatístico para incorporar maior variação dos períodos de controle partidários dos níveis governamentais testados buscando diminuir possíveis fragilidades identificadas em outras pesquisas. O estudo utiliza o método *diff-and-diff* aos dados de 900 municípios no período entre 1993 e 2003 na Espanha. As variáveis movimentadas analisam o efeito do alinhamento partidário nos três níveis governamentais: municipal, regional e nacional. Os resultados apontam que o alinhamento partidário possui efeito positivo sobre a quantidade de recursos recebidos pelos municípios.

Arulampalam et al (2009) testam a hipótese de que as transferências do governo central para os governos estaduais na Índia são motivadas por pressupostos políticos.

8 O termo "produtividade eleitoral" se refere ao conceito de distritos onde a alocação de recursos produz um ganho marginal eleitoral alto. Trata-se do conceito de *swing core* de Lindbeck e Weibull (1987) utilizado como um insumo de produção na equação.

Considerando que o governo estadual está "entre" o governo central e os eleitores no Estado, o estudo assume que as subvenções centrais são usadas para financiar projetos públicos nos Estados e que geram boa vontade entre os eleitores para o partido no poder no centro. Para além, uma vez que essas doações melhoram o bem-estar da população do Estado, o beneficiário no Estado também colhe alguns dos benefícios. Sendo do mesmo partido o governo do Estado e do centro, então esse partido obterá todo o benefício (eleitoral) de qualquer despesa adicional no Estado. O método de pesquisa utiliza regressão com dados em painel de 14 estados na Índia no período entre 1974 e 1996. As variáveis mobilizadas analisam o efeito do: (1) alinhamento partidário; (2) entes subnacionais *swing/core voters* (*dummy*) sobre o volume de recursos discricionários intergovernamentais. Os resultados apontam que um Estado que é ao mesmo tempo alinhado partidariamente e ao mesmo tempo um reduto *swing voters*[9], recebem em média 16% mais recursos discricionários dos que os Estados não alinhados partidariamente e com base política forte *core voters*.

Migueis (2013) investiga se o alinhamento político entre os governos central e local traz benefícios financeiros para os governos locais, ou seja, a diferença entre essa hipótese e a hipótese partidária padrão é que para o pesquisador os políticos do governo central não estão simplesmente tentando recompensar os eleitores de áreas onde recebem apoio significativo, mas preferem financiar áreas onde eles têm controle político. O método de pesquisa utiliza regressão descontínua nos municípios de Portugal no período entre 1992 e 2005. As variáveis mobilizadas analisam o efeito do alinhamento político sobre o volume de transferências discricionárias analisadas no ponto de corte (*cut-off*) na margem de vitória/perda do partido no poder. Os resultados apontam que os municípios alinhados com o governo central recebem 19% mais recursos que os municípios não alinhados, porém o *incumbent* municipal não transfere seu desempenho eleitoral no município para incrementar o desempenho nas eleições nacionais, ou seja, não há retorno político *credit claim* para o governo central.

Bracco et al (2015) fornece um modelo para explicar o efeito do alinhamento político entre diferentes níveis de governo em subsídios intergovernamentais e resultados eleitorais. Assim, os pesquisadores buscam apresentar uma nova teoria de concessões intergovernamentais discricionárias, baseada na relação *principal-agent*[10] de governo

9 Nesta pesquisa, o ente subnacional seria considerado como um reduto *swing voters* quando a diferença entre a margem de votos do partido vitorioso nas eleições e o partido segundo colocado se apresentasse menor do que 1%.

10 A teoria *principal-agent* possibilita entender a distribuição dos recursos como sinais e não como suborno. Especificamente, a subvenção mais alta aumenta a provisão de bem público local, e sinaliza uma maior capacidade local do titular para o eleitorado. Assumindo que o governo central se preocupa com as fortunas eleitorais dos governantes politicamente alinhados, isso fornece um incentivo para o centro doar para distritos com representantes alinhados. Ao fazer isso, o centro aumenta o sinal para os ocupantes alinhados,

multinível com partidos políticos e testando várias previsões empíricas. O método de pesquisa utiliza a regressão descontínua, nos municípios da Itália no período entre 1998 e 2010. As variáveis movimentadas investigaram o efeito do alinhamento partidário entre os diferentes níveis de governo sobre a alocação de recursos intergovernamentais e os resultados eleitorais, com *cut-off* com base no alinhamento partidário subnacional. Os resultados apontam que os municípios cujos prefeitos são alinhados politicamente ao ente nacional recebem entre 36% a 47% mais recursos e possuem uma probabilidade entre 20% e 35% de se reelegerem.

2.3 DETERMINANTES DOS GASTOS NO BRASIL

Na literatura que trata do contexto nacional, diversas pesquisas foram realizadas sobre os determinantes das alocações dos recursos intergovernamentais, analisando os condicionantes políticos, sociais e técnicos associados ao comportamento geográfico e temporal do volume dos recursos públicos alocados (FERREIRA e BUGARIN, 2007; SOARES e NEIVA, 2011; BROLLO e NANNICINI, 2012; BIJOS, 2013; PUTTOMATTI, 2013; SOUZA e JÚNIOR, 2013; GOULART, 2015; SOARES e MELO, 2016; BUENO, 2017; MIRANDA, 2017; MOUTINHO e KNIESS, 2017).

Outras pesquisas se concentram sobre a capacidade dos municípios na captação e execução destes recursos (BIJOS, 2013; SOUZA, 2013; GOULART, 2015) e as áreas das políticas públicas mais beneficiadas (SOUZA e JÚNIOR, 2013).

Assim, averigua-se adiante os trabalhos desenvolvidos a nível nacional que contribuem para a estrutura teórica desta tese. Ademais, afirma-se que a exposição e apontamento da teoria em debate foca nos principais elementos do desenho de pesquisa desses estudos. Além disso, destacam-se algumas fragilidades desses estudos que podem ser dirimidos ou acentuados por esta tese.

Bijos (2013) investiga em que medida as transferências voluntárias são sensíveis às características socioeconômicas, à capacidade institucional e aos interesses locais (que foram denominados componente institucional) e à capacidade de representação dos municípios (que foi denominado componente político), em seguida, se a representação política é relevante, averiguou que perfil de alocação de votos em deputados federais corresponde a mais benefícios para os municípios (mais acesso a transferências voluntária). Em outras palavras, o pesquisador, analisando a alocação das TVF destinadas aos municípios do Estado de Minas Gerais entre 2007 e 2011, identifica que os fatores relacionados à burocracia local e a gestão

aumentando assim sua probabilidade de reeleição. Para os distritos não alinhados, o efeito funciona ao contrário; um subsídio menor enfraquece o sinal de qualidade para o titular não alinhado, aumentando assim as chances eleitorais do desafiante (BRACCO et al, 2015).

pública não podem ser ignorados enquanto determinantes da alocação dos recursos discricionários, pois verificou efeito positivo entre a maior eficiência administrativa municipal e o volume de recursos alocados no município. Porém, aponta-se uma insuficiência, os resultados da pesquisa foram obtidos pela análise das TVF oriundas apenas de emendas parlamentares, desconsiderando os convênios gerados entre o Governo Federal e os municípios e as organizações da sociedade civil. Esta limitação dos dados pode ter enviesado os resultados visto que é plausível considerar que um deputado federal quando indica seus recursos de emendas parlamentares a um município, leva em consideração a capacidade administrativa do município para realizar a gestão do ciclo de vida do convênio.

Souza (2013), analisa o desempenho comparativo dos Estados na captação das TVF entre 2003 e 2011, utilizou como eixos de comparação os valores de transferências pactuadas e de transferências efetivamente pagas, sendo itens avaliados o volume de recursos captados em termos absolutos e per capita para todo o período e para cada ano. O estudo identificou que persistiu enormes variações ano a ano no montante de recursos descentralizados pelo Governo Federal para administrações Estaduais. Além do mais, conclui que: 1) existe uma concentração regional de recursos pactuados de convênios que favorece as regiões Nordeste e Sudeste; 2) essa concentração não encontra equiparação, pelo menos no caso da região Sudeste, quando avalia-se as transferências pactuadas *per capita*; 3) quanto aos os valores de recursos pagos mantém-se o padrão de distribuição dos recursos pactuados, mas existe uma menor discrepância entre os Estados; dessa forma, estados das regiões Sudeste e Nordeste continuam captando mais (*mas nem tanto a mais*) que os das demais regiões. Como limitação aponta-se que a pesquisa analisa apenas os convênios gerados entre o Governo Federal e os Estados da Federação, não incluindo em suas análises os municípios; bem como não busca identificar os porquês dos resultados, expondo descritivamente os achados das transferências pactuadas e efetivamente pagas.

Souza e Júnior (2013) investigaram quais áreas de políticas públicas são financiadas pelas TVF de modo a contribuir com a transparência e controle social na aplicação destes recursos no Estado de Minas Gerais entre 2008 e 2012. O estudo propõe descobrir se e em que extensão as TVF são significativas para explicar os desequilíbrios do federalismo fiscal brasileiro (ou então para amenizá-los), estudando casos de áreas funcionais específicas (educação, saúde, urbanismo, agricultura, dentre outros). A pesquisa identificou que o volume financeiro das TVF frente ao volume global do orçamento do Estado de Minas Gerais é limitado e as áreas que mais são financiadas pelas transferências são da: Agricultura, Assistência Social, Ciência e Tecnologia, Direitos da Cidadania, Organização Agrária e

Trabalho foram as que mais se beneficiaram destes recursos. De modo geral, foram utilizados os convênios realizados entre o Governo Federal e o Estado de Minas Gerais, desprezando os convênios realizados com os municípios. Este estudo apresenta um recorte rico da intersecção entre financiamento das políticas públicas e TVF o Estado de Minas Gerais, que, inclusive, pode ser estendido a outros Estados, contudo, a limitação dessa pesquisa consiste exatamente no viés específico local que não permite externalizar os resultados apresentados.

Goulart (2015) investigou a eficiência[11] relativa dos municípios do Estado de Minas Gerais, na execução das transferências voluntárias federais entre 2005 e 2009 por meio do método multivariável e não paramétrica da Análise Envoltória de Dados - DEA (partindo-se de variáveis de entrada socioeconômicas dos municípios que mediram a estrutura municipal para operacionalização e execução das TVF e variáveis de saída que mediram o desempenho de execução das TVF). O estudo concluiu que: o município de Ubá foi o que apresentou mais consistência nos escores de eficiência DEA, ao longo do período analisado apresentando o escore 4; os municípios de Belo Horizonte e Coronel Fabriciano foram consistentes, apresentando 3 escores de eficiência DEA ao longo do período; os municípios de Divinópolis, Muriaé e Santa Luzia apresentaram apenas 2 escores de eficiência DEA igual a 1,000 no período 2005 a 2009; e o município de Contagem não apresentou consistência nos escores de eficiência DEA ao longo do período 2005 a 2009. Muito embora não seja o escopo desta pesquisa analisar a eficiência na execução das TVF, esta é uma lacuna muito interessante para trabalhos posteriores pois demonstra, mesmo que de modo incipiente, ser possível este tipo de análise por meio deste método.

Nestes trabalhos apresentados, que buscam identificar os determinantes sociais e técnicos das alocações dos recursos discricionários, verifica-se uma lacuna na investigação das TVF aos municípios brasileiros pela ausência na desagregação das análises com base na natureza jurídica dos convenentes[12] – se o convênio é realizado diretamente com o município ou se com uma organização da sociedade civil – e pela origem do agente político concedente – pasta Ministerial ou uma Emenda Parlamentar – que pode enviesar os resultados analisados pois desconsideram as distintas motivações políticas que determinam a alocação dos recursos discricionários para cada caso em particular.

11 Eficiência refere-se não só a menor quantidade de recursos consumidos na produção de serviços e produtos para a sociedade, mas a expectativa da sociedade quanto à tempestividade, oportunidade e qualidade, a qual a administração pública deve ser capaz de proporcionar a partir do que foi arrecadado da coletividade, proporcionando o bem-estar da sociedade (GOULART, 2015, p. 79).

12 Convenentes é a denominação das Entidades que contratam convênios com o Governo Federal.

Diversas outras pesquisas, contextualizado no debate sobre o federalismo fiscal, distributivismo e conexão eleitoral, buscam observar se o volume da alocação dos recursos discricionários oriundo das transferências voluntárias federais é também determinado por fatores políticos (BIJOS, 2013; BUENO, 2017; BROLLO e NANNICINI, 2012; FERREIRA e BUGARIN, 2007; MIRANDA, 2017; MOUTINHO e KNIESS, 2017; PUTTOMATTI, 2013; SOARES e MELO, 2016; SOARES e NEIVA, 2011). A seguir algumas considerações acerca dessas pesquisas, em que se busca dialogar com os marcos teóricos já delimitados.

Ferreira e Bugarin (2007) estudam o efeito das transferências voluntárias federais sobre a política fiscal dos Estados e o comportamento eleitoral nos municípios. O desenho de pesquisa proposto destaca o papel das transferências partidárias na determinação do tipo de fenômeno que ocorrerá em equilíbrio: o risco moral (ciclos políticos orçamentários) ou a seleção adversa (eleição de um candidato incompetente)[13]. A pesquisa se mostra como uma primeira tentativa de estender o modelo de Rogoff (1990)[14] para a análise de questões voltadas para o federalismo fiscal. O resultado aponta que a alocação destes recursos discricionários nos municípios brasileiros é politicamente motivada e que influenciam na preferência do eleitor a um candidato, baseado no alinhamento partidário do político com o governador e com o presidente, independentemente de sua capacidade ou competência, o que pode gerar distorções no processo democrático por meio da seleção adversa. Ainda que essas transferências politicamente motivadas possam aumentar o custo de risco moral associado ao planejamento e execução do orçamento municipal em períodos eleitorais, pela escolha de política fiscal subótima em municípios não contemplados pelas transferências voluntárias federais. Muito embora utilize métodos robustos, suas análises são baseadas em dados agrupados das transferências voluntárias destinadas aos municípios sem considerar as diversas naturezas jurídicas dos convenentes e seus incentivos próprios, o que de certo modo pode enviesar os resultados.

Soares e Neiva (2011) analisam as relações intergovernamentais no Brasil com base na dinâmica da distribuição de transferências discricionárias federais para os estados entre 1997 e 2008. O objetivo desse estudo é identificar quais fatores podem explicar a participação de

13 Se as transferências politicamente motivadas forem suficientemente altas, os eleitores preferem eleger um candidato do mesmo partido do governador e, em equilíbrio, não há ciclo político-orçamentário algum. Alternativamente, se as transferências partidárias não forem muito significativas, os eleitores escolherão o candidato de maior competência, mas poderá ocorrer ciclo político orçamentário em equilíbrio (FERREIRA e BUGARIN, 2007, p. 295).

14 Ferreira e Bugarin (2007) dialoga com Rogoff (1990) principalmente no que concerne ao ciclo político-orçamentário, que consiste na relação existente entre resultados macroeconômicos e desempenho eleitoral que incentiva os governantes a inflar a política fiscal em anos eleitorais, de forma a induzir uma melhora artificial na economia nesses períodos, com consequente piora nos anos seguintes.

um estado superior ou inferior nos recursos globais, construindo em duas dimensões explicativas: a política partidária e a redistributiva social. O primeiro examina como a dinâmica política afeta a alocação de recursos (é razoável supor que o Governo Federal privilegiará Estados cujos governadores ou um grande número de deputados federais pertençam à base de poder do Presidente), o segundo, se as transferências discricionárias exibirem um caráter redistributivo entre os Estados (pode-se esperar que Estados mais pobres recebam mais recursos federais, como medida para promover maior equalização regional). De modo geral concluíram que o alinhamento partidário influencia no volume de alocação dos recursos discricionários e que Estados sobrerrepresentados na Câmara dos Deputados são favorecidos com maiores volumes de recursos. Indicaram ainda, que o caráter redistributivo nas alocações não pode ser desprezado pois há o favorecimento em regiões com baixo índice de IDHM[15]; acentua-se que em pesquisa posterior, Moutinho e Kniess (2017) encontram resultados diferentes e contrários aos discorridos quanto a questão redistributivista.

Brollo e Nannicini (2012) estudam as razões completamente políticas por trás da alocação de transferências centrais para os governos locais no Brasil utilizando técnicas metodológicas quasi-experimentais e aplicaram um modelo de regressão descontínua. Em particular, identificam o impacto do alinhamento político entre o prefeito e o Presidente no valor das transferências voluntárias federais destinadas aos municípios[16]. Revelaram que o efeito do alinhamento partidário nos municípios cujos prefeitos são pertencentes à coalizão de apoio presidencial é maior recebendo em média 40% a mais de recursos discricionários destinados à execução de políticas públicas relacionadas à infraestrutura em anos pré-eleitorais. Teorizaram que o efeito do alinhamento político sobre a alocação dos recursos

15 Segundo Soares e Neiva (2011, p. 113) o favorecimento em regiões com baixo índice de IDHM aponta para uma perspectiva redistributiva que pode estar associada a uma estratégia do governo central de buscar apoio político "mais barato". No original: "*States with greater disproportionate representation in the Chamber of Deputies were also benefited. Lastly, less developed states, in HDI terms, were favored in the allocation of federal discretionary funds, which points to a redistributive perspective that may be associated with a central government strategy of seeking 'cheaper' political support*". (Tradução nossa).

16 Segundo Brollo e Nannicini (2012, p.1) a intuição por trás da estratégia de identificação do impacto do alinhamento político entre o prefeito e o presidente no valor das transferências federais para os municípios é simples: se fatores aleatórios exercem um papel pequeno na decisão dos resultados eleitorais, a vitória do candidato a prefeito alinhado com o presidente imitaria uma atribuição aleatória nas eleições municipais decididas por uma margem estreita; logo, a configuração da regressão descontínua fornece uma fonte (local) de variação exógena no alinhamento político. No original: "*In particular, we identify the impact of political alignment between the mayor and the Brazilian President on the amount of federal transfers to municipalities. The intuition behind our identification strategy is simple. If random factors—for example, unexpected breaking news or rain on election day—played even a small role in deciding electoral outcomes, the victory of the mayoral candidate aligned with the President would mimic random assignment in those municipal elections decided by a narrow margin. The RDD setup therefore delivers a (local) source of exogenous variation in political alignment. Consistently with the Brazilian multi-party system, we measure political alignment with respect to both the government coalition and the political party of the President*" (Tradução nossa).

discricionários é heterogêneo, pois entende que o impacto do alinhamento é maior se o valor do capital político para o governo central for maior (explicitado nos casos de municípios pequenos ou que não possuam rádio, ou uma mídia atuante, de modo que as instituições políticas sejam a principal fonte de informação para os cidadãos); ou quando o impacto do alinhamento é ampliado pela forma como as transferências são convertidas em votos (nos casos de municípios com altas taxas de participação eleitoral e prefeito não alinhados ao governo estadual), ou seja, locais em que o prefeito dispensa maior esforço para se reeleger e terá maior dificuldade em obter recursos do governo estadual.

Na mesma pesquisa, Brollo e Nannicini (2012) perceberam que durante os dois primeiros anos do mandato não se encontram evidências de distorções políticas na alocação de transferências federais, observação consistente com a hipótese de transbordamento da transferência de crédito político oportunista na proximidade de eleições municipais. Os pesquisadores encontraram, ainda, evidências de que o Governo Federal penaliza municípios governados por prefeitos que pertencem à coalizão de oposição e venceram por uma margem estreita (*o efeito "mãos atadas"*).

Puttomatti (2013) investigou as transferências voluntárias conveniadas entre o governo do Estado de São Paulo e seus municípios no período entre 2003 e 2010, mas de forma inovadora abordou duas distintas estratégias políticas em função da natureza jurídica dos convenentes dos convênios. A pesquisa considera que as políticas públicas podem ser executadas diretamente pelos municípios quando o convênio é realizado diretamente entre o Governo e o Município (*transferências voluntárias a prefeituras*) ou indiretamente quanto o convênio é assinado entre o Governo e uma organização da sociedade civil situada em um município *(transferências voluntárias a entidades sem fins lucrativos*)[17]. A metodologia é o estudo de casos no universo que abrange os 645 municípios do Estado de São Paulo, mediante a estratégia da análise econométrica, com estimação por Mínimos Quadrados Ordinários Agrupado. O estudo não destoa dos trabalhos que aponta a efeito da dimensão política sobre a alocação dos recursos discricionários, mas com base na pesquisa de Diaz-Cayeros et al (2012) na qual os políticos se arriscam a perder a lealdade da sua base de aliados quando destina recursos/benefícios a grupos fora do seu reduto eleitoral/partidário, mas, ao mesmo tempo,

17 Segundo Puttomatti (2013, p. 13) essa abordagem que distingue quem executa a política pública de transferências voluntárias permite melhorar a investigação sobre a existência de transferências politicamente motivadas, considerando estratégias diferentes no uso de cada uma, dado que nas transferências a entidades sem fins lucrativos a dimensão do alinhamento político (partidário ou de coligação) não seja observável. Além disso, do ponto de vista operacional os convênios a prefeituras e entidades possuem gestão separada e, aqueles com entidades sem fins lucrativos representam cerca de três quintos do total dos recursos repassados no período, o que significa mais de treze vezes o valor total de emendas parlamentares estaduais no ano de 2010.

desejam manter uma base sólida que viabilize apoio para coalizões futuras, teoriza que os recursos destinados às entidades da sociedade civil, sejam utilizados para beneficiar os políticos da coligação que o elegeu.

Alargando as dimensões explicativas sobre os fatores que incidem sobre a alocação dos recursos discricionários Soares e Melo (2016) e Miranda (2017) investigaram os efeitos do alinhamento político-partidário, do redistributivismo e da capacidade técnica burocrática dos municípios de celebrar os convênios. Soares e Melo (2016) investigaram as transferências voluntárias da União para os municípios brasileiros no período entre 1995 e 2010, enquanto que, Miranda (2017) se concentrou no Estado de Minas Gerais e investigou a relação do Estado com os seus municípios no período entre 2000 e 2012

Soares e Melo (2016) analisam as transferências voluntárias da União (TVF), via convênios, para os municípios, segundo os autores o tema está inserido no debate sobre federalismo fiscal sendo debatido no contexto da recentralização fiscal brasileira, entre 1994 e 2010. Utiliza-se regressão multivariada, a partir de um banco de dados estruturado em painel, no qual cada município apresenta uma série de dados ao longo de um período de 16 anos, para analisar se os fatores: políticos, redistributivos e técnicos determinavam a destinação desses recursos. Concluindo que os fatores políticos interferem na distribuição dos recursos, tecnicamente que os municípios aliados ao presidente ou aos partidos da coalizão presidencial recebem mais recursos. Que em anos de eleição municipal, há um aumento nos recursos destinados aos municípios. Aponta ainda que os municípios mais ricos receberam mais recursos o que aponta para um caráter não redistributivo das TVF, algo grave em um país marcado por heterogeneidades econômicas.

Miranda (2017) analisa as relações entre os entes federados a partir das TVF repassadas do Governo do Estado de Minas Gerais para seus municípios a partir de três condicionantes: político-partidária, redistributiva e técnica. Utilizando-se a ferramenta de regressão estatística foi possível verificar como esses fatores interferem, em maior ou menor proporção, no repasse desses recursos pelo Governo Estadual, ou seja, quais critérios são utilizados pelo estado de Minas Gerais na distribuição de TVF para os municípios mineiros no período analisado.

Ambos os trabalhos (MIRANDA, 2017; SOARES e NEIVA, 2016) concluíram que recebem mais recursos discricionários os municípios: cujos atores políticos em ambas as esferas federativas são alinhados partidariamente; que possuem maior receita tributária própria; e maior capacidade técnica, ou seja, o que determina preponderantemente a alocação

dos recursos discricionários são as dimensões político-partidário e técnicos, sendo prejudicada a dimensão redistributiva.

Moutinho e Kniess (2017) procuraram identificar variáveis que se correlacionam com o volume das alocações das transferências voluntárias efetivamente repassadas, via emenda parlamentar ou não, aos municípios no ano de 2012, excluindo-se da análise os recursos destinados aos municípios por meio das organizações da sociedade civil. A pesquisa identificou intensa correlação verificada entre o volume de propostas voluntárias pagas e o alinhamento partidário dos prefeitos que pleitearam os recursos, assim como aqueles que possuem maior quantidade de eleitores; por outro lado, não se pôde estabelecer relação entre o volume de recursos liberados para os municípios e os respectivos IDH. Apesar desses achados, não podemos concluir com base nesta pesquisa a existência de causalidade entre o alinhamento partidário e o volume de recursos alocado, visto se tratar de teste de correlação de variáveis. De qualquer modo, alguns resultados são peculiares, tais como a apontada inexistência de correlação entre o volume de recursos alocados e o nível de IDHM, visto este indicador ser utilizado como critério para a seleção de propostas dos municípios nas chamadas das pastas ministeriais; e a correlação positiva entre o volume de recursos e o tamanho do eleitorado que contraria em partes os resultados de Bijos (2013).

Bueno (2017) analisando o efeito do alinhamento político sobre a alocação de recursos discricionários, debate como o poder central pode impedir que as unidades subnacionais oposicionistas sequestrem benefícios políticos pelos gastos realizados com este recurso utilizando o método de regressão descontínua. Seu estudo defende que a alocação de recursos discricionários destinados a organizações da sociedade civil contribui para o atendimento das políticas públicas locais visando ignorar governos subnacionais de oposição[18]. Desta forma, otimiza o retorno político de suas ações, e neutraliza, o sequestro indesejável dos créditos políticos do serviço prestado (gasto realizado) com este recurso. O estudo apontam para resultados consistentes com a hipótese: entre os municípios que elegeram prefeitos por uma margem estreita, o governo central canaliza mais recursos através de organizações de assistência social não-estatais (provedores não estatais - NSP) em municípios governados por prefeitos da oposição (aqueles que não pertencem ao partido do presidente) do que nos

18 Bueno (2007, p. 1) A teoria que trata de federalismo fiscal, distributivismo e conexão eleitoral aponta que as autoridades do governo central favorecem partidários nos escalões inferiores do governo para recompensar os aliados e punir os opositores. Ocorre que essa hipótese não incorpora a estratégia de canalizar recursos através de organizações não-estatais, ignorando a oposição e reduzindo o "sequestro de crédito". No original: "*The received scholarly wisdom is that central government authorities favor co partisans in lower tiers of government to reward allies and punish opponents. Yet this depiction ignores the range of strategies available to incumbents at the center. I argue that another effective strategy is to channel resources through non state organizations, thus bypassing the opposition and reducing 'credit hijacking'*" (Tradução nossa).

municípios governados por prefeitos partidaristas (*alinhados partidariamente*). O estudo conclui ainda que: 1) canalizar dinheiro através dos NSP dificulta a capacidade dos oponentes locais de sequestrar crédito político; 2) persistem evidências de mecanismos comportamentais e institucionais que dificultam o ataque dos oponentes com essa estratégia.

Em um contexto de relações multiníveis com vários atores intermediário, essa nova saliência da agenda de pesquisa (BUENO, 2017) proporciona ampliar os jogos possíveis a serem debatidos do sistema de transferências voluntárias intergovernamentais, na medida em que revela uma estratégia distributiva alternativa que fornece um caminho para o operador central oferecer bens aos eleitores em distritos governados pela oposição enquanto ignoram os políticos gestores dessas localidades.

Quanto a ampliação desses jogos, é importante revelar a relação entre as TVF e as Organizações Não Governamentais (ONG)[19]. Dentre esses jogos não analisados, Bueno (2014) destaca a estratégia de entender a alocação de dinheiro para organizações da sociedade civil (OSC) como um caminho do poder central ignorar a oposição e reduzir o sequestro de crédito político pelos mesmos. Os titulares centrais podem, assim, proporcionar benefícios aos municípios governados pela oposição, ao mesmo tempo em que reduzem os custos políticos.

Dessa forma, Bueno (2004) debate como o poder central pode impedir que as unidades subnacionais oposicionistas sequestrem benefícios políticos pelos gastos realizados por aquele. A pesquisadora baseia sua análise na possibilidade do governo central alocar recursos para OSC que contribuem para o atendimento das políticas públicas, apesar de ignorar governos subnacionais de oposição, otimizando o retorno do crédito político de suas ações *credit claim*, bem como, neutralizando, o sequestro indesejável dos créditos políticos do serviço prestado (gasto realizado).

Bueno (2014) explica que tal qual os operadores nacionais subnacionais, as OSC recebem fundos do governo para prestar serviços, mas, em contraste com as autoridades locais, eles não precisam acumular apoio dos eleitores. O tipo de organizações que foi investigado pela pesquisadora possui duas qualidades distintivas: não são órgãos do estado e não são eleitos. Portanto, essas organizações não são órgãos do Estado e, embora possam ter afinidades e afiliações partidárias, as entidades estudadas não são partidos políticos. Essas características tornam mais difíceis para qualquer titular político reivindicar o crédito político pelas atividades das organizações da sociedade civil (OSC). Enquanto as transferências diretas para os municípios permitem que os prefeitos reivindiquem crédito político pelo gasto,

19 As Organizações Não Governamentais (ONG) tiveram recentemente uma alteração em sua nomenclatura passando a ser definidas por: Organizações da Sociedade Civil (OSC).

as dotações para organizações não estatais minimizam a apropriação de crédito por parte de autoridades locais. Em um cenário de transferências voluntárias que são instrumentalizados por atores intermediários aliados (otimizadores do crédito político pelo poder central) ou oposicionistas (possíveis sequestradores desse crédito político), as OSC surgem como uma estratégia alternativa em relação aos gestores opositores na alocação de recursos distributivos por seu custo político menor. As transferências para organizações não estatais e para os políticos gestores são, portanto, utilizados estrategicamente e o alinhamento partidário das autoridades locais que determina o tipo de transferência que é mais atraente para os políticos gestores interessados.

Denota-se do argumento acima, analisado da teoria de Bueno (2017), que o uso das OSC para intermediar recurso de transferências voluntárias possibilita atender a política pública desejada, inclusive de eleitores de zonas oposicionistas, bem como diminuem a possibilidade dos gestores adversários roubar créditos políticos, possibilitando ao governo central aumentar a reivindicação de créditos por programas geridos por meio dessas organizações.

2.4 GASTOS E DESEMPENHO ELEITORAL

O passeio teórico até aqui privilegiou a análise das transferências por parte do governo central (especialmente TVF) e a conexão eleitoral tendo como pano de fundo o federalismo fiscal principalmente em sua relação vertical (intragovernamentais), ao que se pese a existência da relação horizontal (Executivo e Legislativo). A partir daqui a exposição se aproxima da literatura que trata dos efeitos das transferências voluntárias federais para o crédito político para as eleições municipais, especificamente a reeleição de prefeitos.

Assim, a literatura brasileira que investiga os fatores que influenciam o sucesso eleitoral é ampla nos estudos dos efeitos do financiamento das campanhas (CERVI, 2010; FIGUEIREDO FILHO, 2009, 2012; PEIXOTO, 2004, 2010, 2012; SAMUELS, 2001a, 2001b, 2001c; SPECK e MANCUSO, 2012; MANCUSO, 2015; SANTOS et al, 2015), porém poucos tratam do uso tático das transferências voluntárias federais como estratégia de ampliação da nacionalização partidária pela mensuração dos efeitos do crédito político na reeleição dos prefeitos (PEREIRA e FERNANDEZ, 2007).

Cervi (2010) trata do financiamento de campanhas eleitorais. O objetivo do estudo é verificar a relação entre desempenho eleitoral e fontes (estatal, empresas – pessoa jurídica, e pessoas físicas) de financiamento das campanhas. A partir da análise das prestações de contas dos 173 candidatos a prefeito nas 26 capitais brasileiras em 2008, são apresentados resultados

que demonstram que as doações de pessoa jurídica apresentam maior correlação com candidaturas bem-sucedidas, sendo esta a origem da desigualdade.

Figueiredo Filho (2009) estuda sobre a ação de grupos de interesse, o financiamento das campanhas eleitorais e a atividade de representação de interesses (*lobbies)*. A pesquisa possui dois objetivos: (1) sistematizar, em termos metodológicos, como parte da literatura especializada tem operacionalizado a influência das contribuições de campanha sobre o comportamento congressual; e (2) estimar o efeito do gasto de campanha sobre o desempenho eleitoral dos concorrentes ao cargo de deputado federal nas eleições brasileiras de 2006. Os resultados sugerem que: I) a maior da literatura é composta por estudos de caso e que em 60,50% deles reportam-se efeitos estatisticamente significativos das contribuições sobre o comportamento parlamentar; II) o incremento de 1% na receita de campanha eleva, em média, em 0,67% o número de votos recebidos. Ainda, o efeito marginal da quantidade de recursos é maior para os desafiantes (*challengers*) em relação aos candidatos detentores de cargo (*incumbents*).

Figueiredo Filho (2012) testa a hipótese de que existe uma correlação positiva entre a magnitude do efeito do gasto de campanha e os níveis de pobreza, ou seja, o impacto do gasto de campanha sobre os resultados eleitorais deve ser maior em distritos eleitorais mais pobres. Metodologicamente o desenho utiliza abordagem multimétodo para analisar as eleições para deputado federal no Brasil em 2010. Os resultados sugerem que: (1) existe uma correlação positiva (0,838) e estatisticamente significativa (p-valor<0,000) entre gastos e votos; (2) a cada 1% a mais de recursos investido na campanha espera-se, em média, um incremento médio de 0,7% votos (t=97,206); (3) o efeito do gasto de campanha sobre os resultados eleitorais depende dos níveis renda e pode ser descrito por uma função quadrática; (4) o efeito marginal do gasto é maior para os candidatos *challengers* (0,668) do que para os incumbents (0,404).

Peixoto (2004) analisou o efeito dos gastos de campanha sobre a votação de deputados estaduais e federais em 2002 e procurou investigar sistematicamente os efeitos da quantidade de recursos sobre a dispersão dos votos. Os resultados apresentados foram: 1) quanto maior a competição eleitoral, maiores os gastos de campanha dos partidos; 2) quanto maior os gastos dos partidos, maior a proporção de votos.

Peixoto (2010) investigou as eleições e o financiamento de campanhas no Brasil de forma sistemática mediante distintos desenhos de pesquisa no interior da pesquisa, propriamente: 1) analisa os aspectos do sistema de regulação do financiamento dos partidos políticos no Brasil em perspectiva comparada em 96 países democráticos; 2) analisa acerca do

financiamento privado de campanhas eleitorais para os cinco cargos disputados em 2006, a investigação se dirige aos padrões dos vínculos entre partidos e as origens dos recursos financeiros privados; 3) aborda o impacto dos gastos de campanhas sobre os votos nas eleições proporcionais de 2006; 4) expõe fatores explicativos dos custos das campanhas nas eleições municipais de 2008.

Peixoto (2012) analisou de forma sistemática a competição eleitoral nas eleições municipais brasileiras, considerando possíveis fatores sociodemográficos, políticos e econômicos dos municípios que estão associados à maior ou menor competição eleitoral nas eleições para prefeitos e vereadores. A partir disso, testa modelos econométricos multivariados no intuito de explorar as características estruturais municipais que estão associadas à variação dos indicadores de competição eleitoral. Os resultados apontam que a competição pode ser explicada mais por meio das características institucionais do sistema eleitoral, e menos pelas características sociodemográficas dos municípios.

Samuels (2001a) avalia o impacto do gasto de campanha em ações incumbentes e de proteção a recursos nas eleições para a Câmara dos Deputados do Brasil, argumentando que os detentores de cargo político (*incumbents*) e os concorrentes ganham igualmente com os gastos de campanha. Os resultados sugerem que os limites de gastos de campanha no Brasil encorajariam melhor do que restringir a concorrência, e eles apontam para a importância de avaliar as vantagens relativas do *incumbent* ao avaliar o impacto dos gastos de campanha.

Samuels (2001b) avalia o impacto do gasto de campanha analisando os dados das informações da contribuição de campanha dos candidatos brasileiros. Os dados foram analisados para eleições gerais de 1994 e 1998, revelando que a maior parte do dinheiro para as campanhas eleitorais vem de fontes empresariais e que os candidatos de esquerda têm acesso extremamente limitado a esse financiamento. O efeito sobre a democracia é que o sistema de financiamento de campanha em grande parte não regulado do Brasil tende a diminuir o escopo da representação de interesses.

Samuels (2001c) avalia o impacto do gasto de campanha afirmando que a competição eleitoral e os custos das campanhas estão positivamente relacionados. Ademais, aponta que existe uma demanda por recursos para financiar as eleições e os que grupos de interesse fornecem esses recursos já que os políticos controlam a tributação. os subsídios, as regulações bancárias.

Speck e Mancuso (2012) testaram a associação entre financiamento empresarial e desempenho eleitoral nas eleições de 2010 para a Câmara dos Deputados no Brasil (26 estados e no Distrito Federal). O resultado aponta que a variável de financiamento empresarial

apresentou associação positiva com a variável de desempenho eleitoral no modelo nacional e em 22 dos 27 modelos distritais.

Mancuso (2015) apresenta o estado da arte da literatura sobre investimento eleitoral no Brasil e propõe uma agenda de pesquisas sobre o tema. A partir disso argumenta que a literatura sobre investimento eleitoral pode ser dividida em três vertentes: (a) a que trata da relação entre investimento e desempenho eleitoral; (b) a que aborda a relação entre investimento e concessão de benefícios para os investidores; e (c) a que focaliza os determinantes do investimento eleitoral. Ademais, oferece sugestões para o desenvolvimento da agenda de pesquisas sobre o tema.

Santos et al (2015) analisam analisa a votação dos deputados federais brasileiros (1999-2007) em relação aos projetos de interesse da Confederação Nacional da Indústria (CNI), mediante a combinação de estatística descritiva e multivariada para testar a hipótese de que quanto maior é o financiamento de campanha pela indústria, maior é a cooperação do parlamentar com os interesses desse setor. Os resultados confirmam parcialmente a hipótese. Não foi encontrada relação entre o financiamento da indústria e a cooperação dos parlamentares, mas confirma-se que a proporção de recursos corporativos influencia positivamente a cooperação dos parlamentares brasileiros com os interesses da CNI, controlando por diferentes variáveis.

Muito embora a investigação sobre os gastos de campanha sobre os resultados eleitorais não tenham interseção direta com a alocação de recursos discricionários federais, a lógica dos incentivos gerados por esses estudos podem e devem ser apropriados para as investigações sobre os condicionantes das TVF e seus reflexos na dinâmica política.

Como exemplo, um argumento comum que possui efeito na preferência dos eleitores durante o processo eleitoral é o de que o candidato alinhado ao partido do presidente ou do governador conseguirá mais recursos discricionários ao município e que esta ação oportunizará maior desenvolvimento. De forma invertida aos estudos do efeito do alinhamento político sobre a alocação dos recursos, a lógica do raciocínio eleitoral neste caso presume que o volume de recursos destinados ao município tem influência sobre a probabilidade de eleição do candidato.

Nesta linha, Pereira e Fernandez (2007) analisaram as transferências voluntárias federais entre 1997 e 2004 na Bahia, como sendo os recursos disponíveis para alocação motivada por fins políticos[20]. O estudo utiliza as transferências voluntárias como *proxy* desses

20 No qual o candidato pede votos argumentando que por ser do partido do governador e/ou do presidente, o município receberá mais recursos e que estes recursos "extras" serão importantes para o desenvolvimento do município (PEREIRA & FERNANDES, 2007).

recursos “extras” nas regressões estimadas. Os resultados apontam que: 1) as transferências voluntárias *per capita* são politicamente motivadas; 2) elas são maiores se o prefeito tiver sido eleito com uma maior proporção de votos válidos; 3) se for ano de eleição e se o prefeito for do partido ou da coligação do governador e/ou do presidente; 4) os eleitores recompensam o prefeito que consegue mais TVF para o município; 5) em caso de o partido do prefeito ser da coligação do governador e do presidente na de sua tentativa de reeleição, sua probabilidade de reeleição é ampliada em até 4,5%; 6) não apresentaram significância estatística para explicar a variação do produto interno bruto *per capita* dos municípios baianos. Em outras palavras, confirmou o efeito do alinhamento político sobre o volume de recursos alocados no município, porém identificaram que esta modalidade política possui pouca influência sobre a probabilidade de reeleição dos prefeitos e que são praticamente irrelevantes para o desenvolvimento do município.

2.5 DIÁLOGO COM A LITERATURA

Depois de expor o estado da arte da literatura de interesse, a presente tese busca se beneficiar dos marcos delimitados. Assim, alguns estudos dialogam de forma mais próxima com o desenho de pesquisa desta pesquisa, conforme exposto adiante.

A tese, de forma geral, se alinha à teoria que aborda a estratégia *core voters* (COX e MCCUBBINS, 1986; COX, 2009). Em um segundo plano, de forma similar à Pereira e Fernandez (2007), este estudo altera a lógica do raciocínio do gasto e desempenho eleitoral para presumir que o volume de recursos destinados ao município, inclusive as TVF, influência a probabilidade de eleição do candidato que consegue otimizar o benefício do crédito político desses recursos.

Passando para a primeira hipótese, essa dialoga com toda teoria que indica que a distribuição dos recursos discricionários é motivada politicamente com base na disputa da arena eleitoral, contudo, se aproximando mais das teorias que tratam da relação vertical (intragovernamental) da distribuição dos recursos de TVF para os municípios. Assim, dialoga com: Ferreira e Bugarin (2007) no entendimento de que a alocação recursos discricionários nos municípios brasileiros é politicamente motivada; com Brollo e Nannicini (2012), Soares e Melo (2016) e Miranda (2017) quanto a existência de uma relação do alinhamento político entre o prefeito e o Presidente no volume das transferências voluntárias federais para os municípios; com Moutinho e Kniess (2017) pela identificação da intensa correlação verificada entre o volume de propostas voluntárias pagas e o alinhamento partidário dos prefeitos que

pleitearam os recursos; com Pereira e Fernandez (2007) que confirmou o efeito do alinhamento político sobre o volume de recursos alocados nos municípios analisados pela pesquisa. Esse diálogo convergiu na seguinte hipótese: municípios cujos prefeitos são alinhados ao partido do Presidente ou alinhados aos partidos da coalizão de apoio ao presidente recebem mais TVF.

A segunda hipótese dialoga com a ideia geral de Puttomatti (2013) da possibilidade das transferências voluntárias a entidades sem fins lucrativos ser uma variável importante de análise, contudo, se apropria da construção teórica de Bueno (2017) que explica como a alocação de recursos discricionários destinados a organizações da sociedade civil contribui para o atendimento das políticas públicas locais visando ignorar contornar os governos subnacionais de oposição, impossibilitando que esses sequestrem crédito político das políticas públicas executadas pelas TVF caso recebessem esse recurso diretamente. A partir disso, se constrói a seguinte hipótese: municípios cujos prefeitos não são alinhados ao partido do Presidente recebem mais TVF destinadas às organizações da sociedade civil.

A terceira hipótese se inspira no desenho de pesquisa de Bijos (2013) que investiga os efeitos da concentração dos votos e a competição política nos municípios dos parlamentares colocando a centralidade nas TVF oriundas de emendas parlamentares individuais. Enquanto a concentração de votos favorece ao reconhecimento político, a competição política atua como um incentivo às ações clientelistas. A partir desta lógica, formula-se a hipótese de que: os municípios com maior concentração de votos e competição política recebem mais TVF oriundo de emendas parlamentares individuais.

Apesar de muitas similaridades encontradas com a literatura descrita acima (principalmente quanto à escolha teórica e aspectos do desenho de pesquisa), se faz necessário ressaltar os pontos de originalidade que justificam este trabalho e se relacionam com as pesquisas dialogadas neste capítulo, são elas: 1) a estrutura da pesquisa, que se mostra distinta de qualquer outra avaliada; 2) o objetivo, que elenca uma direção própria de estudo; 3) o conjunto das hipóteses, que se unem de maneira particular, podendo até serem equivalentes a outras existentes, contudo, não se encontrou outro estudo que testasse esse conjunto no arranjo específico desta tese; 4) os bancos de dados construídos para atender esta pesquisa, além de integrar diversas fontes primárias de dados com volumes extensos de dados incorpora e sistematiza os dados para todos os municípios do Brasil; 5) a modelagem estatística buscou atender de forma robusta as necessidades do trabalho, se destacando ao ser comparado com a maior parte das ferramentas estatísticas das pesquisas de referência.

3 RADIOGRAFIA DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS FEDERAIS

As transferências intergovernamentais atuam como um mecanismo de equilíbrio das finanças públicas e tem o potencial de corrigir as disparidades existentes entre os entes subnacionais (DEDA e KAUCHAKJE, 2017).

No Brasil, as transferências intergovernamentais são as formas de descentralização vertical dos recursos da União (MOUTINHO e KNIESS, 2017). Estas podem ser classificadas como: transferências constitucionais, transferências legais, transferências diretas ao cidadão, transferências diretas ao SUS e por fim, as transferências voluntárias.[21]

Enquanto as transferências obrigatórias e legais possuem um caráter redistributivo voltado à equalização da autonomia do ente subnacional, as transferências voluntárias possuem um caráter distributivo na sua alocação (SOARES e MELO, 2016). Nestes termos, as transferências voluntárias federais se constituem em um recurso de custo difuso, visto que esses recursos proveem da arrecadação dos impostos e não está regulado a nenhuma normatização legal que obriga o seu gasto em determinada política pública e está à disposição dos atores políticos para implementação de políticas públicas distributivistas de benefícios concentrados. Em outras palavras, é um recurso do orçamento federal para ser utilizado conforme a discricionariedade dos agentes políticos.

Conceitualmente, as transferências voluntárias federais são definidas no artigo 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal[22] (LRF) como uma exceção às transferências constitucionais e legais que a descreve como "a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde". Deste modo, resguardadas algumas condições fiscais delimitadas na LRF que impedem o repasse das TVF aos entes da Federação, esta modalidade de transferência discricionária tem como objetivo a realização de obras e execução de políticas públicas em parceria mútua[23].

As TVF têm origem nos recursos da União podendo ser alocada mediante contrato de convênios realizado para atendimentos de políticas públicas definidas em editais próprios dos

21 As transferências constitucionais são normatizadas pela Constituição Brasileira de 1988; as transferências legais, pela Instrução Normativa Nº 01, de 1997; as transferências diretas ao cidadão (BRASIL, 2001) e por (BRASIL, 2004); as transferências diretas ao SUS (BRASIL, 2000a); e por fim, as transferências voluntárias são normatizadas por (BRASIL, 2007).

22 BRASIL, (2000b).

23 O Painel de Obras reúne informações de obras por todo o País de investimentos realizados em diversas políticas públicas descentralizadas de infraestrutura <*http://paineldeobras.planejamento.gov.br*>.

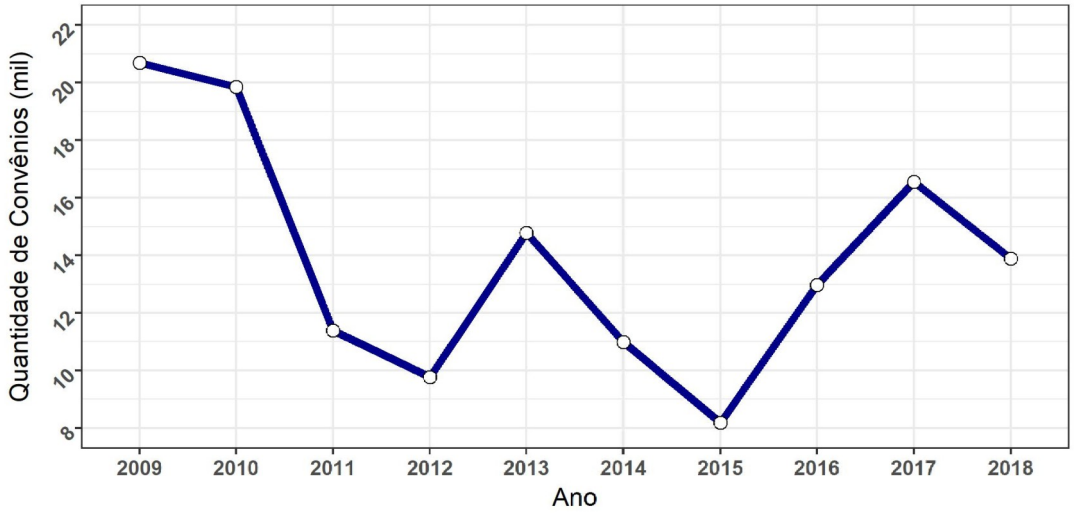
Ministérios ou por meio das emendas parlamentares inseridas no orçamento federal pelos parlamentares (deputados federais e senadores) quando da confecção da LOA[24].

Este capítulo, se propõe a investigar as relações entre os concedentes e convenentes dos convênios da União realizados no período entre 2009 e 2017, através das seguintes variáveis: a) quantitativos de convênios realizados; b) os volumes de recursos conveniados e efetivamente liberados e; c) os volumes de recursos de contrapartida sob responsabilidade dos convenentes. As concessões de convênios sob o prisma dos concedentes será investigada de forma desmembrada entre: o Governo Federal, através das pastas ministeriais; e dos Parlamentares, através das Emendas Parlamentares Individuais; e do ponto de vista dos convenentes, desagregadas em função da Natureza Jurídica das entidades.

3.1 QUANTIDADE DE CONTRATOS, VALORES DE REPASSES E VALORES LIBERADOS

Analisando inicialmente a quantidade de contratos realizados por ano, sem segregar os convenentes e os tipos de instrumentos conveniados, observa-se grande variação nos volumes de contratações ano a ano, conforme ilustrado na figura 1.

Figura 1 - Total de Convênios por Ano.



Fonte: *Elaboração própria com dados do SICONV.*

Analisando o volume de convênios celebrados ano a ano associado aos anos que antecederam as eleições majoritárias no nível federal (2009, 2013 e 2017), percebe-se um comportamento cíclico de crescimento em relação ao ano anterior e contração em relação ao ano posterior, em que pese esta janela temporal não apresentar os dados de 2008 para se

24 Lei Orçamentária Anual, que é aprovada anualmente e determina como será a destinação dos recursos federais para o próximo ano. Como exemplo, a LOA que regulamenta o orçamento de 2018 é a Lei Nº 13.473, de 8 de agosto de 2017.

inferir com exatidão. De todo modo em 2009, ano que apresentou o maior pico de convênios celebrados desta amostra, foram realizados 20.687, seguida por uma contração em 2010 da ordem de 4,03%. De modo similar, no ano de 2013 foram contratados 14.773 convênios, um crescimento de 51,28% em relação a 2012 seguida por uma acentuada contração em 2014 de 25,65%, que só não foi maior que a contração de 57,41% ocorrida entre 2010 e 2011. A mesma tendência se repete em 2017, com incremento de 27,69% em relação a 2016 e contração de 16,14% em 2018.

O ano que antecede às disputas eleitorais majoritárias federais, é também o primeiro ano de mandato dos prefeitos eleitos, e sugere que pode haver uma relação de causalidade neste comportamento cíclico associado a esse momento político. De um lado, o prefeito ansioso por recursos "novos" para implementar as políticas públicas e obter reconhecimento político mas ainda inexperiente com a burocracia e as formas de celebração de convênios com o Governo Federal e de outro um Presidente em último ano de governo que se prepara para o novo sufrágio. Muito embora essa suposição de incentivos exista, carece de fundamentos científicos, sendo mais plausível deduzir que a manutenção destes ciclos pode estar associado à vedação dada pela "Lei das Eleições"[25] que em seu art. 73, Inciso V, proíbe a transferência voluntárias de recursos nos três meses que antecedem às eleições, exceto se forem para cumprir obrigação formal preexistente. Logo, conveniar no ano anterior ao ano eleitoral, classifica as transferências voluntárias federais como obrigação formal preexistente, subsistindo portanto um nítido incentivo para essa prática que resulta na tendência apontada.

Ainda que essa tendência de ciclos em anos anteriores às eleições federais, tenha se repetido em 2011 no contexto das eleições majoritárias municipais, esta lógica não subsiste, como aponta o ano de 2015, que além de apresentar o menor volume de convênios celebrados da amostra 8.185, possui também uma tendência inversa à lógica dos ciclos de convênios apresentado no contexto da esfera federal.

A tabela 1, amplia a visão da figura 1, por apresentar os quantitativos de contratações de convênios desagregando pelos meses do ano. Nota-se que as contratações ocorrem em maior quantidade no segundo semestre do ano, em especial, no mês de dezembro. Esse comportamento pode ser explicado, em função da: (a) demora na abertura e disponibilização do orçamento público federal; (b) pela dificuldade burocrática nos ministérios na elaboração e liberação dos editais de convênios pelos Ministérios e demais órgãos concedentes e análise das propostas, bem como dos requisitos que habilitam os convenentes; (c) na capacidade burocrática dos convenentes de atenderem aos requisitos técnicos dos editais para a realização

25 Lei n° 9504, de 30 de setembro de 1997, (Lei das Eleições).

da contratação; (d) ou ainda, pela explicação da contenção orçamentária, visto que os recursos discricionários podem ser contingenciados durante a vigência do ano em virtude da deficiência fiscal/orçamentário e liberado ao final do ano para execução de sobras de recursos nos orçamentos dos órgãos concedentes, que a partir daí realizam as contratações represadas ou previamente definidas ao longo do ano.

Tabela 1 - Quantidade de Convênios por Ano e Mês.

Meses	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	*Total*
Jan	25	101	61	77	152	61	43	54	39	613
Fev	75	50	17	13	53	46	38	37	36	365
Mar	32	102	26	42	92	34	50	44	29	451
Abr	97	288	30	37	73	83	81	51	21	761
Mai	150	486	85	59	80	142	110	564	41	1.717
Jun	340	1.940	272	207	123	632	139	1.352	65	5.070
Jul	289	1.462	81	391	123	1.867	134	862	88	5.297
Ago	278	1.210	63	250	227	1.305	154	979	388	4.854
Set	307	1.186	98	220	328	1.145	129	550	1.564	5.527
Out	299	734	65	407	432	742	132	1.055	1.272	5.138
Nov	666	1.568	248	564	1.965	1.062	912	1.114	1.534	9.633
Dez	18.129	10.726	10.351	7.498	11.125	3.864	6.263	6.301	11.476	85.733
Mín	25	50	17	13	53	34	38	37	21	365
Média	1.724	1.654	950	814	1.231	915	682	1.080	1.379	10.430
Max	18.129	10.726	10.351	7.498	11.125	3.864	6.263	6.301	11.476	85.733
Total	20.687	19.853	11.397	9.765	14.773	10.983	8.185	12.963	16.553	125.159

Fonte: *Elaboração própria com dados do SICONV.*

Este comportamento de contratação no fim do ano, coaduna em certa parte com o raciocínio da alocação estratégica de recursos baseada em critérios políticos em detrimento dos critérios técnicos que oficialmente são usados na determinação da celebração dos contratos, uma vez que o represamento das contratações facilita a prévia análise política dos processos.

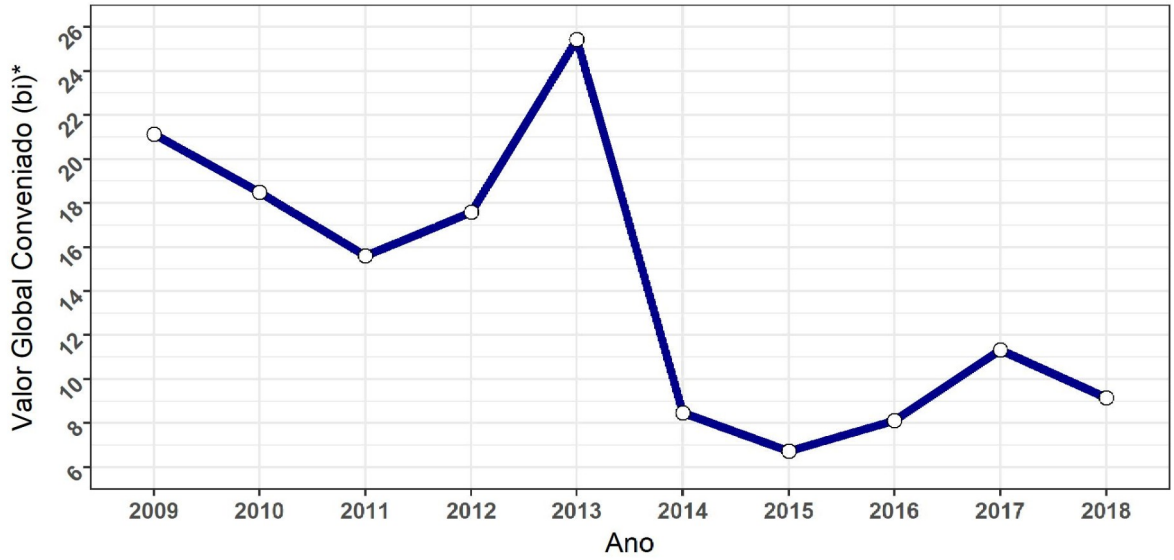
Apenas a visão quantitativa dos convênios celebrados não permite identificar o volume e fluxo de recursos conveniados. Assim a figura 2, ilustra esta evolução das valores globais conveniados pelo Governo Federal no período de 2009 à 2018.

O valor global dos contratos de convênios são compostos pelos valores: de repasse e de contrapartida. O valor que o concedente federal será responsável por liquidar é denominado pelo valor de repasse, enquanto que o valor que o convenente terá que desembolsar é denominado valor de contrapartida. De fato, analisar o valor global das propostas não representa efetivamente o valor que o Governo Federal terá que executar mas o valor que as entidades em conjunto contratualizaram a executar.

Ratificando a visão quantitativa nas celebrações dos convênios, verifica-se maior volume de recursos federais conveniados nos anos que antecederam às eleições presidenciais em: 2009, 2013 e 2017, com destaque para o ano de 2013 movimentou R$ 25,44 bilhões[26] de reais, registrando o maior volume de TVF transacionados desta série histórica.

De modo geral a tendência aponta uma redução nos volumes globais de recursos contratados. Nos anos que antecederam às eleições municipais de 2012 e 2016, nota-se uma inversão desta tendência em relação aos anos que antecederam às eleições no Governo Federal (2010 e 2014).

Figura 2 - Valores Globais Conveniados por Ano



Fonte: *Elaboração própria com dados do SICONV.*
** Valores em bilhões de reais deflacionados pelo IPCA (Calculadora Bacen) para Jan/2018.*

Em 2011 houve mais celebrações de contratos que o ano de 2012 porém, movimentando menor volume de recursos, enquanto que em 2015 houve menos convênios celebrados e menos recursos que o ano eleitoral de 2016.

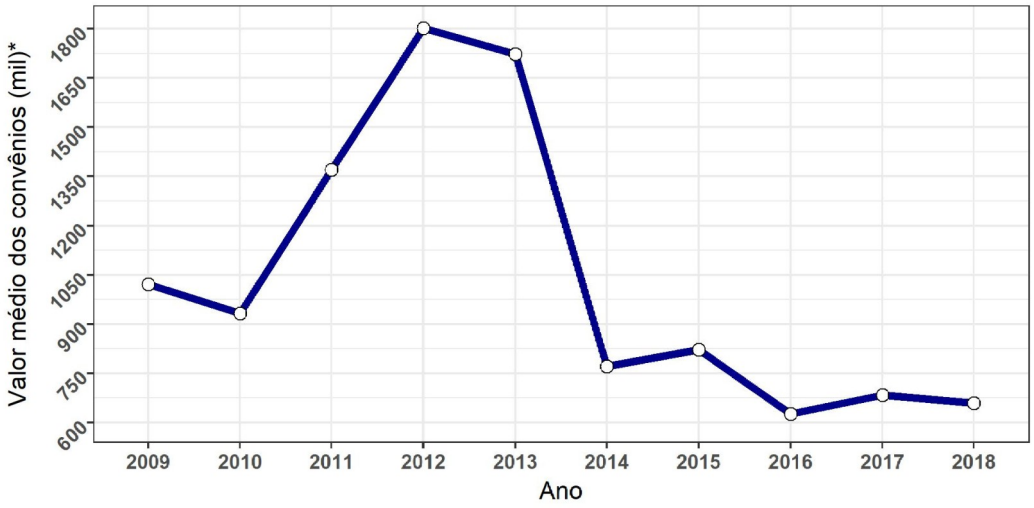
A crise política e fiscal/orçamentária ocorrida no final da primeira gestão da presidente Dilma Rousseff que desencadeou a recessão econômica iniciada no último trimestre de 2014, com parcial recuperação a partir de 2016, foi percebido no volume de recursos movimentados nos anos de 2014 (R$ 8,47 bi) com reflexos em 2015 (R$ 6,73 bi), ano registrou o menor volume de recursos de transferências voluntárias federais transacionados além de ser o ano com menor quantidade de convênios celebrados da amostra.

Comparando a quantidade de convênios da figura 1 com o volume de recursos conveniados por ano (figura 2), constata-se que entre 2015 e 2017, a quantidade de contratações possui uma tendência positiva acompanhada do aumento no volume de recursos

26 Valor global dos convênios deflacionados para janeiro de 2018.

conveniados para o mesmo período. Se de um lado, a quantidade de contratações em 2017 ultrapassou os níveis de 2013, os recursos orçamentários disponibilizados no mesmo período totalizam apenas 44,50% dos recursos disponibilizados em 2013. Essa constatação fica mais evidente quando a análise é realizada pelo valor médio dos convênios realizados conforme ilustrado pela figura 3.

Figura 3 - Valor Médio dos Convênios por Ano



Fonte: *Elaboração própria com dados do SICONV.*
** Valores em mil de reais deflacionados pelo IPCA (Calculadora Bacen) para Jan/2018.*

O ano de 2016 apresentou em média R$ 626.877,75 mil reais por contrato conveniado (o menor valor médio desta série histórica). Embora tenha aumentado o volume de recursos conveniados em relação à 2015 na ordem de 20,65%, foi o aumento na quantidade de convênios celebrados em 58,37% que impactou este resultado, ou seja, os recursos não acompanharam o aumento da quantidade de celebrações de convênios, não consistindo assim um fator negativo a observação deste fato.

Das observações da figura 3 destaca-se o ano de 2012 por apresentar o maior valor médio de recursos disponibilizado por contrato na ordem de R$ 1,8 milhão, valor próximo ao valor observado no ano de 2013 (R$ 1,72 milhão), mas que em comparação celebrou menos contratos e movimentou menos recursos em relação a 2013 (66,10% e 69,12% respectivamente), ou seja, possui a melhor média de recursos por contrato, mas desempenhou 32% a menos que em 2013.

Agrupando a análise por mandatos presidenciais[27], calculando a média dos convênios realizados e dos valores globais conveniados pelos anos do mandato, obtemos que o período LullaI apresentou em média 20,2 mil convênios por ano e R$ 19,8 bi em valores conveniados

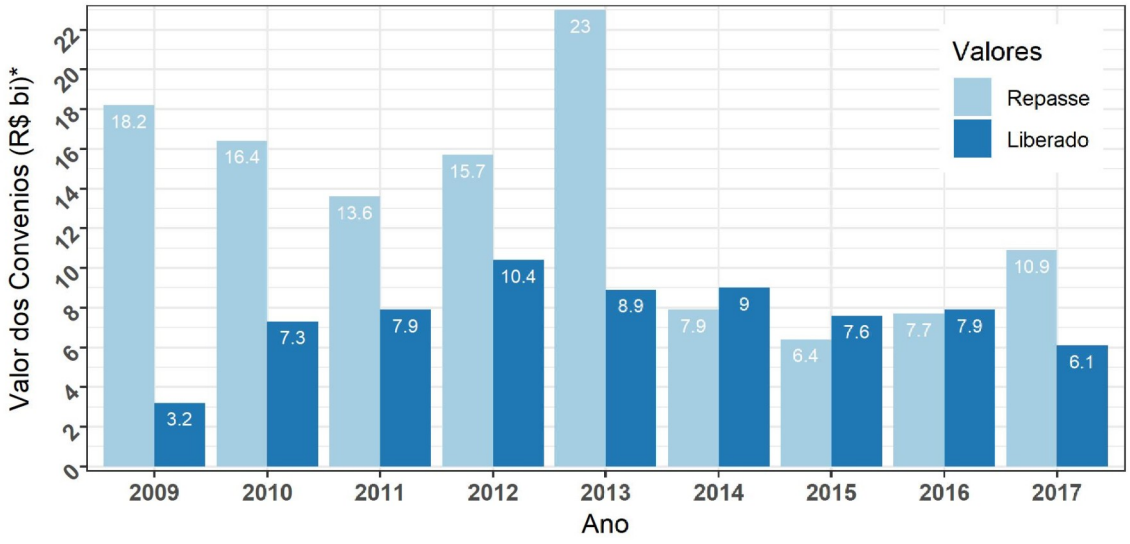
27 Períodos de mandato agrupados: LulaII (2009 e 2010), DilmaI (2011-2014) e Dilma-Temer (2015-2017), ainda, deve ser considerado a limitação desta amostra para essas conclusões apontadas.

com R$ 976 mil em média por contrato. No período DilmaI foram: 11,7 mil convênios e R$ 16,8 bi médios por ano com R$ 1,42 milhão médio por contrato. Por fim, no período Dilma-Temer foram 12,6 mil convênios e R$ 8,7 bi com R$ 711 mil médio por contrato. Os dados demonstram uma grande contração tanto no volume de recursos conveniados (44,04%) quanto na quantidade de convênios celebrados (62%) quando comparados os LullaI e Dilma-Temer.

Se por um lado o valor de repasse representa o volume de recursos que a União deverá dispor aos convenentes, o valor liberado é o recurso que foi efetivamente liquidado ao convenente no ano corrente. A figura 4 ilustra esta relação e aponta para uma mudança no comportamento dos gastos dos recursos discricionários entre 2009 e 2017.

No período entre 2009 e 2013, primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff, observa-se que o Governo Federal contratava mais do que efetivamente realizava as liquidações das TVF. A partir de 2014, ano em que a Presidente Dilma foi reconduzida ao cargo, até o ano de 2016, período que concorreu com as graves crises: fiscal/orçamentária; política (gerada pela Operação Lava Jato) e pelo processo de *impeachment* que a destituiu do cargo em 2016 empossando o Presidente Michel Temer, curiosamente apresentou o comportamento de ajustamento na execução das TVF com vistas à efetiva liquidação dos convênios firmados em detrimento às novas contratações, movimento este que se encerrou no ano de 2017.

Figura 4 - Recursos Conveniados e Liberados por Ano



Fonte: *Elaboração própria com dados do SICONV.*
** Valores em bilhões de reais deflacionados pelo IPCA (Calculadora Bacen) para Jan/2018.*

Comparando o volume total de recursos conveniados com o volume de recursos desembolsados no período entre 2009 e 2017 constata-se que são liquidados apenas 57,05% , ou seja, pouco mais da metade dos recursos conveniados são efetivamente destinados aos convenentes.

3.2 A NATUREZA JURÍDICA DOS CONVENENTES

Os convenentes que contratualizam com o Governo Federal a fim de receber as TVF se responsabilizam em realizar as políticas públicas determinadas pelo órgão federal conveniado (concedente). As entidades públicas governamentais e privadas sem fins lucrativos podem conveniar com o Governo Federal, distintos por sua natureza jurídica, são: Estados, Municípios, Consórcios Públicos e Organizações da Sociedade Civil e Empresas Públicas / Sociedade de Economia Mista.

Os Estados e Municípios são os entes federativos de caráter público que, quando associados para a realização da gestão associada de serviços públicos podem, também, contratualizar na forma de Consórcios Públicos[28]. Além destas entidades públicas citadas, as Empresas Públicas ou Sociedades de Economia Mista (Autarquias, Fundações Públicas ou Empresa Estatal), também contratualizam com órgãos da administração direta do Governo Federal. Quando concedente, são denominadas unidades descentralizadoras e quando convenentes são denominadas unidades descentralizadas[29].

As organizações da sociedade civil, também denominadas de terceiro setor, tem o propósito de atendimento de demandas sociais, em causa própria de seus membros ou alheias sendo constituídos sob a forma de entidades privadas sem fins lucrativos, e distinguidas em: Associações, Fundações, Sociedades, Partidos Políticos e Entidades Religiosas[30].

O volume total das TVF contratadas e liquidadas entre o Governo Federal e os convenentes desagregados por sua natureza jurídica é apresentado na figura 5.

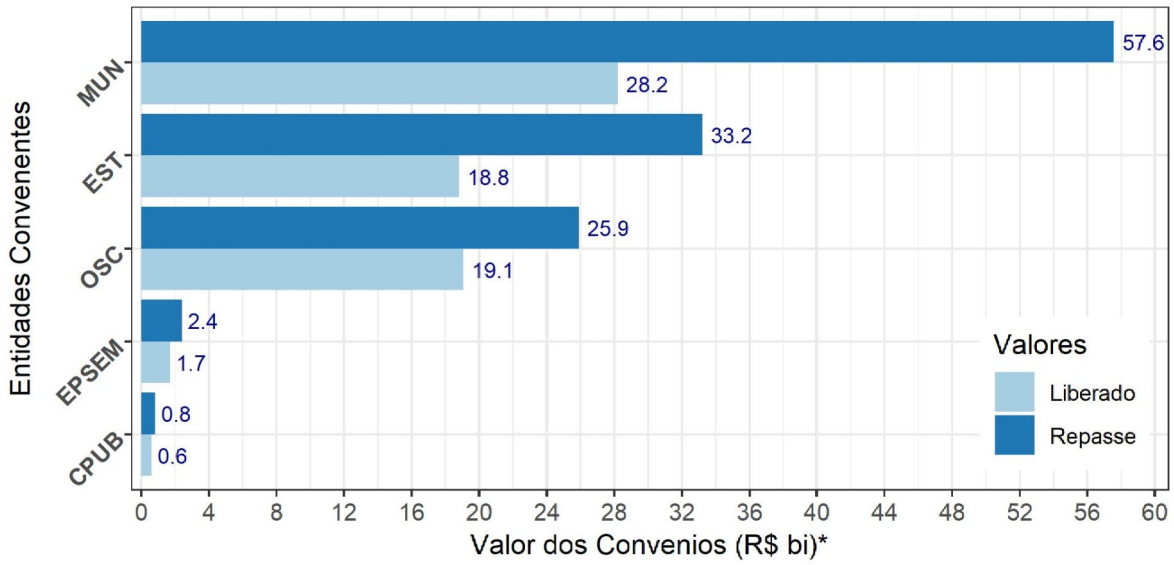
Percentualmente, os municípios contratam 48,04% do valor total de repasse dos convênios, enquanto que os Estados 27,69%, as Organizações da Sociedade Civil 21,60%, as Empresas Públicas sem Fins Lucrativos 2,00% e os Consórcios Púbicos apenas 0,67%. Se considerarmos que os valores conveniados com as OSC e aos consórcios públicos são valores destinados à implementação de políticas públicas nos municípios, mesmo que indiretamente como no primeiro caso, a totalização destes percentuais indica que 70,31% das TVF têm como destino os municípios brasileiros.

Analisando os totais de valores desembolsados pela União, os municípios receberam 41,23% dos recursos, os Estados 27,49%, as Organizações da Sociedade Civil 27,92%, as Empresas Públicas sem Fins Lucrativos 2,49% e os Consórcios Públicos 0,88%. Novamente, se analisarmos os recursos direcionados aos Municípios em conjunto com os Consórcios

28 Os consórcios públicos foram definidos pelo art. 24º da Emenda Constitucional Nº 19, de 04-Junho-1998.
29 Definido pelo Decreto Nº 8.943, de 27 de dezembro de 2016.
30 As entidades religiosas só podem ser consideradas organizações da sociedade civil e contratualizar com o Governo Federal caso se dediquem a atividades sociais (Lei nº 13.204, de 2015)

Públicos e Organizações da Sociedade Civil, que constituem formas de envio direto e indireto de recursos aos municípios, pode-se concluir que os municípios são os maiores beneficiários das transferências voluntárias federais operacionalizadas via convênios com o percentual de 70,03% dos desembolsos realizados pela União através dos Ministérios.

Figura 5 - Recursos Conveniados e Liberados por Natureza Jurídica (2009-2017)*



Fonte: *Elaboração própria com dados do SICONV.*
** Valores deflacionados pelo IPCA (jan/2018).*

Porém, analisado individualmente as entidades convenentes, os municípios possuem a menor taxa de liquidação dos recursos que convenia com o Governo Federal, em outras palavras, comparando o percentual de desembolso frente aos valores conveniados (repasse) os municípios receberam apenas 48,96% dos recursos, enquanto que os Estados 56,63%, as Empresas Públicas sem Fins Lucrativos 70,83%, as Organizações da Sociedade Civil 73,75%, e os Consórcios Públicos 75%. Percebe-se que mesmo o município captando quase a metade de todos os recursos conveniados, a sua taxa liquidação dos recursos que captou é a menor dentre as outras entidades convenentes. Esta situação, muito embora não tenha uma causa claramente identificada, pode estar associada a baixa capacidade burocrática da grande maioria dos municípios brasileiros em realizar o acompanhamento dos convênios. A tabela 2, detalha a visão agrupada dos valores da figura 5.

Tabela 2 - Quantidade de Convênios, Valores de Repasses e Liberados* por Natureza Jurídica

Entidades		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
MUN	*Convênios*	16.423	15.432	8.565	6.589	12.299	8.234	5.975	9.291	14.057
	Repasse	9.688	9.370	5.416	4.780	8.659	4.571	3.518	4.153	7.474
	Liberado	899	2.484	3.755	4.822	3.121	3.047	3.892	3.601	2.543
EST	*Convênios*	1.408	1.026	1.186	1.795	1.250	813	777	1.257	824
	Repasse	5.058	3.258	4.677	7.776	5.843	1.233	1.444	1.746	2.149
	Liberado	1.175	2.227	2.210	3.301	2.489	2.923	1.115	1.888	1.473
OSC	*Convênios*	2.740	3.285	1.545	1.257	1.116	1.878	1.372	2.315	1.594
	Repasse	2.796	3.387	3.041	2.842	7.684	1.928	1.430	1.705	1.079
	Liberado	1.015	2.256	1.639	2.004	2.982	2.573	2.488	2.238	1.936
EPSEM	*Convênios*	110	66	62	112	88	34	36	68	46
	Repasse	624	316	240	321	577	36	24	71	150
	Liberado	156	301	239	238	279	300	84	83	41
CPUB	*Convênios*	6	44	39	12	20	24	25	32	32
	Repasse	45	115	231	16	229	105	19	30	31
	Liberado	0	49	30	63	53	135	68	98	57

Fonte: *Elaboração própria com dados do SICONV.*
** Os valores de repasse e liberados estão em milhões de reais, deflacionados pelo IPCA (jan/2018).*

3.2.1 As Formas de Operacionalização dos Convênios

As formas de operacionalização das Transferências Voluntárias Federais ocorrem por meio de: Convênios, Contrato de Repasse, Termo de Parceria (Termo de Colaboração), Termo de Cooperação e Termo de Fomento. As TVF operacionalizadas entre as entidades da Federação ou entre entidades públicas são normatizadas pelo Decreto Nº 6.170 de 25 de julho de 2007 com atualização de sua redação pela portaria Interministerial Nº 424 de 2016 (BRASIL, 2016) e são instrumentalizadas pelos meio dos: Convênios e pelos Contratos de Repasse; enquanto que destinadas às Organizações da Sociedade Civil, são instrumentalizadas pelos: Termos de Parceria (Termo de Colaboração), Termo de Cooperação e Termo de Fomento, conforme o definido pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (BRASIL, 2014) com redação atualizada pela Lei nº 13.204, de 2015 e regulamentada pelo Decreto Nº 8.726, de 27 de abril 2016.

Conforme a tabela 3, constata-se que o instrumento mais utilizado para operacionalizar as TVF é o Contrato de Repasse que representa 60,59% do total de convênios celebrados no período, seguido pelo Convênio com 39,13%. Todos os convenentes em todas as suas qualidades operacionalizam por meio destes dois instrumentos.

Tabela 3 - Operacionalização dos Convênios por Natureza Jurídica (2009-2017)

Entidades	CO	CR	TC	TF	TP
MUN	26026	70839	0	0	0
OSC	15268	1472	80	155	127
EST	7163	3173	0	0	0
EPSEM	347	275	0	0	0
CPUB	165	69	0	0	0

Fonte: *Elaboração própria com dados do SICONV.*

De forma exclusiva, as Organizações da Sociedade Civil possuem legislação própria que concede instrumentos exclusivos para a celebração de convênios, porém estes ainda foram muito pouco utilizados como pode ser observado na tabela 3. A explicação pode estar relacionado ao fato da legislação do Marco Regulatório das OSC ter sido regulamentado apenas em 2016 e entrado em vigor a partir de agosto de 2018[31], portanto não era um instrumento obrigatório em vigor para a celebração dos convênios.

Quanto à forma de instrumentalização dos contratos celebrados com a União analisados individualmente pelas entidades convenentes, constata-se que apenas os municípios utilizam os Contratos de Repasse como forma prioritária, sendo que realizaram 73,13% dos seus contratos por meio de contratos de repasse e 26,87% por meio de convênios; as Organizações da Sociedade Civil, 8,61% e 89,28; os Estados 30,70% e 69,30%; as Empresas Públicas sem Fins Lucrativos 44,21% e 55,79% e os Consórcios Públicos 29,49% e 70,51%, respectivamente.

3.2.2 Os Valores de Contrapartida

O valor global de uma proposta de convênio é composta pelo valor de repasse e pelo valor de contrapartida. O valor de repasse é o recurso disponível no orçamento do Governo Federal enquanto que o valor de contrapartida é o recurso que o convenente terá que desembolsar para compor o valor global da proposta a ser implementada.

Os valores de contrapartida são definidos por Lei específica que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual (LOA) do ano posterior. Como exemplo, o Art Nº 74, Seção II - Das Transferências Voluntárias da Lei Nº 13.473, de 8 de agosto de 2017 regulamenta os critérios de contrapartida a serem aplicados às transferências voluntárias federais para o ano de 2018.

31 Segundo o sítio: <http://www.participa.br/osc>

De um modo geral, embora as LOA sejam confeccionadas ano a ano, os requisitos que determinam os valores de contrapartida a serem aplicadas nos convênios das Transferências Voluntárias Federais, não foram substancialmente modificadas no período entre 2009 à 2017.

O tamanho do município e o seu IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) são utilizados como critérios para a definição dos percentuais de contrapartida. Assim, quanto menor for o município e mais baixo o seu IDH, menor o percentual de contrapartida necessária para a realização dos convênios, delimitado entre 0,1% à 20%. Os convênios com os Estados que não estejam em áreas prioritárias e o Distrito Federal são delimitados entre 2% e 20% do valor do contrato. Por fim, os convênios destinados ao SUS não necessitam de contrapartida, bem como os convênios destinadas a educação para municípios com IDH baixo ou muito baixo.

Conforme descrito na tabela 4, os maiores percentuais de contrapartida por entidades de convenentes foram os contratos realizados com os Estados (16,38%) e com as Empresas Públicas Sem Fins Lucrativos (11,94%). Em contrapartida, os contratos realizados com as Organizações da Sociedade Civil (2,45%) e os Consórcios Públicos (3,53%) são os que em média exigiram o menor valor percentual de contrapartidas em relação ao valor global conveniado.

Tabela 4 - Valores de Contrapartida por Natureza Jurídica (2009-2017)*

Entidade	Valor Global	Valor Repasse	Valor Contrapartida	%
EST	39,68	33,18	6,5	16,38%
EPSEM	2,68	2,36	0,32	11,94%
MUN	63,19	57,63	5,56	8,80%
CPUB	0,85	0,82	0,03	3,53%
OSC	26,54	25,89	0,65	2,45%

Fonte: *Elaboração própria com dados do SICONV.*
** Valores em bilhões de reais deflacionados pelo IPCA (jan/2018).*

Uma possível explicação para esse fato, pode estar relacionado à composição dos Consórcios Públicos[32] que se formado por municípios com menos de 50 mil habitantes se encaixa na primeira alíquota de contrapartida que varia entre 2% e 4% do valor global. Quanto às OSC[33], estas são desobrigadas de contrapartida quando o valor global da parceria for inferior a R$ 600 mil. Os municípios por sua vez apresentam o percentual médio de contrapartida de 8,73% se situando na posição mediana das entidades convenentes.

32 Consórcios Públicos são definidos pela Lei Nº 11.107/05 e regulamentado pelo Decreto Nº 6.017/07.
33 As OSC são definidas pela Lei Nº13.019/14 e regulamentada pelo Decreto Nº 8.726/16.

Um outro olhar para os valores de contrapartida é comparar a média entre os instrumentos de operacionalização das TVF. Conforme a tabela 5, constata-se que o Contrato de Repasse é o instrumento com maior alíquota média de contrapartida 11,75%, seguida pelos Convênios com 8,65%, Termo de Fomento com 1,61%, Termo de Colaboração com 0,70% e Termo de Parceria com 0,31%.

Evidente que estas análises não esclarecem completamente a dinâmica das concessões e a determinação dos valores de contrapartida dos convênios estabelecidos com o Governo Federal uma vez que as contrapartidas são estabelecidas caso a caso com base nos requisitos de cada convênio, mas ao menos traz luz às relações existentes entre os concedentes e convenentes e seus instrumentos de contratação.

Tabela 5 - Valores de Contrapartida por Modalidade de Convênio (2009-2017)*

Modalidade	Valor Global	Valor Repasse	Valor Contrapartida	%
CR	56,63	49,82	6,82	12,04%
CO	72,7	66,48	6,23	8,57%
TP	3,23	3,22	0,01	0,31%
TC	0,25	0,25	0	0,00%
TF	0,12	0,12	0	0,00%

Fonte: *Elaboração própria com dados do SICONV.*
** Valores em bilhões de reais deflacionados pelo IPCA (jan/2018).*

3.3 OS MINISTÉRIOS COMO CONCEDENTES

As transferências voluntárias de recursos são operacionalizadas por instrumentos que concretizam as políticas públicas desejadas em cada órgão do Governo Federal. Cabe portanto a investigação sobre a distribuição quantitativa dos convênios celebrados em função do órgão que o concedeu. Conforme a figura 6, os cinco ministérios que mais celebraram convênios representam 73,21% de todos os convênios realizados no período entre 2009 e 2017.

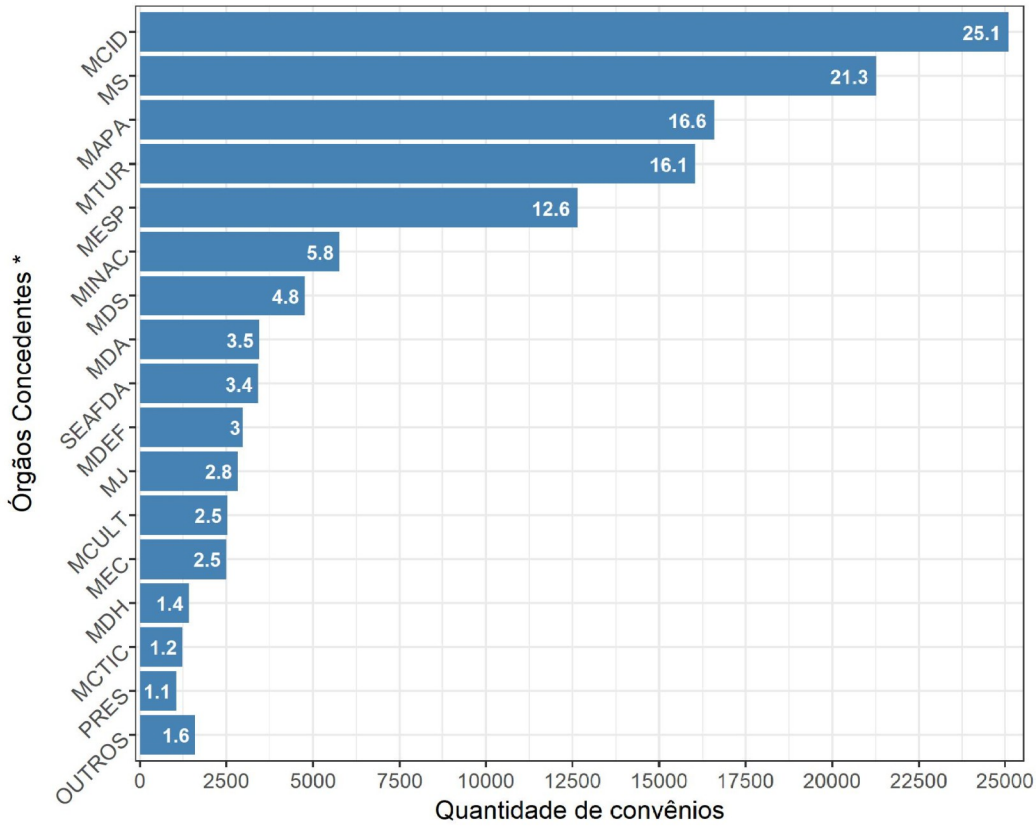
O Ministério das Cidades, atualmente nominado como Ministério do Desenvolvimento Regional, foi o que celebrou mais convênios perfazendo 20,04% de todos os convênios no período. Como o próprio nome da pasta sugere suas políticas públicas são voltadas para o desenvolvimento dos municípios, o que foi ratificado no cruzamento dos dados entre órgãos concedentes e as entidades convenentes que revelou que 97,19% de todos os seus convênios são celebrados com os Municípios ou Consórcios Públicos. Esta é a maior dominância de direcionamento dos convênios para os Municípios e Consórcios Públicos da amostra investigada, sendo seguida pelos: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento com 92,98% e pelo Ministério dos Esportes com 91,70%. Ainda, utilizou-se preferencialmente os

Contratos de Repasse (99,79%) para instrumentalizar os contratos[34] com as entidades convenentes.

Dos 10 ministérios com maior volume de contratos celebrados, apenas o Ministério da Saúde – o segundo que mais contratou (16,99%) – realizou a distribuição de seus contratos entre os Municípios (46,48%) e as Organizações da Sociedade Civil (46,75%), de forma homogênea, enquanto que os demais ministérios contrataram mais com os Municípios do que a soma de todas as outras entidades convenentes e instrumentalizou mais por Convênios (81,81%) do que com Contratos de Repasses (18,14%).

O Ministério da Justiça, pela sua própria natureza de implementar e apoiar políticas públicas na área de segurança pública - que pelo pacto federativo é uma função atribuída aos Estados – foi o ministério que mais celebrou contratos com os Estados (61,71%), sendo estes operacionalizados preferencialmente por Convênios (92,45%) do que por Contratos de Repasse (5,81%).

Figura 6 - Quantidade de Convênios Celebrados por Ministérios (2009-2017)



Fonte: *Elaboração própria com dados do SICONV.*
** O item "Outros" é o agrupamento dos: Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério do Trabalho e Previdência Social, Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, Ministério das Minas e Energia, Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, Justiça Eleitoral, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério da Pesca e Aquicultura, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Fazenda..*

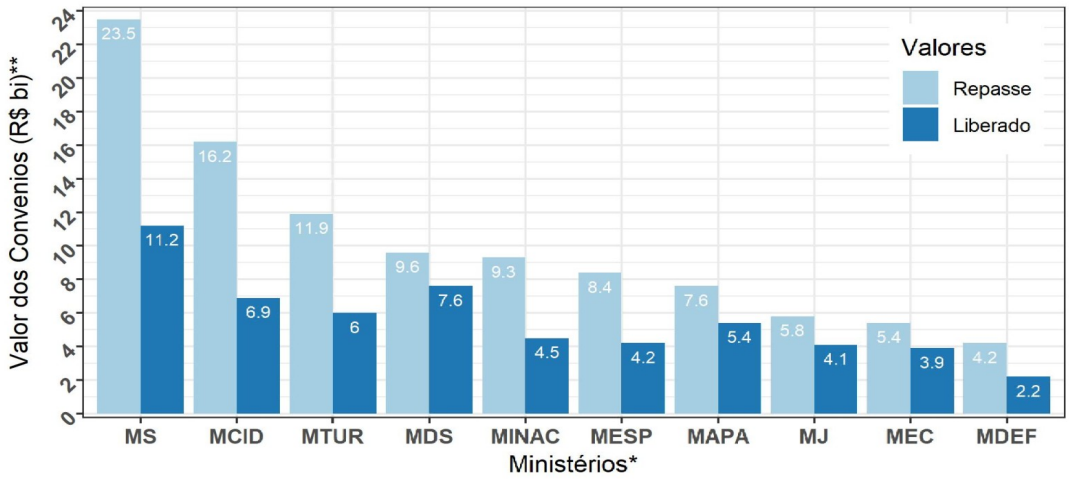
34 O termo "contrato" será utilizado no sentido de convênio celebrado que engloba todas as tipologias de instrumentalização das TVF (Convênios, Contratos de Repasse, e os demais Termos das OSC).

Conforme visto anteriormente, percebe-se uma nítida diferença na distribuição das celebrações de convênios com base na origem do Ministério e nas entidades convenentes, o que por sua natureza determina quais políticas públicas a serem implementadas e por qual entidade se direcionará a executar essas demandas. O caso do gabinete da Presidência da República se destoa dos demais órgãos concedentes por homogeneizar a distribuição dos convênios entre os diversos entes convenentes. Se por um lado a sua participação no total de convênios celebrados é modesta, apenas 0,84%, a distribuição desses convênios entre as entidades é a mais paritária entre todos, sendo 38,29% com os Municípios, 34,22% com os Estados e 26,92% com as OSC. Este comportamento sugere que este órgão político faz a alocação política dos seus recursos discricionários, que se mostra evidenciado mesmo que incipiente, na ausência de uma distribuição mais direcionada como acontece com as outras pastas ministeriais finalísticas.

O quantitativo de convênios celebrados é um bom indicador da capacidade burocrática que deve conter cada órgão federal para confecção, análises e celebração dos convênios por meio dos editais. Porém a análise do volume de recursos contratados e efetivamente destinados aos órgãos convenentes em conjunto com o quantitativo de convênios permite identificar a média das transferências voluntárias transacionadas por pastas ministeriais e de forma mais acurada inferir e identificar os órgãos concedentes mais importantes neste quesito.

Mergulhando nesses números, a figura 7, apresenta o volume total de recursos no período entre 2009 e 2017, que o Governo Federal, por conta dos convênios celebrados, se comprometeu em repassar às diversas entidades convenentes (valor de repasse) e o volume que efetivamente foi liquidado (valor liberado).

Figura 7 - Recursos Conveniados e Liberados por Ministérios (2009-2017)



Fonte: *Elaboração própria com dados do SICONV.*
** Apenas os 10 ministérios com maior volume de recursos conveniados.*
*** Os valores de repasse e liberados deflacionados pelo IPCA (jan/2018).*

Os 10 Ministérios com maior volume de recursos de repasse, da amostra ilustrada pela figura 7, realizaram em conjunto por meio dos convênios R$ 101,8 bilhões, o que representa 84,93% do montante de TVF disponibilizadas pela União no período. Do total de recursos efetivamente liberados pela União este grupo de ministérios liberou R$ 56,1 bilhões as entidades convenentes, transacionando 82,01% do total de recursos liberados no período. O que chama a atenção é a baixa liquidação dos convênios 55,07%, valor próximo da taxa de liquidação total que foi de 57,03%. Em outras palavras, os ministérios executam pouco mais da metade de tudo que se convenia.

Se por um lado o Ministério da Saúde é o segundo com maior quantidade de contratos celebrados, por outro, é o que convenia o maior volume de TVF (19,63%) e também o que mais libera recursos de convênios 16,38% quando comparado com o volume total de recursos liberados. O Ministério das Cidades por sua vez, é o que mais celebrou contratos de convênios, o segundo com maior volume conveniado 13,48%, e o terceiro que mais liberou 10,12% do total. Porém esses dois ministérios liquidam apenas 47,58% e 42,82% dos recursos que conveniam com as entidades convenentes o que os coloca em terceiro e segundo piores resultados, sendo precedido apenas pelo Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil que liquidou apenas 34,46% dos recursos conveniados. Enquanto o MTPAC liberou no período analisado o total de R$ 201,82 milhões, que representa apenas 0,3% do total, os ministérios MS e MCID juntos liberaram R$ 18,12 bilhões, 26,50% do total. Portanto, o efeito da baixa eficiência na liberação de recursos do MTPAC, afetou muito pouco a taxa total de liquidação que foi mais influenciada pelas baixas taxas dos MS e MCID.

De forma antagônica, o Ministério do Desenvolvimento Social é o que apresenta a melhor relação entre recursos liberados por conveniados entre 10 ministérios que mais transacionaram recursos. Conveniou no período, R$ 9,57 bilhões (7,98%) e liberou R$ 7,59 bilhões (11,10%), perfazendo portanto a liberação de 79,30% dos recursos que conveniados.

O Ministério do Turismo muito embora se apresente com terceiro com maior volume de recursos conveniados (9,93%), é o quarto colocado no ranking de recursos liberados com 8,77 % do total. Essa queda no ranking decorreu da baixa liberação dos recursos conveniados na pasta cuja relação ficou em 50,72%, valores próximos do Ministério da Integração Nacional com 48,94% e do Ministério dos Esportes com 50,73%. Em termos gerais, isso significa que estes ministérios liquidaram aproximadamente apenas a metade dos recursos que disponibilizam para a celebração dos convênios.

Cabe ainda uma menção aos Ministérios: da Educação; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e da Justiça, que liquidaram percentualmente: 72,17%, 71,28% e 69,83%

respectivamente, dos recursos conveniados em suas pastas, se situando entre os ministérios com a melhor taxa de liquidação de recursos conveniados.

3.3.1 Os Valores de Contrapartida e os Ministérios

Os valores de contrapartida dos convênios celebrados com a União são definidos pela legislação em função dos tipos de entidades convenentes e às suas características socioeconômicas mais do que aos concedentes dos recursos. Porém analisar esses valores com base nos Ministérios permite identificar um padrão de comportamento pelo qual as políticas públicas almejadas nas pastas ministeriais são orientadas a determinados tipos de entidades convenentes que por sua vez, constituirão de forma agregada a essa informação.

Como identificado na tabela 4, que analisa o valor de contrapartida pelo tipo de entidade convenente, é de se esperar que os ministérios que conveniam mais com os Estados e o Distrito Federal tenham o valor de contrapartida médio maior que os ministérios que conveniam mais com as Organizações da Sociedade Civil ou com os Municípios.

A figura 8, apresenta o percentual médio dos valores de contrapartida, mas manteve a ordenação dos ministérios com maior volume de repasses conforme a figura 7, ou seja, quanto mais à direita menos recursos conveniou. Desse modo será permitida a análise do percentual do valor de contrapartida e ao mesmo tempo identificar os ministérios que mais conveniaram. O diagrama de caixa exibe dois valores em cada extremo como anormais *outliers*[35]. Neste caso não se pode considerar como dados anormais ou como erro de medição, mas simplesmente que possuem uma distribuição fora do padrão dos demais.

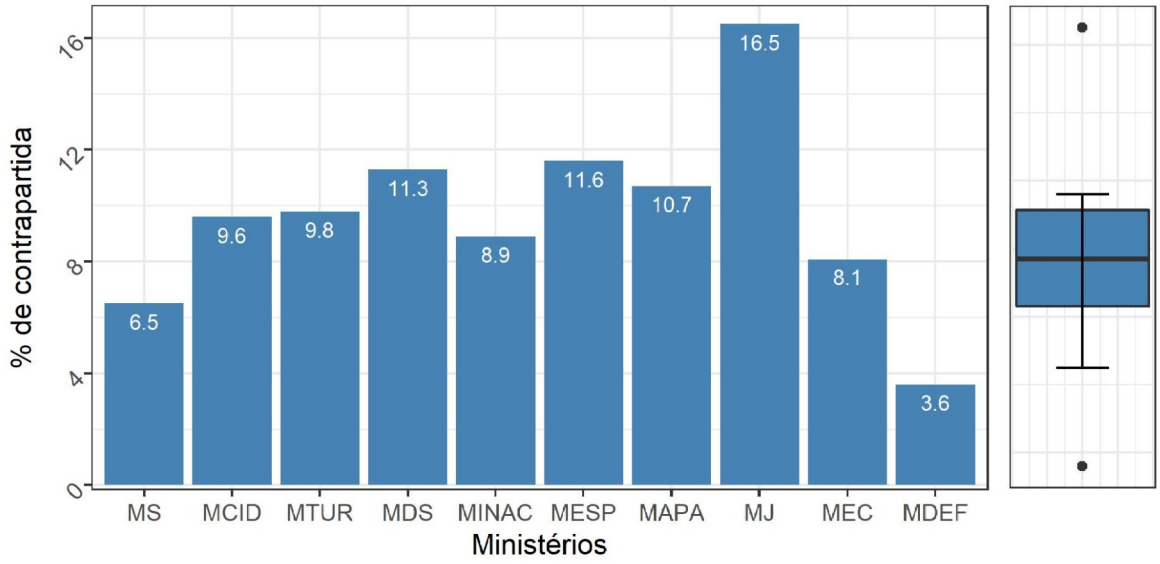
O Ministério da Justiça apresenta o maior percentual de valor de contrapartida em dentre os 10 ministérios que mais conveniaram recursos da amostra com 16,49%, identificado no diagrama de caixa como o ponto *outlier* superior. Investigando os dados em função das entidades convenentes, foi percebido que esta pasta ministerial conveniou 81,8% dos seus recursos com os Estados e Distrito Federal. Na outra extremidade, o Ministério da Defesa, identificado no diagrama de caixa como o *outlier* inferior, destinou apenas 13,39% dos seus recursos para os Estados e Distrito Federal, priorizando os Municípios (51,89%) e Organizações da Sociedade Civil (34,72%).

Corroborando a este achado, o Ministério do Desenvolvimento Social, o terceiro ministério com maior taxa de valor de contrapartida desta amostra, com 11,3% conveniou 57,40% dos seus recursos com os Estados, 18,70% com os Municípios e 18,90% com as

35 Um dado discrepante (*outlier*) é aquela que difere muito (muito menor ou muito maior) em relação às observações da amostra (GUJARATI, 2011),

Organizações da Sociedade Civil e no lado oposto os Ministérios da Saúde e Educação, que priorizaram os convênios com as Organizações da Sociedade Civil, 51,31% e 69,5% possuem o valor de contrapartida médio em 6,51% e 8,14%, respectivamente.

Figura 8 - Percentual de Contrapartida por Ministérios (2009-2017)*



Fonte: *Elaboração própria com dados do SICONV.*
** Apenas os 10 ministérios com maior volume de recursos conveniados, em ordem descendente da esquerda para direita.*

Porém afirmar que os ministérios que priorizam seus convênios com os Estados e Distrito Federal terão o percentual de contrapartida alta e que os ministérios que priorizarem os Municípios e Organizações da Sociedade Civil terão percentual de contrapartida baixo, não subsiste de forma isolada sem a análise das políticas pública implementas individualmente nos Ministérios. Como exemplo, a pasta ministerial dos Esportes, com o segundo maior percentual de contrapartida desta amostra (11,55%), destinou 73,8% seus recursos para convênios com os Municípios.

3.4 CONVÊNIOS VIA EMENDAS PARLAMENTARES

As emendas parlamentares se constituem em uma forma de participação ativa no Orçamento Federal Executivo pelo Legislativo sendo ser operacionalizadas pelas modalidades de convênios. Podem se constituir de: a) emendas individuais, quando a autoria é de deputados federais e senadores; b) emendas de bancada, quando realizada em conjunto por bancadas estaduais; c) emendas de comissão, quando sua confecção se origina nas diversas comissões da Câmara e do Senado; d) emendas de relatoria, quando a proposta envolve as duas casas legislativas. Com a promulgação em março de 2015 da Emenda Constitucional

86[36], as emendas parlamentares individuais passaram a ser também mandatórias podendo ou não serem classificadas como impositivas.

As emendas parlamentares correspondem a 44,69% de todos os convênios realizados entre 2009 e 2017, totalizando 55.961 convênios. Destas, 93,70% são compostas por emendas individuais, 4,32% são emendas de comissão, 1,02% são emendas de bancadas e 0,96% são emendas de relatoria. Das emendas individuais 59,39% são constituídas de emendas impositivas, sendo registrado inicialmente em 2013 com apenas uma emenda individual impositiva, 7.656 em 2014, 4.418 em 2015, 10.315 em 2016 e 8.735 em 2017.

Os Municípios foram os grandes beneficiários dos convênios oriundos de emendas parlamentares com 70,56% dos contratos, seguido pelas Organizações da Sociedade Civil com 14,93%, os Estados com 5,10%, as Empresas públicas e Sociedade de Economia Mista com 0,26% e Consórcios Públicos com 0,14%. Destes contratos, a modalidade de operacionalização mais utilizada foi o Contrato de Repasse (68,17%), seguida pelos Convênios (31,62%) e os demais Termos de: Colaboração, Parceria e Fomento empregados para conveniar com as OSC com 0,2%.

A tabela 6, apresenta a evolução entre 2009 e 2017 da quantidade de convênios, dos valores de repasse e liberados das emendas parlamentares conveniadas agrupadas pelos 7 ministérios que conveniaram o maior volume de repasse e que em conjunto representam 90,67% do volume total de recursos contratados. Como pode ser identificado, o foco de investimentos das emendas parlamentares é direcionado para as políticas públicas de desenvolvimento urbano, habitação, saneamento ambiental e mobilidade urbana, gestadas no Ministério das Cidades e por ações de suporte à área de saúde nos municípios, cabendo a ressalva que para a área da saúde não se trata de discricionariedade do parlamentar mas determinação legal.[37]

36 Oriunda do PEC 358/13 do Orçamento Impositivo.

37 Os Art. Nos 165, 166 e 198 da PEC358/13, determina o limite de 1,2% da receita vigente líquida do orçamento para seja emendada como instrumento impositivo e que destes recursos devam ser alocados no Sistema Único de Saúde.

Tabela 6 - Emendas Parlamentares e os Ministérios*

Ministérios		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	Convênios	0	13	1660	1277	2685	2160	1859	3000	2985
MCID	*Repasse*	0,0	31,3	1017,6	1161,2	1727,8	1176,3	1036,5	1300,3	1645,3
	Liberado	0,0	0,0	0,6	186,4	451,5	400,0	957,8	875,0	758,7
	Convênios	1	1265	1000	588	350	1938	1383	2972	2201
MS	*Repasse*	0,15	377,52	552,99	539,89	313,33	984,23	757,46	1640,73	1270,79
	Liberado	0,00	1,49	57,06	206,46	465,43	361,50	568,25	650,88	639,10
	Convênios	0	849	848	1231	1977	1093	551	1414	1091
MAPA	*Repasse*	0,0	285,5	343,5	487,2	735,8	332,8	174,9	326,9	622,6
	Liberado	0,0	2,1	193,4	288,4	357,4	557,0	327,6	306,9	231,1
	Convênios	1	8	1224	489	1130	636	374	614	501
MTUR	*Repasse*	1,2	97,2	780,8	429,7	760,8	348,1	186,3	296,5	240,6
	Liberado	0,0	14,1	4,0	160,7	194,6	190,3	332,1	285,3	183,5
	Convênios	0	118	323	125	246	303	261	465	704
MINAC	*Repasse*	0,0	184,8	384,5	169,1	228,7	207,0	173,4	296,2	662,4
	Liberado	0,0	0,0	31,3	95,7	114,5	86,8	150,0	164,6	128,7
	Convênios	0	52	10	520	1170	787	480	872	790
MESP	*Repasse*	0,0	31,3	7,9	307,7	608,4	370,0	210,4	299,8	293,9
	Liberado	0,0	11,5	5,4	6,3	10,8	81,4	256,6	245,6	153,7
	Convênios	0	37	186	243	461	290	231	433	457
MDEF	*Repasse*	0,0	32,2	176,8	231,6	407,8	209,9	274,3	322,6	302,2
	Liberado	0,0	0,0	2,7	82,2	205,2	231,6	165,0	124,6	136,7

Fonte: *Elaboração própria com dados do SICONV.*
** Valores em bilhões de reais deflacionados pelo IPCA (jan/2018).*

3.5 OS ESTADOS BRASILEIROS E AS TVF

No período entre 2009 e 2017 conforme a tabela 7, foram realizados 10.336 convênios entre o Governo Federal e os Estados e Distrito Federal, conveniando R$ 33,18 bilhões de reais o que representa um valor médio por convênio de R$ 3,3 milhões. Desses contratos entre o Governo Federal e os Estados e Distrito Federal o percentual médio de contrapartida exigido foi de 16,37%, em outras palavras, para cada R$ 1.000 disponibilizado pelo Governo Federal, R$ 136,7 é exigido como contrapartida financeira para a contratação do convênio.

Do total de recursos conveniados, apenas 56,65% totalizando R$ 18,8 bilhões, foram efetivamente liberados, ou seja, pouco mais da metade do que foi conveniado foi efetivamente liquidado pelo Governo Federal aos Estados e Distrito Federal.

O Nordeste foi a região que mais celebrou convênios com o Governo Federal respondendo por 35,74% do total, sendo também a região que transacionou o maior volume de recursos com 45,02% do total. Em relação a região Sudeste, que foi a segunda região com maior volume de recursos conveniados no período, o Nordeste conveniou 142,45% a mais de recursos. Não bastasse isso, possui ainda o maior percentual de liquidação frente aos recursos que convenia com 60,43%, captando quase a metade de todos os recursos efetivamente

destinados aos Estados e Distrito Federal (48,02%). Em outras palavras, é a região que mais celebra convênios, que mais transaciona recursos, que recebe o maior percentual dos recursos conveniados e que sozinha responde por quase metade de todo o volume de recursos.

Tabela 7 - Convênios com os Estados (2009-2017)*

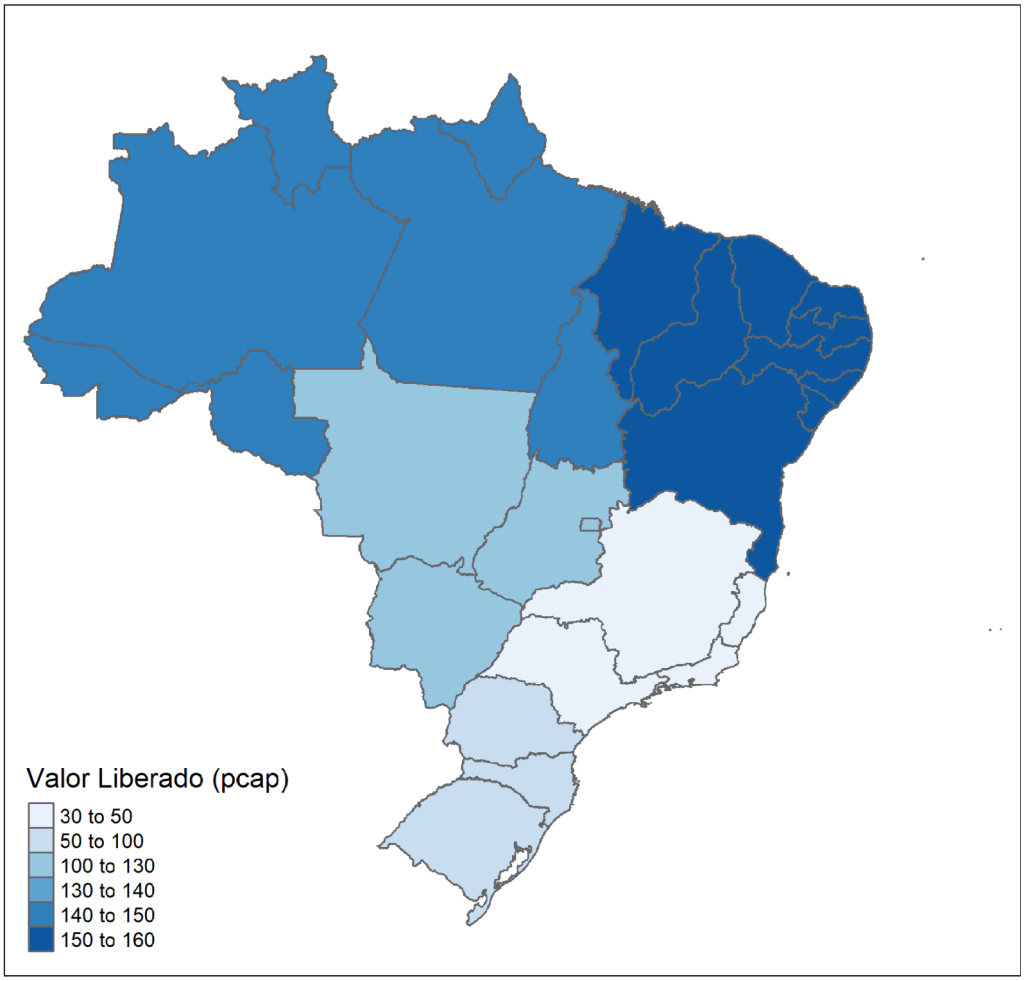
Regiões	UF	Quant. de Convênios	Valor de Repasse	%	Valor de Contrapartida	%	Valor Liberado	%
	BA	767	2.957,40	8,91%	441,79	13,00%	1.846,50	62,44%
	PE	619	3.108,07	9,37%	724,94	18,91%	1.705,85	54,88%
	PI	493	1.276,09	3,85%	147,29	10,35%	642,19	50,32%
	CE	395	2.379,28	7,17%	477,94	16,73%	1.684,28	70,79%
NE	*AL*	326	1.440,92	4,34%	215,06	12,99%	951,41	66,03%
	PB	303	1.178,54	3,55%	246,32	17,29%	713,62	60,55%
	MA	280	930,22	2,80%	141,58	13,21%	419,80	45,13%
	RN	267	783,88	2,36%	110,98	12,40%	558,39	71,23%
	SE	244	885,45	2,67%	129,64	12,77%	506,07	57,15%
		3.694	14.939,85	45,02%	2.635,54	15,00%	9.028,12	60,43%
	PA	448	646,11	1,95%	115,67	15,18%	356,95	55,25%
	AC	423	967,88	2,92%	88,76	8,40%	524,66	54,21%
	AP	405	439,46	1,32%	60,87	12,17%	210,18	47,83%
N	*AM*	366	1.325,10	3,99%	235,32	15,08%	532,23	40,17%
	TO	297	658,15	1,98%	70,52	9,68%	439,07	66,71%
	RO	236	590,93	1,78%	56,83	8,77%	286,15	48,42%
	RR	152	411,95	1,24%	54,71	11,72%	200,17	48,59%
		2.327	5.039,57	15,19%	682,68	11,93%	2.549,42	50,59%
	SP	586	2.058,52	6,20%	956,07	31,71%	1.220,84	59,31%
SE	*MG*	531	2.210,45	6,66%	451,66	16,97%	1.343,57	60,78%
	RJ	359	1.181,63	3,56%	241,75	16,98%	618,81	52,37%
	ES	250	711,43	2,14%	211,50	22,92%	263,52	37,04%
		1.726	6.162,03	18,57%	1.860,99	23,20%	3.446,74	55,94%
	MS	495	1.173,96	3,54%	171,52	12,75%	639,46	54,47%
CO	*MT*	408	1.054,92	3,18%	222,15	17,40%	599,08	56,79%
	DF	357	908,67	2,74%	254,20	21,86%	366,69	40,35%
	GO	295	743,10	2,24%	88,20	10,61%	433,83	58,38%
		1.555	3.880,65	11,69%	736,06	15,94%	2.039,06	52,54%
	PR	490	1.188,96	3,58%	198,81	14,33%	716,41	60,26%
S	*RS*	306	1.412,95	4,26%	253,72	15,22%	661,44	46,81%
	SC	238	560,32	1,69%	130,07	18,84%	358,88	64,05%
		1.034	3.162,22	9,53%	582,61	15,56%	1.736,73	54,92%
Máximo		767	3.108,07	9,37%	956,07	31,71%	1.846,50	71,23%
Mínimo		152	411,95	1,24%	54,71	8,40%	200,17	37,04%
Total		**10336**	**33.184,33**	**100%**	**6.497,88**	**16,37%**	**18.800,08**	**56,65%**

Fonte: *Elaboração própria com dados do SICONV.*

*** Valores em milhões de reais deflacionados pelo IPCA (jan/2018).*

Ainda, analisando a liberação dos recursos per capita por região, utilizando como referência populacional os dados das estimativas do IBGE para o ano de 2017, ilustrado pela figura 9, verifica-se que os Estados da região Nordeste são os maiores beneficiários dos recursos de convênios com R$ 157,68 per capita enquanto que o Sudeste com R$39,64 é o menor beneficiário.

Figura 9 - TVF Liberadas per capita aos Estados por Regiões (2009-2017)

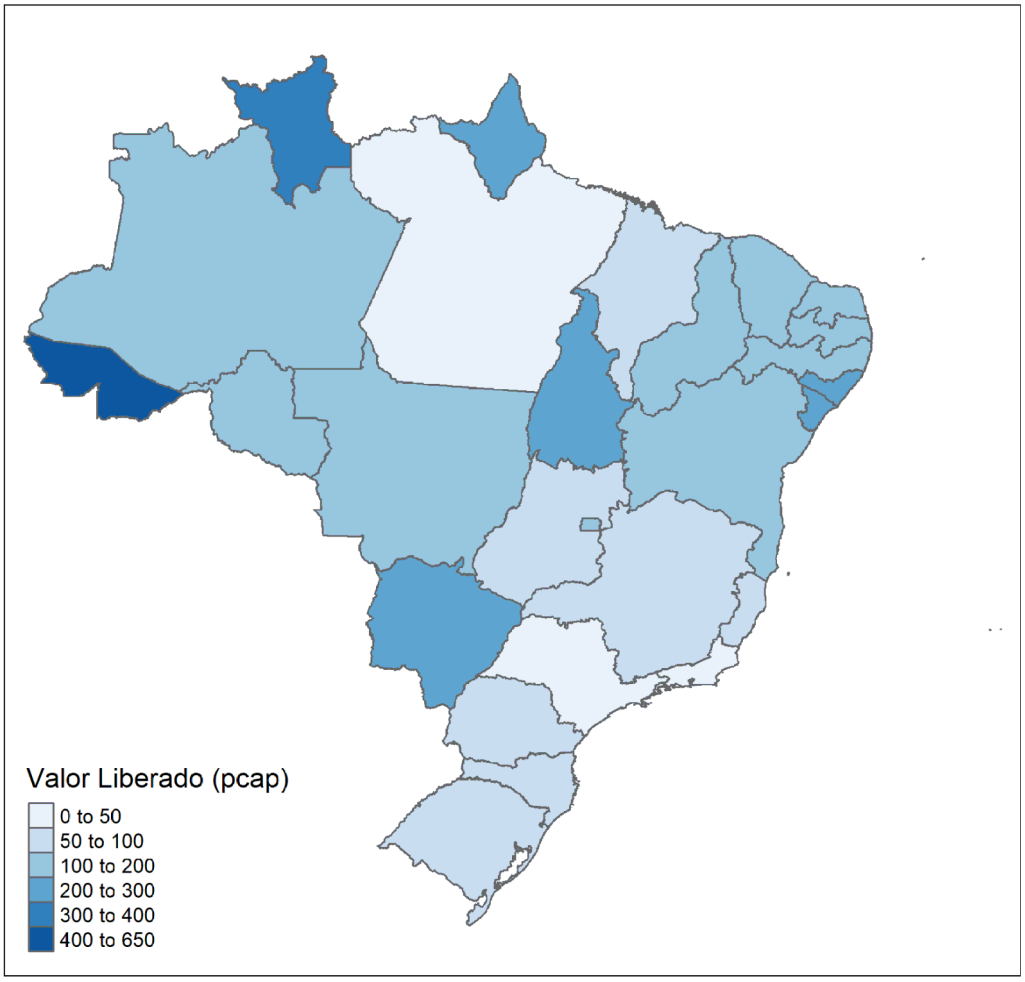


Fonte: *Elaboração própria com dados do SICONV.*

Estes indicadores do Nordeste, são fortemente influenciados pelos Estados da Bahia, Pernambuco e Ceará, que juntos respondem por 17,23% de todos os convênios celebrados, 25,45% do volume de recursos conveniados, 27,85% do total de recursos liberados alcançando o percentual de 62,01% de liberação dos recursos que convenia com o Governo Federal. Em outra ponta, o Estado do Maranhão possui o menor percentual de liberação de recursos que convenia, que o coloca na última colocação da região Nordeste entre os Estados que mais receberam recursos. Porém analisando a liberação per capita das Unidades

Federativas ilustrado pela figura 10, quem se destaca na região Nordeste são os Estados de Alagoas com R$ 281,83 e Sergipe com R$ 221,17.

Figura 10 - TVF Liberadas per capita aos Estados (2009-2017)*



Fonte: *Elaboração própria com dados do SICONV.*

Dos Estados brasileiros que conveniaram o menor volume de recursos com o Governo Federal, dois são da região Norte: Roraima e Amapá e um é da região Sul: Santa Catarina. Os estados de Roraima e Amapá ainda figuram como os Estados Brasileiros que menos receberam recursos, com percentual de liberação dos recursos conveniados em 48,59% e 40,17% respectivamente, com o Amapá figurando em penúltimo colocado neste índice. Porém analisando os recursos liberados per capita, os Estados do Amapá e Roraima figuram na lista dos 5 Estados com maior valor per capita do país com R$ 263,47 R$ 383,00 respectivamente, enquanto que Santa Catarina se mantém entre os Estados com menor recebimento de recursos per capita com R$ 51,26, acompanhado dos Estados de: São Paulo com R$ 27,07, Rio de Janeiro com R$ 37,01 e Pará com R$ 42,66.

Muito embora a região Norte, tenha conveniado apenas 15,19% e liquidado 13,56% dos recursos da União destinados aos Estados no período, sendo a região do país onde o contingenciamento dos recursos conveniados foi maior com percentual de 50,59%, quatro figuram na lista dos cinco Estados com maior valor de recursos liberados per capita, sendo: Tocantins com R$ 283,24 e Acre com R$ 623,41 – o Estado com maior valor per capita de recursos liberados do Brasil – além de Roraima e Amapá.

Na região Centro-Oeste, o Distrito Federal obteve o menor volume de recursos liberados para a região R$ 366,7 milhões, além de ser o terceiro Estado do País com maior valor de contrapartida média dos convênios com 21,86%, porém seu valor per capita de recursos liberados (R$ 120,64) é bem próximo do valor médio da região com R$ 128,44. Quem destoa neste quesito na região é o Estado de Goiás com apenas R$ 64,00 per capita, enquanto Mato Grosso aferiu R$ 179,12 e Mato Grosso do Sul R$ 235,59.

Na região Sul, o Estado do Paraná foi o sétimo com maior volume de recursos recebidos e o Rio Grande do Sul o nono, mesmo assim a região obteve o segundo menor valor per capita de recursos da União (R$ 58,58), aproximadamente um terço do que recebeu a região Nordeste. Situação similar ocorre com a região Sudeste, nesta, os Estados de Minas Gerais e São Paulo estão na lista dos cinco Estados brasileiros que mais conveniaram e receberam recursos da União, porém quando analisados seus valores per capita os quatro Estados desta região figuram entre os 10 menores valores per capita da amostra, sendo o Rio de Janeiro com R$ 37,01 e São Paulo com R$ 27,07 os últimos colocados desta lista.

3.6 OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS E AS TVF

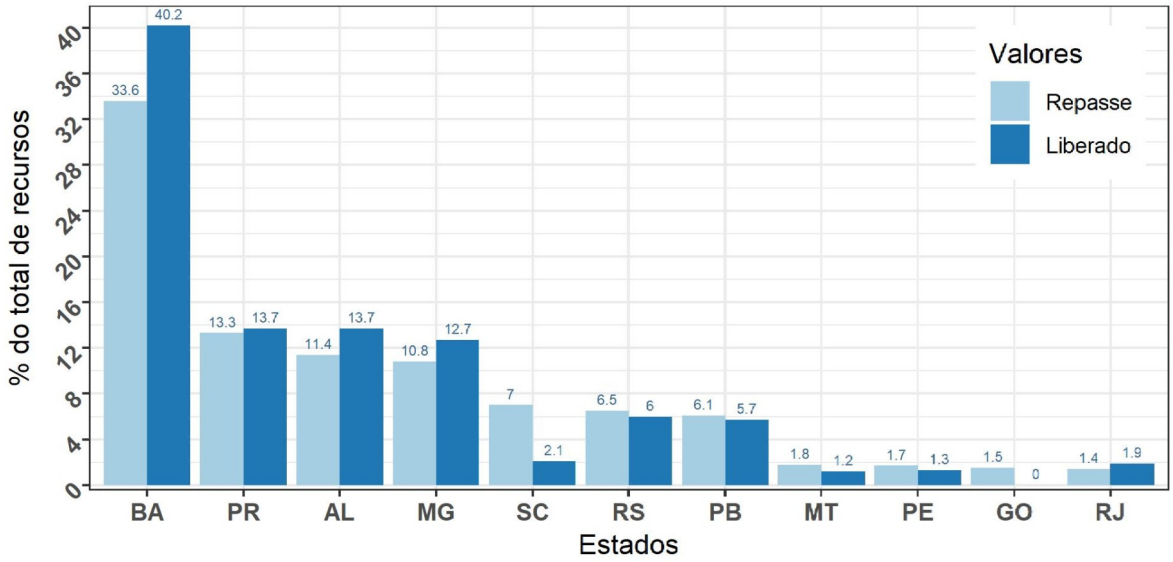
As políticas públicas implementadas nos municípios brasileiros por meio das TVF são contratadas por três tipos de convenentes: Municípios, Organizações da Sociedade Civil e Consórcios Públicos. O convênio direto é quando o Município ou Consórcio Público é o convenente e contrata diretamente com algum ministério concedente ou indireto quando o convênio é realizado com uma Organização da Sociedade Civil. Os dados do SICONV para os anos entre 2009 e 2017 apontam que 96.865, ou 77,39% do total, são convênios realizados entre os Municípios e o Governo Federal, 234 convênios ou 0,19% do total, foram celebrados com os Consórcios Públicos e 17.102 foram com Organizações da Sociedade Civil perfazendo 13,66%,[38]

38 Os Estados realizaram 10.336 convênios com 8,26% e as Empresas Públicas e Sem Fins Lucrativos 622 com 0,50% de participação no total de convênios.

3.6.1 Convênios com os Consórcios Públicos

O Governo Federal conveniou com os Consórcios Públicos (CPUB) R$ 821,39 milhões e desembolsou R$ 573,22 milhões no período entre 2009 e 2017, destes os CPUB do Estado da Bahia foram os maiores beneficiários conveniando 33,6% dos recursos de repasse e recebendo 40,21% do volume total dos desembolsos do período, conforme ilustrado pela figura 11. Deste montante o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) foi o convenente que alavancou as políticas públicas dos CPUB da Bahia neste período, sendo que dos dezoito convênios que celebrou, dez foram na Bahia totalizando R$ 229,28 milhões desembolsados, 59,84% dos recursos destinados pela pasta aos Consórcios Públicos no Brasil.

Figura 11 - Percentual de Repasse e Liberados aos Consórcios Públicos (2009-2017)



Fonte: *Elaboração própria com dados do SICONV.*

O Ministério da Saúde com 110 convênios no período foi o que mais celebrou com os Consórcios Públicos. Contratou R$ 214,50 milhões mas liberou apenas R$ 91,62 milhões, 15,98% do total de recursos desembolsados, tendo os municípios de Sumé na Paraíba e Francisco Beltrão no Paraná, como os maiores beneficiários com 24,23% e 11,52% dos recursos da pasta.

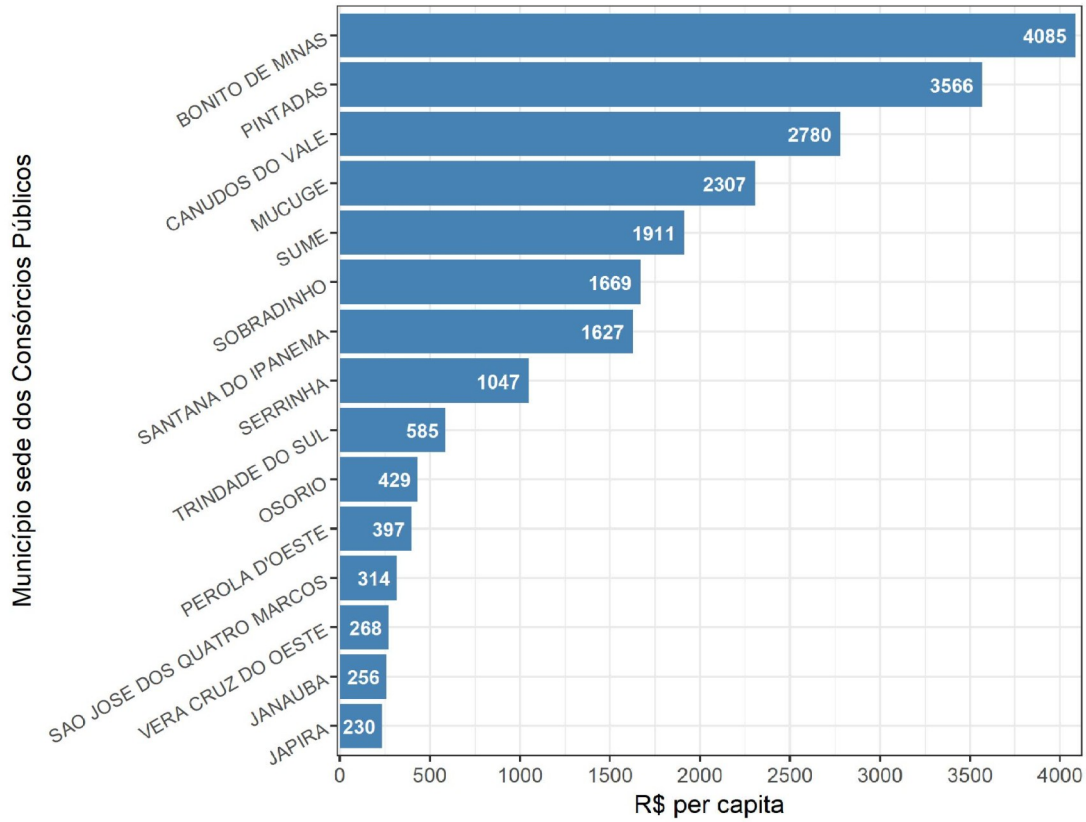
Dentre as pastas ministeriais, os Ministérios da Justiça (MJ) e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) foram os que se destacaram no percentual de desembolso em função dos recursos conveniados. O primeiro desembolsou R$ 48,39 dos R$ 50,39 milhões conveniados e o segundo R$ 9,04 dos R$ 9,55 milhões. Juntos totalizaram 10,02% de todos os recursos desembolsados no período. Por outro lado, o Ministério das Cidades desembolsou apenas 8,99% dos R$ 3,60 milhões conveniados. Ainda, os Ministérios que mais exigiram

contrapartida dos Consórcios Públicos para celebrar convênios foram os: Ministério da Cultura, com média de 29,75% dos valores globais e o Ministério dos Esportes com 18,71%.

Dentre os Consórcios Públicos que mais receberam recursos no período, três são da Bahia: Serrinha, Feira de Santana e Pintadas, com R$ 87,02, R$ 40,73 e R$ 39,23 milhões de reais que juntos somam 29,14% dos recursos desembolsados, todos conveniados com o Ministério do Desenvolvimento Social. Os municípios de Santana do Ipanema em Alagoas e Bonito de Minas em Minas Gerais completam a lista, com R$ 78,45 e R$ 44,73 milhões de reais, cada. Estes cinco em conjunto, arrecadaram 50,63% de todos os recursos desembolsados pelo Governo Federal aos consórcios públicos no período analisado.

Da lista dos 15 municípios-sede dos Consórcios Públicos que mais receberam recursos per capita apresentados pela figura 12, quatro são da Bahia: Pintadas, Mucuge, Sobradinho, Serrinha; três são do Rio Grande do Sul: Canudos do Vale, Trindade do Sul, Osório; três são do Paraná: Pérola D'Oeste, Vera Cruz do Oeste e Japira; dois são de Minas Gerais: Bonito de Minas e Janauba; um da Paraíba: Sumé; um de Alagoas: Santana do Ipanema e um do Mato Grosso: São José dos Quatro Marcos. Desta lista, Bonito de Minas (MG), Pintadas (BA), Canudos do Vale (RS), Mucuge (BA) e Sumé (PB) figuram entre os 5 municípios que receberam maior volume de recursos per capita.

Figura 12 - Valor Liberado per capita aos Consórcios Públicos (2009-2017)



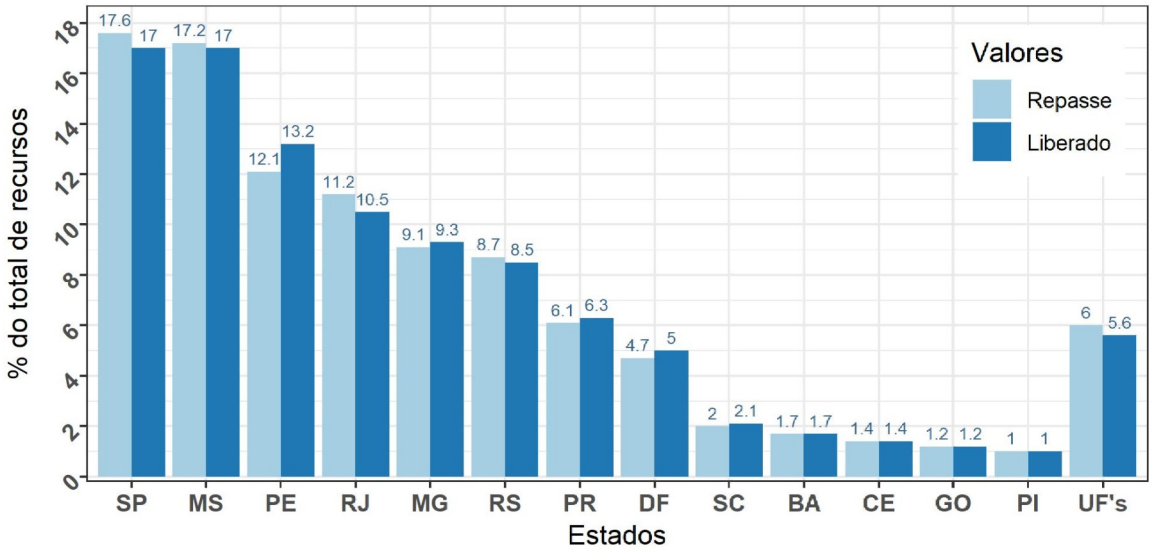
Fonte: *Elaboração própria com dados do SICONV.*

3.6.2 Convênios com as Organizações da Sociedade Civil

O Governo Federal celebrou 17.102 convênios com as Organizações da Sociedade Civil no período entre 2009 e 2017, totalizando R$ 25,89 bilhões e desembolsou 76,40% dos recursos conveniados no total de R$ 19,78 bilhões. Destes contratos, R$ 647,38 milhões foram conveniados como valores de contrapartida pelas OSC, 2,44% do valor global dos convênios realizados.

As OSC no Estado de São Paulo foram as que mais conveniaram com o Governo Federal, com R$ 4,55 bilhões de recursos nos 3.798 convênios, mas foi no Estado do Mato Grosso do Sul que as OSC receberam o maior volume de recursos desembolsados com R$ 3,67 bilhões, 17,03% do total, percentual pouco acima do aferido em São Paulo com 17,00%, conforme ilustrado pela figura 13. Além de receber o maior valor percentual de recursos do período, MS possui o menor percentual de valores de contrapartida nos convênios com 0,23%, frente ao valor médio de 2,44% e 6,32% realizado no Distrito Federal.

Figura 13 - Percentual de Repasse e Liberado às OSC (2009-2017)



Fonte: *Elaboração própria com dados do SICONV.*

No Estado de Pernambuco, as OSC conveniaram R$ 3,15 bilhões e receberam do Governo Federal R$ 2,62 bilhões, o fato que se destaca é que enquanto o percentual médio de desembolso ficou em 76,40% dos recursos conveniados, as OSC em Pernambuco liquidaram 83,22% dos seus recursos, valor abaixo apenas no Amapá com 95,80%. Porém enquanto para o Pernambuco foram destinados 13,23% do volume total, no Amapá foi apenas 0,04%.

Os Ministérios com maior volume de recursos disponibilizados para os convênios com as OSC foram os da: Saúde, Educação e Desenvolvimento Social, com R$ 12,05, R$ 3,74 e R$ 1,81 bilhão de reais, respectivamente. Somente esses ministérios representam 68,05% de

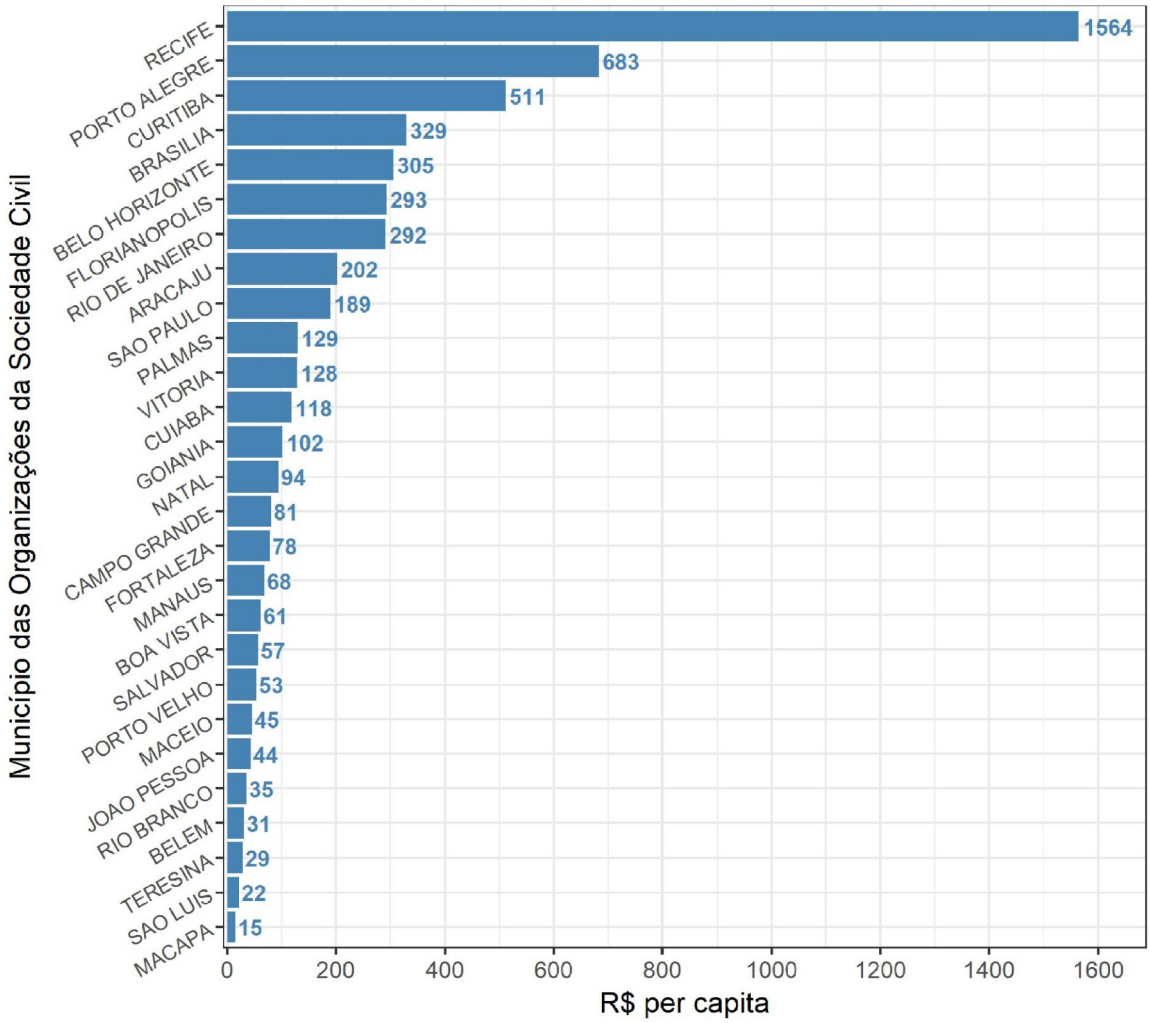
tudo que foi conveniado no período com as OSC e 68,98% de tudo que foi desembolsado. Enquanto que os MS e MEC desembolsaram, 74,12% e 80,97% dos valores conveniados na pasta, o MDS liquidou 92,50% de tudo que conveniou, alcançando a melhor posição entre os ministérios neste quesito, isso significa, que esta pasta é a que mais honrou o repasse de recursos dos convênios firmados com as OSC.

Na distribuição dos recursos desembolsados entre os Ministérios da Saúde, Educação e Desenvolvimento Social, percebe-se que este último é o que mais concentrou a execução de suas políticas públicas. Apenas no Estado de Pernambuco, foram destinados R$ 1,51 bi, 90,22% dos recursos da pasta. O MEC destinou 90,09% dos seus desembolsos para os Estados do Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Paraná e Rio de Janeiro, ou seja, concentrou seus recursos no sul e sudeste do País. O Estado do RS recebeu R$ 936,23 milhões (30,99%), Minas Gerais com R$ 906,01 (29,99%), Paraná com R$ 519,73 (17,20%) e o Rio de Janeiro com R$ 360,23 (11,92%). Dos R$ 8,95 bilhões desembolsados pelo Ministério da Saúde, 70,70% se concentrou nas OSC do Mato Grosso do Sul com R$ 3,32 bi (37,06%), São Paulo com R$ 2,2 bi (24,37%) e Pernambuco com R$ 829 milhões (9,27%).

Analisando o percentual do valor de contrapartida dos convênios entre os ministérios e as OSC, verifica-se que o Ministério da Cultura é o que em média, exige maior valor de contrapartida com 16,06%, desconsiderando desta análise o único convênio realizado entre o Ministério das Relações Exteriores e a APEX para a promoção e divulgação dos produtos brasileiros nas Olimpíadas de 2016 com contrapartida celebrada em 17,75%.

O total de desembolso per capita das capitais brasileiras, ilustrado pela figura 14, evidencia a disparidade de distribuição dos recursos entre Recife e as demais capitais.

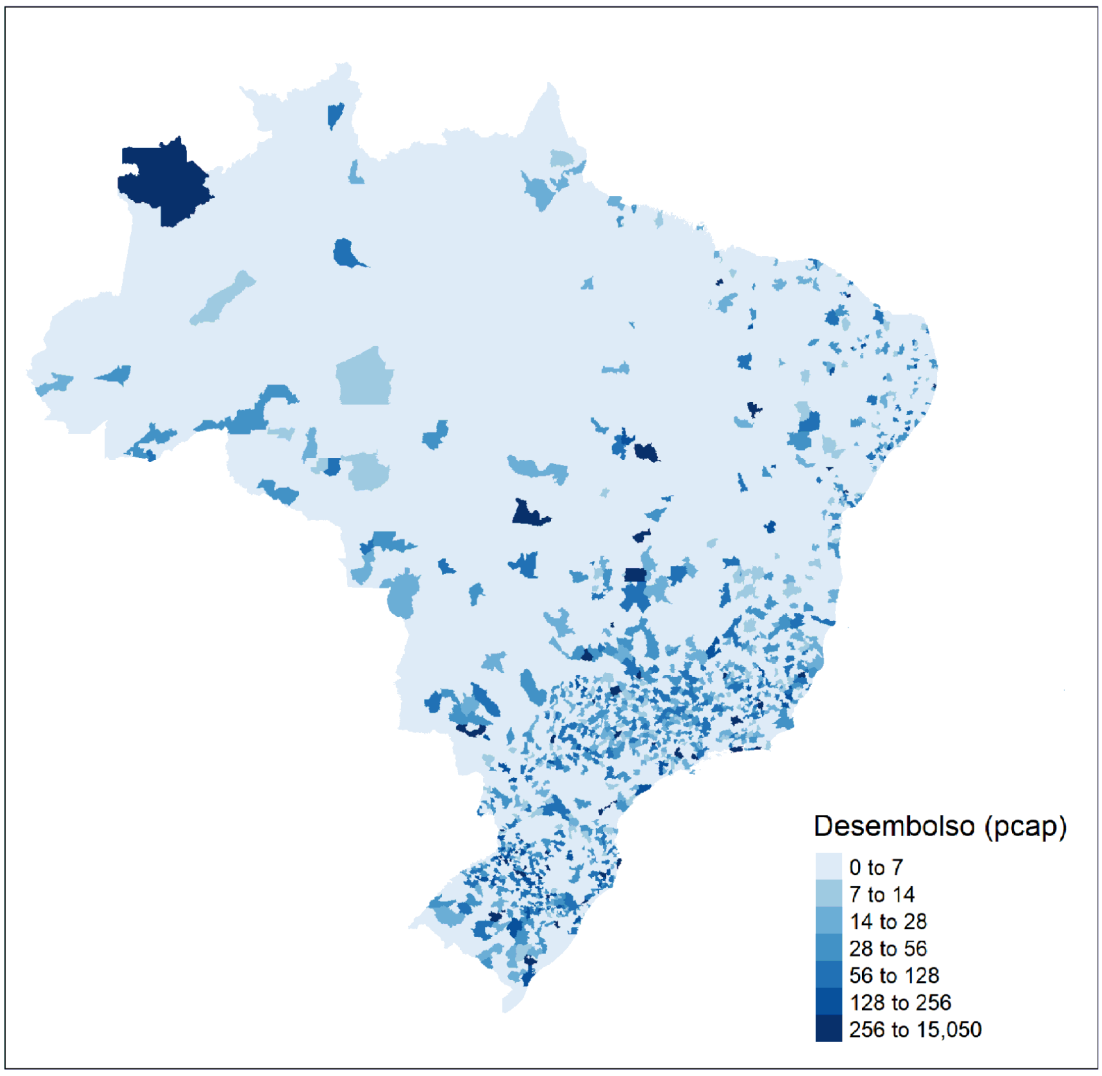
Figura 14 - Liberado per capita às OSC das Capitais Brasileiras(2009-2017)



Fonte: *Elaboração própria com dados do SICONV.*

A figura 15, ilustra os desembolsos per capita às OSC agrupadas por municípios entre 2009 e 2017. Destas, os municípios de Dourados (MS), São Raimundo Nonato (PI) e Santarém (PA) foram os que mais receberam recursos per capita destinados às OSC, com R$ 15.049,76, R$ 4.581,96 e R$ 1.979,71, respectivamente.

Figura 15 - Desembolsos per capita às OSC (2009-2017)*



Fonte: *Elaboração própria com dados do SICONV.*

3.6.3 Convênios com os Municípios

Dos 96.865 convênios realizados entre o Governo Federal e os municípios do Brasil, 55,10% foram realizados nas regiões Sudeste e Sul, de acordo com a tabela 8. Destas regiões, os municípios dos Estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Minas Gerais, foram os que mais celebraram convênios.

Quanto aos valores conveniados, muito embora os municípios da região Nordeste tenham celebrado 26,79% do total de convênios, angariaram 32,30% dos recursos totais conveniados, de forma similar, os municípios do Norte, com modesta participação de 9,95% do total de convênios celebrados e 14,57% no total do volume de recursos contratados, possuem o maior valor médio de recursos contratados por convênios celebrados na ordem de R$ 871,5 milhões. Essa média foi afetada pelos municípios dos Estados de Roraima,

Amazonas e do Amapá que possuem as maiores médias de recursos conveniados por convênios celebrados do Brasil, na ordem de: R$ 2,39; R$ 1,35 e R$ 1,14, milhões de reais respectivamente.

Tabela 8 - Convênios com os Municípios (2009-2017)*

Regiões	UF	Quant. de Convênios	%	Valor de Repasse	%	Valor Liberado	%	Valor de Contrapartida	%
	BA	5626	5,81%	3.844,24	6,67%	2.042,89	6,65%	206,26	5,09%
	CE	4110	4,24%	3.452,14	5,99%	1.623,32	5,28%	235,82	6,39%
	MA	2693	2,78%	2.331,14	4,04%	1.182,52	3,85%	72,41	3,01%
	PE	2477	2,56%	2.237,72	3,88%	895,80	2,92%	236,40	9,55%
NE	*PB*	2931	3,03%	1.976,79	3,43%	757,52	2,47%	87,37	4,23%
	PI	2558	2,64%	1.253,92	2,18%	645,77	2,10%	64,81	4,91%
	RN	2623	2,71%	1.130,80	1,96%	593,20	1,93%	77,23	6,39%
	AL	1501	1,55%	1.468,16	2,55%	568,92	1,85%	91,38	5,86%
	SE	1435	1,48%	917,76	1,59%	397,96	1,30%	80,80	8,09%
	25954	*26,79%*	*18.612,67*	*32,30%*	*8.707,89*	*28,34%*	*1.152,48*	*5,83%*
	SP	12167	12,56%	6.808,92	11,81%	3.938,60	12,82%	1.077,13	13,66%
SE	*MG*	9904	10,22%	4.586,09	7,96%	2.571,72	8,37%	425,93	8,50%
	RJ	2625	2,71%	2.584,08	4,48%	955,51	3,11%	328,37	11,27%
	ES	2055	2,12%	1.023,80	1,78%	513,04	1,67%	161,67	13,64%
	26751	*27,62%*	*15.002,89*	*26,03%*	*7.978,87*	*25,97%*	*1.993,10*	*11,73%*
	RS	12130	12,52%	4.517,94	7,84%	3.020,84	9,83%	696,32	13,35%
S	*PR*	8704	8,99%	3.539,19	6,14%	2.491,02	8,11%	483,18	12,01%
	SC	5784	5,97%	2.307,86	4,00%	1.598,02	5,20%	334,28	12,65%
	26618	*27,48%*	*10.364,99*	*17,99%*	*7.109,88*	*23,14%*	*1.513,79*	*12,74%*
	RR	753	0,78%	1.801,36	3,13%	889,25	2,89%	68,56	3,67%
	PA	1855	1,92%	1.652,49	2,87%	843,05	2,74%	102,58	5,84%
	RO	2241	2,31%	1.268,86	2,20%	770,93	2,51%	62,16	4,67%
N	*TO*	2166	2,24%	1.170,52	2,03%	627,41	2,04%	70,32	5,67%
	AC	1265	1,31%	786,50	1,36%	464,56	1,51%	21,63	2,68%
	AM	804	0,83%	1.088,27	1,89%	442,26	1,44%	45,53	4,02%
	AP	550	0,57%	627,99	1,09%	231,66	0,75%	23,70	3,64%
	9634	*9,95%*	*8.396,00*	*14,57%*	*4.269,11*	*13,90%*	*394,48*	*4,49%*
	GO	3975	4,10%	2.469,74	4,29%	1.214,19	3,95%	219,99	8,18%
CO	*MT*	1984	2,05%	1.490,45	2,59%	757,42	2,47%	104,95	6,58%
	MS	1949	2,01%	1.293,80	2,24%	684,31	2,23%	183,28	12,41%
	7908	*8,16%*	*5.253,98*	*9,12%*	*2.655,91*	*8,65%*	*508,22*	*8,82%*
Mínimo		550	0,57%	627,99	1,09%	231,66	0,75%	21,63	2,68%
Máximo		12167	12,56%	6.808,92	11,81%	3.938,60	12,82%	1.077,13	13,66%
Total		**96865**	**100%**	**57.630,53**	**100%**	**30.721,66**	**53,31%**	**5.562,06**	**8,80%**

Fonte: *Elaboração própria com dados do SICONV.*
*** Valores em milhões de reais deflacionados pelo IPCA (jan/2018).*

Os valores desembolsados foram em média, contingenciados em 53,31% dos valores contratados. Como observado pela tabela 8, a região Nordeste e a região Centro-Oeste se situaram nos extremos quanto ao percentual de recursos desembolsados frente ao total, enquanto na região Nordeste foram desembolsados R$ 8,70 bilhões, ou 28,34% do total, no

Centro-Oeste foram R$ 2,65 bilhões, ou 8,65% do total. Porém foi na região Norte que os municípios receberam a maior média de recursos desembolsados por convênios sendo que os municípios dos Estados de Roraima, Amapá e Pará detiveram a maior média quando comparada pelos Estados do Brasil, com R$ 1,18 milhão, R$ 550 mil e R$ 454,47 mil reais por convênios.

Quanto ao valor de contrapartida aplicada na celebração dos convênios com os municípios brasileiros que se situou em 8,8% em média dos valores globais conveniados, os municípios do Rio Grande do Sul com 13,66% foram os que mais tiveram que empenhar recursos próprios para a captação de recursos federais, enquanto que os municípios do Acre com 2,68% foram os menos exigidos com recursos próprios na celebração dos convênios. Esta percepção se refletiu na visão por regiões, pois assim como o Estado do Rio Grande do Sul, a região Sul com 12,74% foi a região com maior valor de contrapartida médio e a região Norte que inclui o Estado do Acre, com 4,49% de contrapartida foi a região com menor valor de contrapartida médio.

Sob o ponto de vista do Governo Federal, conforme a tabela 9, os Ministérios das Cidades (MCID), do Turismo (MTUR), da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), dos Esportes (MESP) e da Saúde (MS), juntos operaram 77,91% de todas as TVF transacionadas no período e desembolsaram 71,06% do total de recursos destinados aos municípios brasileiros. Destes o MESP foi o que mais exigiu valor de contrapartida nas propostas com 11,86% em média do valor global, porém dentre todos os ministérios analisados o Ministério da Cultura (MCULT) foi o que mais exigiu contrapartida dos municípios com 20,56% em média dos contratos.

Pela maior presença dos ministérios, nos percentuais de desembolso de recursos, pode-se identificar que as políticas de infraestrutura, apoio ao turismo, desenvolvimento agropecuário e apoio ao esporte são as principais áreas de investimentos das TVF do Governo Federal nos municípios.

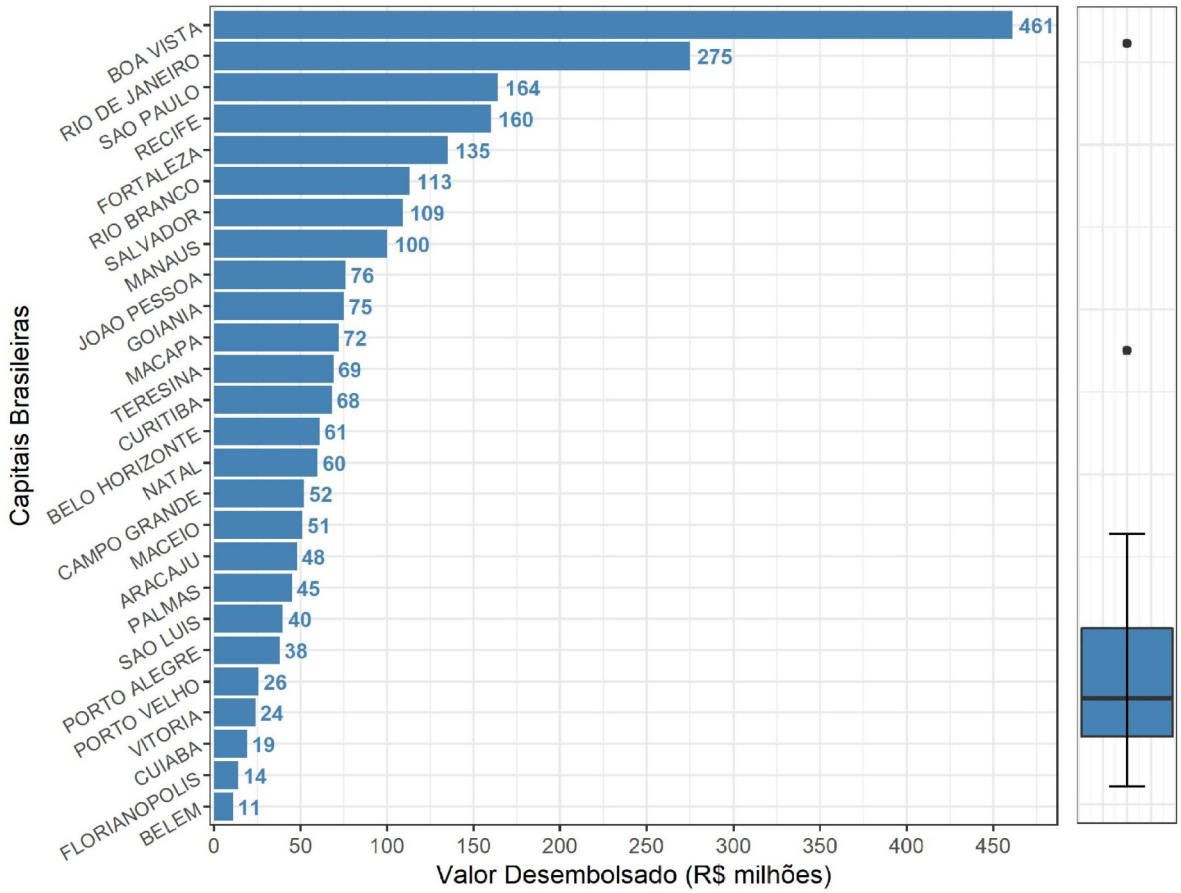
Tabela 9 - Convênios dos Ministérios com os Municípios (2009-2017)*

Órgaos	Quant. de Convênios	%	Valor de Repasse	%	Valor Liberado	%	Valor de Contrapartida	%
MCID	24.374	25,16%	14.346,92	24,89%	7.610,23	24,77%	1.467,40	9,28%
MTUR	14.320	14,78%	8.879,13	15,41%	4.575,30	14,89%	811,51	8,37%
MAPA	15.414	15,91%	5.138,87	8,92%	4.277,89	13,92%	571,03	10,00%
MESP	11.587	11,96%	6.173,93	10,71%	3.212,45	10,46%	831,14	11,86%
MS	9.774	10,09%	7.510,64	13,03%	2.154,63	7,01%	696,55	8,49%
MINAC	5.254	5,42%	4.872,28	8,45%	2.015,03	6,56%	311,32	6,01%
MDA	2.936	3,03%	2.185,76	3,79%	1.488,51	4,85%	112,76	4,91%
MDEF	2.628	2,71%	2.114,79	3,67%	1.285,75	4,19%	67,75	3,10%
MDS	4.328	4,47%	1.788,12	3,10%	1.281,34	4,17%	197,87	9,96%
MJ	790	0,82%	799,15	1,39%	671,83	2,19%	39,76	4,74%
SEAFDA	2.223	2,29%	721,34	1,25%	593,40	1,93%	61,16	7,82%
MCULT	1.040	1,07%	696,72	1,21%	410,87	1,34%	180,28	20,56%
MCTIC	590	0,61%	632,11	1,10%	313,74	1,02%	61,40	8,85%
PRES	404	0,42%	354,57	0,62%	182,62	0,59%	41,72	10,53%
MTE	186	0,19%	529,62	0,92%	173,11	0,56%	36,01	6,37%
MDH	421	0,43%	170,04	0,30%	134,97	0,44%	11,08	6,12%
MTPS	103	0,11%	132,99	0,23%	99,37	0,32%	11,70	8,09%
MDIC	216	0,22%	110,53	0,19%	81,71	0,27%	8,03	6,77%
MTPAC	17	0,02%	304,51	0,53%	74,43	0,24%	32,99	9,77%
MMA	205	0,21%	139,83	0,24%	60,42	0,20%	8,42	5,68%
MEC	45	0,05%	25,52	0,04%	21,03	0,07%	1,72	6,32%
MME	10	0,01%	3,16	0,01%	3,04	0,01%	0,44	12,15%
Mínimo	*10*	*0,01%*	*3,16*	*0,01%*	*3,04*	*0,01%*	*0,44*	*3,10%*
Máximo	*24.374*	*25,16%*	*14.346,92*	*24,89%*	*7.610,23*	*24,77%*	*1.467,40*	*20,56%*
Total	***96.865***	***100%***	***57.630,53***	***100%***	***30.721,66***	***53,31%***	***5.562,06***	***8,80%***

Fonte: *Elaboração própria com dados do SICONV.*
*** Valores em milhões de reais deflacionados pelo IPCA (jan/2018).*

De forma absoluta, a figura 16, apresenta a lista das 15 capitais que mais receberam recursos desembolsados pelos Governo Federal.

Figura 16 - Desembolso às Capitais Brasileiras (2009-2017)

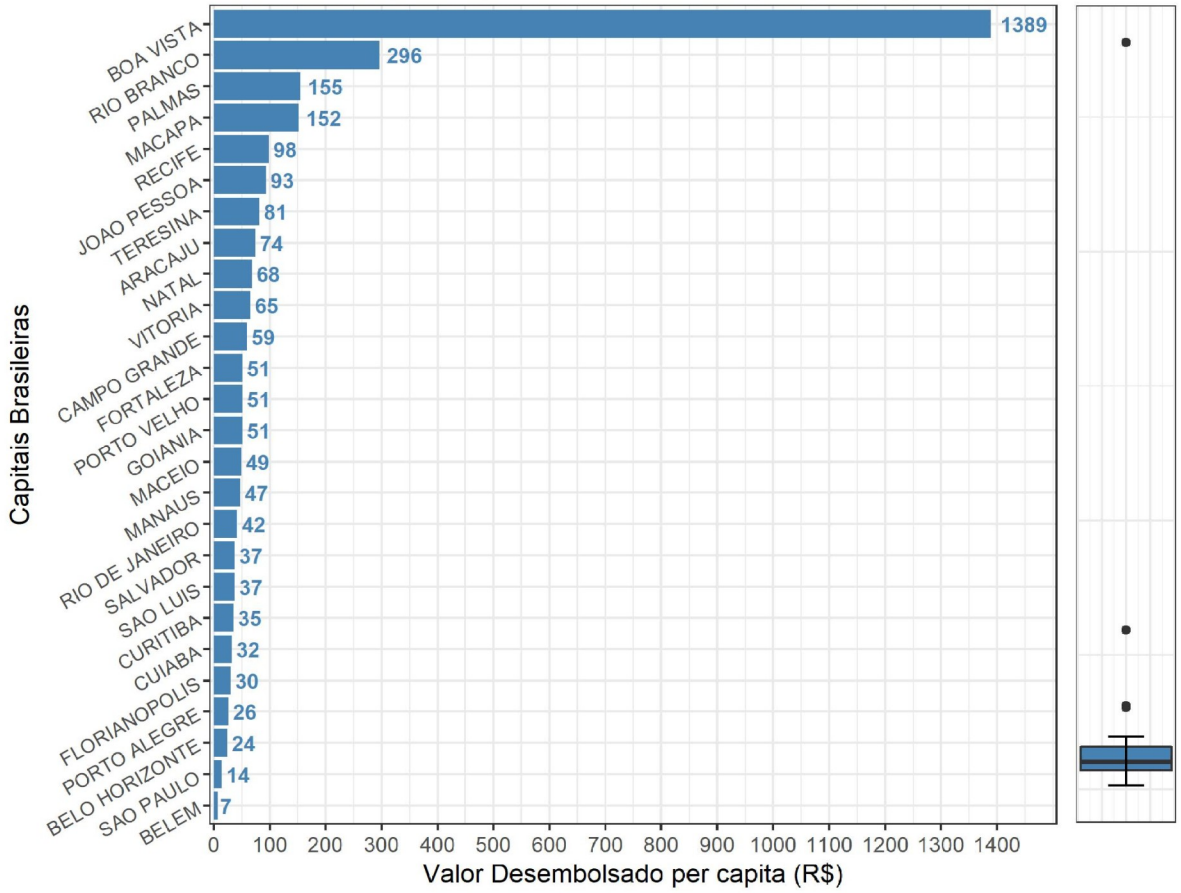


Fonte: *Elaboração própria com dados do SICONV.*

Os valores recebidos por Boa Vista (RR) e Rio de Janeiro (RJ) são apontados como valores fora do padrão normal para esta distribuição conforme demostra o gráfico caixa, porém, uma distribuição equânime dos recursos não necessariamente deve ser o balizador, pois as TVF servem como um instrumento redistributivo do Governo Federal para a compensação das desigualdades sociais. Ademais a análise dos dados absolutos serve como um guia de performance de alocação mas não permite uma comparação adequada dos municípios visto suas diferenças demográficas.

Para tal a figura 17, apresenta a relação dos valores desembolsados pelo Governo Federal per capita. Deste modo a comparação pode ser realizado em função do grau de atingimento das políticas públicas à população de onde o recurso foi aplicado.

Figura 17 - Desembolso per capita às Capitais Brasileiras (2009-2017)



Fonte: *Elaboração própria com dados do SICONV*

.

Como pode ser analisado, o município de Boa Vista (RR) além de ser a capital que mais recebeu recursos de forma absoluta dentre as capitais do País, também permanece na liderança entre os recursos recebidos em função da população do município. Foram 334 convênios do período entre 2009 e 2017, conveniando R$ 813,55 milhões e recebendo R$ 461,21 milhões, com população estimada em 2017 de 332.020 habitantes, obteve R$ 1.389,11 por habitante de TVF.A capital Rio Branco (AC), por sua vez, celebrou 658 convênios, conveniando R$ 192,38 milhões e captando efetivamente R$ 113,36 milhões. Com população estimada em 2017 de 383.443 habitantes, possui com R$ 296,00 o segundo maior valor per capita de investimento federal entre as capitais. Palmas (TO), celebrou 393 convênios no total de R$ 74,21 milhões recebendo apenas R$ 44,53 milhões o que a situa na 8ª posição dentre as capitais com menor volume de captação de recursos, mas analisando o volume de recursos desembolsados pela população do município que em 2017, segundo o IBGE, foi estimada em 286.787 habitantes, recebeu o montante de R$ 155,26 per capita do Governo Federal no período o que o coloca na terceira posição dentre as capitais que mais receberam recursos per capita.

Estas três capitais são identificadas pelo diagrama de caixa da figura 17, como valores anormais nesta distribuição *outlier*, muito embora efetivamente não o seja, pois de forma legítima se trata do atingimento redistributivo das políticas públicas federais. Ainda, como curiosidade Macapá, a capital do Amapá, possui valor per capita próximo de Palmas (TO) porém o valor de R$ 152,31 per capita aferido, ainda se enquadra dentro dos três desvios padrões da média para não ser considerado um valor anormal.

Muito embora as capitais Rio de Janeiro (RJ) e São Paulo (SP) tenham recebido valores absolutos que os colocaram na segunda e terceira posição dentre as capitais com maior captação de TVF, como possuem grande densidade demográfica com população estimada em 2017 de: 6.520.266 e 12.106.920, respectivamente, foram situados entre as últimas capitais com destinação per capita de recursos federais.

A figura 18, apresenta o mapa dos municípios brasileiros com a classificação do total dos valores per capita desembolsados pelo Governo Federal no período entre 2009 e 2017. Dos municípios brasileiros, a pequena cidade São Luiz (RR), com 7.597 habitantes recebeu R$ 46,98 milhões perfazendo com R$ 6.184,01 o maior valor per capita captado pelos municípios brasileiros no período da amostra.

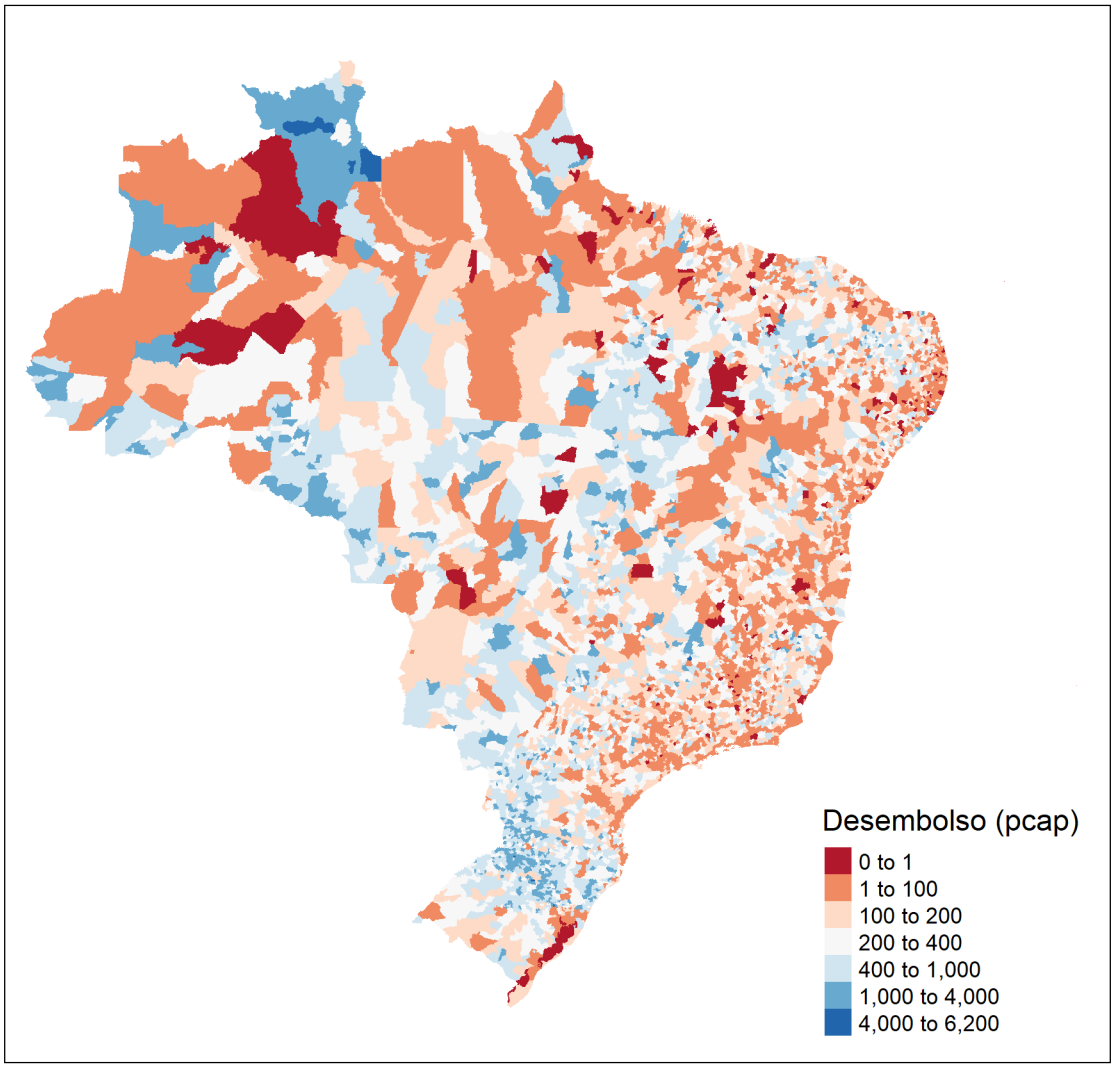
Ainda, com R$ 5.970,84 e R$ 4.688,57 per capita, os municípios de Maratá (RS) com população de 2.677 habitantes e Mucajai (RR) com 16.852, ficaram classificados em segundo e terceiro dentre os municípios que mais foram beneficiados com recursos federais.

Dos duzentos municípios brasileiros com maior valor per capita de recursos captados junto ao Governo Federal, que varia entre R$ 6.184,01 em São Luiz (RR) a R$ 1.453,30 em Mampituba (RS), 146 municípios ou 73% desta amostra, pertencem a municípios com menos de 5.000 mil habitantes; 29 municípios (14,5%) possuem entre 5 mil e 10 mil habitantes; 18 municípios (9%) possuem entre 10 mil e 20mil habitantes e 7 municípios (3,5%) possuem entre 20 mil e 50 mil.

Seguindo a classificação populacional do IBGE, o município com maior valor per capita de desembolso das TVF do Governo Federal no período entre 2009 e 2017, com população até 5 mil habitantes foi Maratá (RS) com R$ 5.970,84, com a população entre 5 mil e 10 mil foi São Luiz (RR) com R$ 6.184,01, com população entre 10 mil e 20 mil foi Macajaí (RR) com R$ 4.688,57; com população entre 20 mil e 50 mil foi Mazagão (AP) com R$ 2.706,93; com população entre 50 mil e 100 mil foi Cruzeiro do Sul (AC) com R$ 1.180,96; com população entre 100 mil e 200 mil foi Iguatu (CE) com R$ 607,47; com população entre 200 mil e 500 mil foi Boa Vista (RR) com R$ 1.389,11 e com população

acima de 500 mil habitantes foi o município de São Bernardo do Campo (SP) com R$ 336,21 per capita.

Figura 18 - Desembolso per capita aos Municípios Brasileiros (2009-2017)



Fonte: *Elaboração própria com dados do SICONV.*

Como pode ser identificado pela tabela 10, os volumes de desembolso foram concentrados na faixa dos municípios com população entre 10mil e 50 mil habitantes, porém a análise per capita demonstra que os municípios menores recebem proporcionalmente mais recursos que os maiores municípios.

Tabela 10 - Valor Desembolsado aos Municípios (2009-2017)*

Classificação populacional IBGE	Valor Desembolsado	%	Valor Desembolsado (per capita)
< 5 mil hab	R$ 2.914.843.439,83	9,49%	R$ 700,37
>= 5 mil e < 10 mil	R$ 3.763.990.451,31	12,25%	R$ 437,59
>= 10 mil e < 20 mil	R$ 5.885.668.430,05	19,16%	R$ 305,73
>= 20 mil e < 50 mil	R$ 6.714.315.192,16	21,86%	R$ 200,48
>= 50 mil e < 100 mil	R$ 3.425.715.548,81	11,15%	R$ 139,26
>= 100 mil e < 200 mil	R$ 2.056.533.964,95	6,69%	R$ 94,41
>= 200 mil e < 500 mil	R$ 3.151.551.860,75	10,26%	R$ 95,97
>= 500 mil	R$ 2.809.038.503,08	9,14%	R$ 47,14

Fonte: *Elaboração própria com dados do SICONV.*
*** Valores deflacionados pelo IPCA (jan/2018).*

4 OS DETERMINANTES POLÍTICOS DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS FEDERAIS

As características políticas brasileiras: o presidencialismo de coalizão, o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo, a representação proporcional e o regramento eleitoral que diminui o poder partidário na arena eleitoral, conduzem as ações políticas a serem orientadas estrategicamente com peculiaridades próprias (ABRANCHES, 1988; AMES, 2003, MAINWARING, 1993). O poder presidencial, segundo Abranches (1988), decorre em caráter positivista, da sua habilidade em formar uma coalizão de apoio em um legislativo altamente fragmentado por meio de incentivos que se traduzem na maior participação dos agentes políticos nas conduções das políticas públicas do executivo, por meio de cargos ou recursos públicos. Desta forma, é presumível a constatação de que os partidos e os parlamentares são atraídos pelos incentivos a comporem com o Executivo em um pacto de coalizão e que serão recompensados com base na força política de sua base (AMORIM e SIMONASSI, 2013).

Em outro ponto, a descentralização do federalismo brasileiro com a segmentação dos níveis de governo dificulta a atribuição das responsabilidades entre os agentes políticos e consequentemente a obtenção dos créditos políticos. Porém, em outra faceta, reforça o caráter participativo e local das políticas públicas pelo maior nível de *accountability*[39]. Se o governo central não é claramente identificado como a origem das transferências de recursos voluntários das políticas públicas implementadas no nível local, segundo Arulampalam, et al (2009), é racional presumir que os agentes políticos mais leais e com maior capacidade de implementar ações exitosas tenham preferência.

Corroborando, Kiewiet (1992) desvela que um dos principais incentivos a obtenção de crédito político ao Presidente ocorre quando a promoção pela publicidade positiva ocorra de forma mútua entre os agentes políticos envolvidos, razão pela qual o alinhamento partidário é ventilado como um dos determinantes políticos para a alocação de recursos, por estarem estes agentes mais propensos à difusão de publicidade favorável em benefício mútuo (COX, MCCUBBINS, 1996). Desta forma, Nunes (2015), constatou o efeito do alinhamento politico na alocação de recursos concluindo que países mais descentralizados como o caso do Brasil e do México tendem a realizar a alocação concentrada nos municípios cujos prefeitos são do mesmo partido do presidente. Esta estratégia, advém da forte influência política dos prefeitos sobre o eleitorado nos países com maior grau de descentralização frente aos riscos de que os

39 *Accountability* é um termo usado na ciência política que significa a possibilidade de se determinar a responsabilidade, as justificativas razoáveis e o grau das tomadas de decisões e ações do Estado.

prefeitos opositores sequestrem os créditos políticos para si e seus correligionários em detrimento da figura do governo central.

Brollo e Nannicini (2011) investigaram a alocação dos recursos nos municípios com alta competição política e constataram que o presidente recompensa seus aliados com maiores transferências discricionárias e penalizam os municípios administrados por opositores políticos com menor volume de recursos. Bueno (2017) apontou ainda que os recursos destinados à Organizações da Sociedade Civil seriam uma estratégia do presidente para ignorar a autoridade local opositora no atendimento de políticas públicas localistas com menor risco de sequestro do crédito político.

Todavia, seria este maior repasse característico de eleições acirradas, condição do ponto de corte utilizado no método de regressão descontínua utilizado pelos autores, ou seria uma prerrogativa do simples alinhamento ao presidente? Participar da coalizão do presidente implica em maiores transferências discricionárias? Se isso se confirma, existe oportunismo eleitoral nessas transferências de recursos através da obtenção do crédito político da política pública? Ademais, fazer parte do mesmo partido do presidente se traduz em maiores vantagens no que tange às transferências voluntárias? (ALMEIDA, 2016)

Este estudo se apropria do debate sobre a alocação dos benefícios orçamentários orientados taticamente com base no alinhamento partidário entre os atores políticos apontado na literatura como uma estratégia de política distributiva, como ponto de partida para a investigação dos determinantes políticos na alocação das TVF aos municípios, desta forma, tenho como objetivo identificar se o alinhamento partidário influencia na alocação de recursos discricionários, por meio da investigação das seguintes hipóteses de trabalho: a) municípios cujos prefeitos são ideologicamente alinhados ao partido do presidente ou ideologicamente alinhados aos partidos da coalizão de apoio ao presidente recebem mais TVF; b) municípios cujos prefeitos não são alinhados ideologicamente ao partido do Presidente recebem mais TVF destinadas às Organizações da Sociedade Civil; e c) Os municípios com maior concentração de votos e competição política dos deputados federais recebem mais TVF oriundo de emendas parlamentares individuais.

4.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS E LIMITAÇÕES DOS DADOS

De modo inovador, e até então não usual nos estudos da ciência política, esta pesquisa procurou ser o mais extenso possível na investigação das variáveis de causa e efeito quando da composição do banco de dados inferido nos modelos estatísticos. Se por um lado esta escolha metodológica pode ser considerada como um mérito pelo volume de dados e

informações resultantes para a análise, por outro, podem ser aludida como um exagero desnecessário. Desta forma, foram utilizadas diversas variáveis dependentes para medir de modo agrupado e desagrupado os efeitos das variáveis independentes para obter não apenas um resultado geral, mas uma composição de resultados que permitam uma análise em mais plural e consistente do fenômeno.

Este trabalho se classifica quanto a sua natureza como uma pesquisa aplicada, que tem como premissa que seus resultados sejam práticos e utilizáveis na identificação de um fenômeno. Quanto à abordagem, se constitui de uma pesquisa quantitativa pois trata-se de mensurar e quantificar um fenômeno e quanto aos procedimentos, se classifica como uma pesquisa bibliográfica, visto a apropriação e debate da literatura acerca da temática publicada nos diversos meios de difusão de informação.

O desenho de pesquisa combina estatística descritiva e multivariada para examinar bancos de dados originais elaborados a partir de informações primárias do: Portal de Convênios do Governo Federal (SICONV); Tribunal Superior Eleitoral (TSE); Atlas Brasil (PNUD); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI); Sistema Integrado de Informações de Desastres do Ministério da Integração Nacional (S2ID); Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família do Ministério do Desenvolvimento Social (PBF); Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (FIRJAN); e o banco de dados legislativos do CEBRAP.

4.1.1 As Transferências Voluntárias Federais como Variável Dependente

As variáveis dependentes são os valores per capita das transferências voluntárias federais conveniadas e desembolsadas aos municípios brasileiros pelo Governo Federal, operacionalizadas por meio de convênios ao longo do período entre 2009 e 2017, deflacionadas pelo índice IPCA com referência a janeiro de 2018 e transformadas para o logaritmo natural.

De modo geral, as TVF quando conveniadas geram um compromisso entre os entes da Federação quanto à execução da política pública através da liberação do recurso. Este momento pretende captar a influência política no processo de contratação. Em outro prisma, não se pode considerar as TVF conveniadas como efetiva destinação de recurso aos municípios. Assim, se faz necessário a investigação do efeito político inserido no contexto burocrático quando da execução dos convênios, visto pela efetiva liberação dos recursos aos

municípios. Portanto, de forma complementar, serão utilizadas os valores das TVF totalizadas no momento do convênio e as que efetivamente foram liberadas para os convenentes.

Ainda, os valores das TVF também serão desagregadas em função dos convenentes e concedentes. Nos convenentes, pela sua natureza jurídica: (1) convênios realizados com os Municípios; (2) convênios realizados com Organizações da Sociedade Civil; e nos concedentes: (3) convênios realizados pelo Governo Federal, e (4) convênios realizados pelos Deputados Federais, tendo como origem as emendas parlamentares individuais. Essa desagregação permitirá captar os efeitos dos incentivos e comportamentos políticos adjacentes dos diferentes agentes políticos.

Na base de dados as variáveis possíveis de serem utilizadas como dependentes são: (a) as que agrupam todos os valores das TVF per capita, ou seja, a quantidade total de convênios, o valor total conveniado e liberado; (b) os valores totais de TVF per capita contratados e liberados aos municípios e consórcios públicos; (c) os valores totais TVF per capita contratados e liberados às OSC; (d) os valores totais de TVF per capita contratadas e liberadas aos municípios com origem nas emendas parlamentares individuais; (e) e os valores totais de TVF per capita contratado e liberado às OSC com origem nas emendas parlamentares individuais.

A tabela 11, apresenta a identificação das variáveis dependentes selecionadas para serem utilizadas nos modelos estatísticos.

Tabela 11 - VD: As Transferências Voluntárias Federais aos Municípios

Variáveis Dependentes	Descrição
tvf.tot	Valor total per capita das TVF conveniado.
tvf.lib	Valor total per capita das TVF liberado.
tvf.mun	Valor total per capita das TVF conveniadas entre municípios e os ministérios.
tvf.munl	Valor total per capita das TVF liberados pelos ministérios aos municípios.
tvf.osc	Valor total per capita das TVF conveniado entre as OSC e os ministérios.
tvf.oscl	Valor total per capita das TVF liberados pelos ministérios às OSC.
tvf.em	Valor total per capita das TVF oriundo de emendas federais individuais conveniadas.
tvf.eml	Valor total per capita das TVF oriundo de emendas federais individuais liberadas.

Fonte: *Elaboração própria.*

No primeiro enfoque, a pesquisa procura identificar o efeito do alinhamento partidário sobre a alocação das TVF aos municípios que buscam recursos para o seu desenvolvimento.

Nesta linha, o alinhamento partidário entre o Prefeito e o Presidente surge do incentivo da necessidade de fortalecimento das bases políticas como um dos principais critérios na distribuição dos recursos discricionários. Porém, também importante é o papel dos agentes políticos intermediários, tais como a interlocução da base de deputados federais do partido ou da coalizão, a participação do governador influenciando na demanda dos municípios por recursos federais através da alocação tática dos recursos estaduais e a intermediação dos ministros, pois é dentro dos ministérios que se realizam os convênios com os municípios e este, mesmo pertencendo à coalizão do Presidente, pode ter interesses eleitorais divergentes.

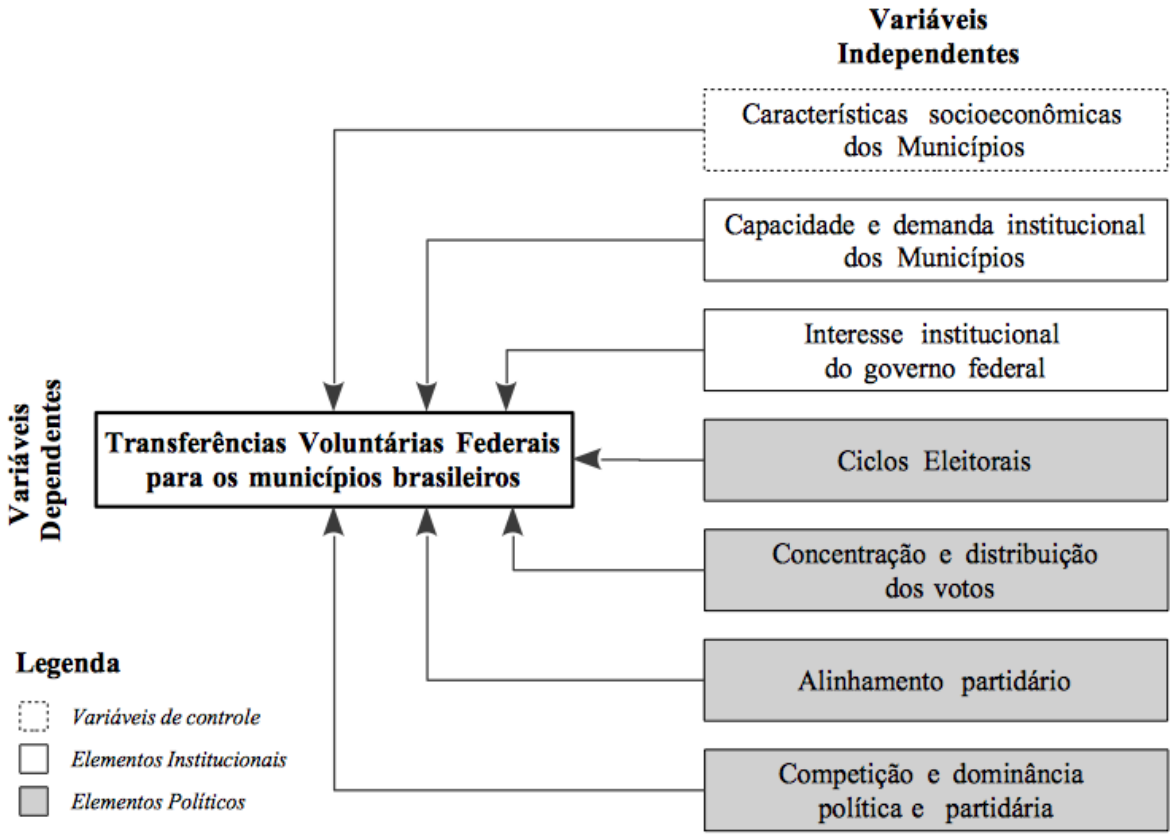
No segundo enfoque, o argumento é que as Organizações da Sociedade Civil podem ser utilizadas como um meio de se ignorar o papel do Prefeito da oposição no atendimento de demandas ao eleitorado local e que os convênios podem se constituir em um mecanismo de punição aos políticos opositores (BUENO, 2017). Por fim, a liberação dos recursos que geram os convênios realizados pela intermediação dos deputados federais através das emendas parlamentares individuais servem, de um lado, como um mecanismo de manutenção da coalizão de apoio ao presidente no Legislativo e de outro, como forma de fortalecimento das bases eleitorais através de políticas clientelistas, relacionadas mais estreitamente ao alinhamento partidário do deputado federal do que ao presidente, ministro ou ao governador.

Não serão englobadas as transferências destinadas aos Estados, por se constituírem um ente governamental não incluso no escopo de trabalho; e as Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, por se tratar de remanejamento de recursos dentro do próprio Governo Federal, também fora do espectro deste estudo.

4.1.2 Variáveis Independentes e seus Contextos

No âmbito da operacionalização das variáveis explicativas, o primeiro passo diz respeito ao estabelecimento das relações de causalidade identificando quais variáveis independentes permitem explicar as variáveis dependentes. As variáveis independentes (VI) foram separadas em dois grupos, conforme a figura 19.

Figura 19 - Relação de Causalidade sobre a alocação das TVF



Fonte: *Elaboração própria, adaptado de Bijos (2013).*

No contexto institucional, o conjunto das variáveis independentes relacionadas às características socioeconômicas foram elencadas as variáveis: população (*pop*), produto interno bruto dos municípios (*pib*) e o valor desembolsado com o programa bolsa família (*pbf*), conforme descrito na tabela 12.

Tabela 12 - VI: Características Socioeconômicas dos Municípios

Variáveis Independentes	Descrição	Fonte dos Dados
pop	População censitária e estimada dos municípios.	ATLAS-PNUD/IBGE
pib	Produto Interno Bruto dos municípios.	IBGE
pbf	Valor desembolsado pelo Programa Bolsa Família.	MDS / IPEA

Fonte: *Elaboração própria.*

Como os dados longitudinais são compostos pelos anos entre 2009 e 2017, e a última pesquisa censitária populacional pelo IBGE foi realizada em 2010, foi utilizado como fonte de dados as informações do IBGE da população estimada para os anos de 2009, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017.

A variável PIB foi construída com base nas informações do IBGE que consta a relação

de riqueza dos municípios até o ano de 2015. Para os anos de 2016 e 2017 foi utilizado o ano de 2015 como referência e aplicado o índice de variação do PIB nacional para reajustar os valores. Em 2016 o Brasil teve uma variação negativa de -3,6% e em 2017 uma variação de 1%. Evidente que estas variações aplicadas de forma linear nos dados de 2015 para compor os anos de 2016 e 2017 não captam as variabilidades peculiares de cada município, mas se constitui numa melhor aproximação desta com os valores reais possíveis. Ainda, todos os valores foram deflacionados usando o IPCA como índice de correção dos valores tendo como referência janeiro de 2018.

A confecção da variável Programa Bolsa Família (PBF), teve como origem uma solicitação pelo Portal de Acesso a Informação do Governo Federal ao Ministério do Desenvolvimento Social dos valores desembolsados pelo Programa Bolsa Família por ano aos municípios brasileiros, que não teve resposta. Conseguinte, através do Portal da Transparência foi realizada a coleta dos dados, porém o volume de dados e o poder computacional demandado para processar e tratar todos esses dados tornou a produção integral desta variável inviável, pois cada mês gerou um arquivo de 1,4 GB de dados a serem tratados com bilhões de registros. Com os dados do IPEA dos desembolsos no mês de dezembro do PBF para os anos de 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 e 2016, optou-se pelo tratamento apenas dos anos de 2014, 2015 e 2017 e apenas para o mês de dezembro. Portanto a variável PBF é composta pelos desembolsos realizados no mês de dezembro aos municípios no período entre 2009 e 2017. Para comparar os valores anuais das TVF o valor do mês de dezembro das PBF foi multiplicada por 12 (meses do ano), deflacionada pelo IPCA para janeiro de 2018 e dividida pela população para a confecção do seu valor per capita.

Como limitação tem-se evidente que esta variável não mensura com exatidão as variações de sua distribuição ao longo do ano aos municípios mas espera-se que a solução encontrada seja a mais próxima possível da realidade.

No contexto institucional, a variável independente relacionada a característica de: Capacidade e Demanda Institucional dos Municípios foi utilizado o Índice Firjan de Gestão Municipal conforme a tabela 13, cujo intento é verificar o efeito da capacidade institucional do município na busca por recursos federais.

Tabela 13 - VI: Capacidade e Demanda Institucional dos Municípios

Variável	Descrição	Fonte dos Dados
ifgf	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal.	FIRJAN

Fonte: Elaboração própria.

Metodologicamente este indicador é composto pela integração de cinco indicadores municipais: *Receita Própria, Gastos com Pessoal, Investimentos, Liquidez e Custo da Dívida,* e possui valores que variam entre 0 e 1. Porém foi notado uma quantidade considerável de valores não informados (*missing)* distribuídos por vários municípios em vários anos e optou-se pelo preenchimento dos anos ausentes pelos valores dos anos anteriores. Evidente que esta solução também produz limitações de variabilidade das mensurações internas que podem interferir nos resultados apontados, conforme apontado por Horn (2005).

No contexto institucional, as variáveis independentes relacionadas a categoria do Interesse Institucional do Governo Federal, foram instrumentalizadas pelas notificações de situação de emergência e estado de calamidade pública, conforme tabela 14, vez que geram demanda dos municípios por transferência de recursos por meio de convênio junto ao Governo Federal, conforme descrito em Avelino et al (2016).

Tabela 14 - VI: Interesse Institucional do Governo Federal

Variáveis Independentes	Descrição	Fonte dos Dados
sit.emer	Indica se houve notificação situação de emergência no ano.	S2iD
cal.pub	Indica se houve notificação de situação de calamidade pública no ano.	S2iD

Fonte: Elaboração própria.

Os valores variam em 0 e 1 *dummys* e informam a ocorrência ou não dos eventos aos municípios ao longo dos anos.

No contexto político, as variáveis independentes relacionadas à categoria dos Ciclos Eleitorais descritas na tabela 15, visam identificar o efeito da ocorrência das eleições presidenciais e municipais sobre a alocação do volume de recursos discricionários aos municípios.

Tabela 15 - VI: Ciclos Eleitorais

Variáveis Independentes	Descrição	Fonte dos Dados
ps.anoel	Identifica os anos de eleição presidencial.	TSE
pf.anoel	Identifica os anos de eleição municipal.	TSE

Fonte: Elaboração própria.

Os valores variam em 0 e 1 *dummys* e identificam os anos de 2010 e 2014 (eleições presidenciais) e os anos de 2012 e 2016 (eleições municipais).

No contexto político, as variáveis independentes relacionadas à categoria do Alinhamento Partidário descritas na tabela 16, visam identificar o efeito do alinhamento

partidário entre: prefeitos, governadores, partidos da coalizão e do presidente; sobre o volume de recursos discricionários conveniados e desembolsados aos municípios.

Tabela 16 - VI: Alinhamento Partidário

Variáveis Independentes	Descrição	Fonte dos Dados
p.pres	Identifica o alinhamento partidário entre prefeito e o presidente.	TSE
p.coal	Identifica o alinhamento partidário entre o prefeito e os partidos da coalizão presidencial.	CEBRAP
p.gov	Identifica o alinhamento partidário entre prefeito e o governador.	TSE

Fonte: Elaboração própria.

Os valores variam em 0 e 1 *dummys* e identificam se o prefeito é alinhado partidariamente ou não aos atores políticos de outros entes federativos.

Como limitação da mensuração destas variáveis: *a)* a coleta e tratamento dos dados relativos ao partido dos prefeitos considerou apenas as eleições municipais regulares, de modo que podem haver divergências nesta variável, quando das eleições complementares realizadas fora da agenda eleitoral regular. O mesmo fato ocorre no tratamento dos dados para os partidos dos governadores; *b)* Ainda, para fins de tratamento do alinhamento partidário, para o ano de 2016 foi considerado o partido MDB como referência do partido do presidente; *c)* os dados dos partidos que integram a coalizão de apoio ao Presidente, sistematizadas pelo CEBRAP, apontam a entrada e saída dos partidos na coalizão de modo atemporal, de modo que a classificação ou não de um partido que foi incluído ou excluído da base governista para fins de classificação quanto a estar ou não alinhado partidariamente à coalizão de apoio ao Presidente ocorreu com base na quantidade de meses que o partido deu suporte a coalizão presidencial. Os partidos que saíram da coalizão nos primeiros meses do ano não foram contabilizados como pertencentes a coalizão para fins de alinhamento partidário com os prefeitos para o ano referido.

Ainda no contexto político, as variáveis independentes relacionadas à categoria da Competição e Dominância Político Partidária, seguem descritas na tabela 17.

As variáveis de dominância eleitoral e margem de vitória, buscam identificar se os volumes de recursos discricionários são destinados às bases eleitorais conforme teorizado por Cox e McCubbins (1986) e Cox (2009). As variáveis com iniciais *df* indicam que foram computadas com dados políticos dos deputados federais e foram incluídas em todos os modelos com o intuito de inferir também o efeito de intermediação política *"casework"* (MAYHEW, 2004) dos parlamentares entre os municípios e o Governo Federal.

As variáveis de dominância foram calculados como a diferença percentual de votação

do candidato em relação aos votos totais. Assim, a dominância do prefeito, presidente ou do governador em um determinado município, identifica sua participação percentual nos votos totais aferidos naquele município. Para o caso do governador, além da dominância no município foi computado também o seu desempenho geral no Estado. Ainda, foram calculadas as dominâncias dos deputados federais eleitos nos municípios e dos três principais partidos políticos: PT, PSDB e MDB[40].

Tabela 17 - VI: Competição e Dominância Político Partidária

Variáveis Independentes	Descrição	Fonte dos Dados
ps.dm	Dominância de votos do presidente no Município.	TSE
ps.mv	Margem de vitória do presidente eleito.	TSE
gv.dm	Dominância de votos do governador no Município.	TSE
gv.dmuf	Dominância de votos do governador no Estado.	TSE
gv.mv	Margem de vitória do governador eleito.	TSE
pf.dm	Dominância de votos do prefeito no Município.	TSE
pf.mv	Margem de vitória do prefeito eleito.	TSE
df.dmnde	Dominância dos deputados federais eleitos no Município	TSE
df.dmpt	Dominância dos deputados federais eleitos do PT no Município.	TSE
df.dmpsdb	Dominância dos deputados federais eleitos do PSDB no Município.	TSE
df.dmmdb	Dominância dos deputados federais eleitos do MDB no Município.	TSE
df.nde	Quantidade de deputados federais eleitos que tiveram votos no Município.	TSE
df.ndept	Quantidade de deputados federais eleitos do PT que tiveram votos no Município.	TSE
df.ndepsdb	Quantidade de deputados federais eleitos do PSDB que tiveram votos no Município.	TSE
df.ndemdb	Quantidade de deputados federais eleitos do MDB que tiveram votos no Município.	TSE

Fonte: Elaboração própria.

As variáveis relacionadas à margem de vitória foram calculadas como a diferença percentual entre a dominância do candidato eleito e o candidato segundo colocado na disputa. Como em todo o período desta pesquisa, as eleições presidenciais foram decididas em segundo turno, o valor desta variável ficou altamente correlacionada com o valor da dominância do presidente nos municípios, ocasionando na exclusão desta variável explicativa nos modelos. Como limitação desta variável, não foram excluídos os registros aonde os

40 Esses partidos foram escolhidos de forma arbitrária considerando o fato de que: o PT era o partido do Presidente na maioria dos anos analisados, o PSDB era o maior partido de oposição ideológica com bancada na Câmara de Deputados Federais e o MDB por ser o partido do presidente no último ano da pesquisa e por ter a maior quantidade de prefeitos nos municípios.

prefeitos foram eleitos em segundo turno que assim como no caso do presidente, correlacionam-se com as variáveis de dominância.

Ainda, em relação aos deputados federais, foi calculado o Número de Deputados Eleitos com votos no município e o número de deputados eleitos dos partidos: PT, PSDB e MDB com votos nos municípios, com vistas a identificar o engajamento político dos municípios com os parlamentares.

No contexto político, a variável independente relacionada à categoria da Concentração e Distribuição dos Votos, está descrita na tabela 18.

Para analisar a concentração de votos e a competição política, foi mobilizada a variável explicativa DF.GINICVEP, que é formada inicialmente pelo índice Gini da distribuição dos votos entre os deputados eleitos. Diferentemente da dominância que calcula o percentual de concentração de votos, este indicador procura verificar a concentração dos votos pela desigualdade de sua distribuição, portanto, quanto mais desigual for a distribuição dos votos entre os deputados federais eleitos no município maior o seu valor.

Para incluir a competição política e interagir com essa medida, Bijos (2013) ponderou o valor dessa desigualdade pela divisão entre a quantidade de deputados federais eleitos com votos no município pela quantidade de cadeiras em disputa. Assim, essa ponderação limita e normaliza os valores com base na competição política ocorrida no município entre os deputados federais eleitos.

$$DF.DINICVEP = Gini(Votos\ Dep.Fed.eleitos) * \frac{\text{Número Dep. Fed. eleitos}}{\text{Qtde Cadeiras em Disputa na UF}}$$

Como exemplo, caso dois municípios do Estado de Pernambuco tenham inicialmente o mesmo valor Gini de distribuição dos votos entre os deputados federais eleitos (0,9), que indica que a distribuição dos votos foi altamente concentrada. Considerando hipoteticamente que das 25 vagas disputadas para a Câmara Federal em 2014, o município (a), destinou votos a 20 Deputados Federais eleitos; e o município (b) destinou votos a apenas 5 Deputados Federais eleitos no pleito, os valores ponderados da concentração dos votos resultaria em: 0,72 e 0,18, respectivamente.

Tabela 18 - VI: Concentração e Distribuição dos Votos

Variáveis Independentes	Descrição	Fonte dos Dados
df.ginicvep	Índice Gini da distribuição dos votos entre os deputados federais eleitos, ponderado pela quantidade de deputados federais eleitos que tiveram voto no município dividido pela quantidade de vagas em disputa. (Bijos, 2013)	TSE

Fonte: Elaboração própria.

Os valores variam entre 0 e 1 e quanto maior o valor, maior a concentração de votos e a maior a competição política.

Segundo Bijos (2013), enquanto a competição política estimula os deputados federais a buscarem recursos que beneficiem suas bases eleitorais (*pork-barrel politics*), a concentração de votos facilita o reconhecimento do desempenho do parlamentar pelos eleitores (*credit claiming*).

Esta variável explicativa quando analisada em função da variável dependente dos recursos oriundos de emendas parlamentares visa identificar a alocação estratégica às bases eleitorais incentivadas pelo crédito político, mas quando analisada em função dos recursos conveniados e desembolsados aos municípios e OSC visa identificar o efeito do engajamento parlamentar através das ações de intermediação *casework/favors* junto ao Governo Federal.

4.2 HIPÓTESES DE TRABALHO E RESULTADOS ESPERADOS DAS VARIÁVEIS EXPLICATIVAS

O objetivo desta tese é identificar o efeito dos condicionantes políticos na alocação das Transferências Voluntárias Federais destinadas aos municípios. Assim este trabalho investiga as seguintes hipóteses principais:

1. Alinhamento partidário entre o Prefeito e o Presidente:

i) municípios cujos Prefeitos são ideologicamente alinhados ao partido do Presidente conveniam mais Transferências Voluntárias Federais per capita;

ii) municípios cujos Prefeitos são ideologicamente alinhados ao partido do Presidente recebem mais Transferências Voluntárias Federais per capita;

iii) municípios cujos Prefeitos são ideologicamente alinhados aos partidos da coalizão de apoio ao Presidente conveniam mais Transferências Voluntárias Federais per capita;

iv) municípios cujos Prefeitos são ideologicamente alinhados aos partidos da coalizão de apoio ao Presidente recebem mais Transferências Voluntárias Federais per capita;

2. Desalinhamento partidário entre Prefeito e o Presidente (BUENO, 2017):

v) municípios cujos Prefeitos não são alinhados ideologicamente ao partido do Presidente conveniam mais TVF per capita destinadas às Organizações da Sociedade Civil;

vi) municípios cujos Prefeitos não são alinhados ideologicamente ao partido do Presidente recebem mais TVF per capita destinadas às Organizações da Sociedade Civil;

3. Concentração de votos e competição política dos Deputados Federais (BIJOS, 2013):

vii) os municípios com maior concentração de votos e competição política dos Deputados Federais conveniam mais Transferências Voluntárias Federais per capita oriundas de Emendas Parlamentares Individuais;

viii) os municípios com maior concentração de votos e competição política dos Deputados Federais recebem mais Transferências Voluntárias Federais per capita oriundas de Emendas Parlamentares Individuais;

Quanto às variáveis independentes mobilizadas, a tabela 19 apresenta os sinais esperados dos coeficientes de regressão dos modelos.

Tabela 19 - Sinais Esperados das Variáveis Explicativas

Variáveis Explicativas	Sinal Esperado	Justificativa
IFGF	+	Os municípios com maior desenvolvimento municipal tem maior capacidade burocrática e consequentemente maiores condições de transacionar com o Governo Federal.
PIB	-	Quanto mais rico um município espera-se que receba menos recursos de TVF.
PBF	+	Quanto maior o volume de recursos recebidos per capita pelo programa bolsa maior a condição de vulnerabilidade social no município.
POP	-	Quanto maior o município menor o volume de TVF per capita.
SIT.EMER	+	Situação de emergência gera demanda por mais recursos de TVF.
CAL.PUB	+	Situação de calamidade pública gera demanda por recursos de TVF.
PS.ANOEL	-	Ciclos eleitorais federais constrangem o conveniamento e liberação de TVF.
PF.ANOEL	-	Ciclos eleitorais municipais constrangem o conveniamento e liberação de TVF.
P.PRES	+	O alinhamento partidário entre Prefeito e o Presidente facilita a intermediação e definição das prioridades nos convênios e liberações aos municípios.
	-	O presidente ignora o político local de oposição no atendimento de políticas públicas localizadas destinando mais recursos às OSC nestes municípios (BUENO, 2017).
P.GOV	+	O alinhamento político entre prefeito e governador facilita a intermediação dos municípios junto a bancada federal e os órgãos federais concedentes de recursos.
P.PRESxP.GOV	+	O alinhamento político dos agentes políticos em todas as esferas federativas facilita a intermediação de recursos federais.
P.COAL	+	Prefeitos alinhados aos partidos da coalizão do presidente contam com mais facilidades na celebração de convênios e recebimento de recursos.

Continua…

Tabela 19 - Sinais Esperados das Variáveis Explicativas

Variáveis Explicativas	Sinal Esperado	Justificativa
PS.DM	+	Municípios com onde o presidente tem dominância eleitoral são mais beneficiados com recursos federais. (COX e MCCUBBINS, 1996)
PF.DM	+	Prefeitos com ampla dominância municipal possuem maior suporte político para pleitear convênios e recebimento de TVF e geram incentivos para fortalecimento de alianças políticas em seus redutos eleitorais (COX e MCCUBBINS, 1996)
GV. DM	+	Governadores atuam como intermediador político nos municípios onde possuem dominância (reduto eleitoral).
GV.DMUF	+	Governadores com ampla dominância de votos, possuem capital político para intermediar os municípios do Estado junto ao Governo Federal.
DF.NDE	+	Quanto maior a quantidade de deputados federais eleitos com votos no município maior a possibilidade de intermediação junto ao Governo Federal.
DF.NDEPT	+	O PT foi o partido do presidente na maior parte dos anos da amostra analisada, portanto se espera que quanto mais deputados do PT eleitos com votos no município maior a possibilidade de este ser beneficiado.
DF.NDEPSDB	-	De forma antagônica, o PSDB foi o partido da oposição na maior parte da amostra, portanto espero que quanto mais deputados eleitos pelo PSDB com votos no município, menor a possibilidade de ser beneficiado.
DF.NDEMDB	+	O MDB foi o partido de sustentação do governo do PT e partido do presidente nos dois últimos anos da amostra, portanto espera-se que os municípios com votos aos deputados do MDB sejam beneficiados.
DF.DMNDE	+	Os municípios com maior dominância e que se constituem nas bases eleitorais dos deputados federais são mais beneficiados com recursos federais (AMES, 2003).
DF.DMPT	+	Os municípios com dominância eleitoral de parlamentares alinhados ao partido do Presidente são mais propensos a receberem ações de intermediação junto ao Governo Federal e a prática de ações clientelistas em seus redutos eleitorais (AMES,2003).
DF.DMPSDB	-	Os municípios com dominância de deputados federais da oposição são preteridos na celebração e desembolso das TVF.
DF.DMMDB	+	Os municípios com dominância de parlamentares alinhados à coalizão de suporte ao presidente são beneficiados com as TVF.
DF.GINICVEP	+	Os municípios com maior concentração de votos e competição política dos deputados federais eleitos recebem mais recursos per capita de TVF (Bijos, 2013)

Fonte: Elaboração própria.

4.3 MODELOS E RESULTADOS

O banco de dados integra diversas variáveis dependentes com o objetivo de inferir os interesses políticas que influenciam a contratação e a liberação das transferências voluntárias federais aos municípios brasileiros. Existe neste processo dois momentos distintos: a) primeiro quando os municípios contratualizam com o Governo Federal os valores de repasse; e b) quando efetivamente recebem a liberação dos valores contratados. Desta forma, a grande maioria dos trabalhos que analisa as TVF ou analisa os valores de repasse (cujos resultados apontam apenas para o processo de negociação política debatendo os incentivos e custos de

oportunidade nas celebrações dos contratos) ou os valores desembolsados, que é o que efetivamente é liberado aos convenentes. Porém analisar os valores apenas pelo que efetivamente foi destinado aos municípios, capta apenas em parte o processo de negociação inicial, visto que as liberações ocorrem em função dos valores de repasse dos contratos celebrados e como identificado no capítulo 2, em média 42,95% dos recursos são contingenciados de forma não linear entre os municípios, portanto, investigar de modo desagregado esses momentos permitirá uma melhor compreensão dos condicionantes políticos associados ao processo como um todo. Para tal, a incorporação das variáveis dependentes que refletem os momentos de contratação (*modelos 1, 2, 3 e 4 da tabela 21*) e liberação (*modelos 5, 6, 7 e 8 da tabela 22*) sendo utilizadas de forma complementar para compor com mais robustez o argumento do efeito político sobre as TVF.

Os dados das transferências voluntárias federais operacionalizadas por convênios foram organizados tendo como unidade de análise os municípios brasileiros ao longo do período entre 2009 e 2017. Constam ao todo 49.941 registros de 5.549 municípios, 99,62% do total de municípios brasileiros. Porém nem todos os municípios contém dados em todos os períodos analisados para todas as variáveis, de modo que os dados foram devidamente selecionados antes de serem aplicados os modelos estatísticos que por conseguinte foram calculados em bases de dados desbalanceadas, como pode ser identificado pelo número de observações (n/N) que identifica a quantidade de municípios e o número total de observações, dos modelos das tabelas 21 e 22. Corrobora ainda, o fato das variáveis dependentes terem sofrido transformação logaritmo por estarem dispostas em uma distribuição fortemente assimétrica à direita, ocasionando o descarte seletivo dos registros[41] em que os valores das TVF eram originalmente 0, pois a transformação logaritmo gerou dados *"-Inf"* que inviabilizavam a execução das rotinas estatísticas, fato que se sucedeu também para as variáveis explicativas PIB e PBF.

As vantagens da utilização dos dados em painel segundo Gujarati (2011), "*é que a combinação entre séries temporais com observações de corte transversal, se traduzem em dados são mais informativos, com maior variabilidade, menos colinearidade entre as variáveis, mais graus de liberdade e mais eficiência*". Desta feita, foram calculados os coeficientes estimados dos modelos em painel usando os métodos de: a) Dados empilhados (PO) *pooled data*; b) Efeitos fixos dentro de um grupo (DG) *fixed effect within-grup model*;

41 Esta é uma das limitações dos modelos e dos resultados alcançados, pois enviesa a análise apenas para os casos em que a unidade de análise (*os municípios*) possuem valor, diminuindo a heterogeneidade dos dados contidas nas outras variáveis explicativas do modelo.

c) Efeitos aleatórios (MEA) *randon effects;* e d) Médoto de Primeiras Diferenças (FD) *first-differences*.

O modelo de Dados Empilhados, que é simplesmente o cálculo de uma regressão OLS nos dados longitudinais, desconsidera o fato de que os dados dos municípios se repetem ano a ano. Em termos técnicos, não considera a dependência entre as observações, por isso viola um dos pressupostos da composição dos dados em painel. Muito embora o modelo tenha apresentado vários resultados esperados com significância estatística dos coeficientes estimados e altos valores de R^2 ajustado, a análise dos termos de erro confirmou que estes estavam correlacionados com os regressores o que viola os pressupostos do uso da regressão linear como método, fato que foi confirmado pelo teste de Lagrange que apresentou (*valor-p*) significativo para a hipótese alternativa que descarta o uso deste modelo e por conseguinte os valores dos coeficientes estatísticos obtidos.

Em sequência foram calculados os coeficientes estimados utilizando-se os métodos de Efeitos Fixos e Efeitos Aleatórios. Comparando os resultados obtidos pelos métodos, por meio do teste de *Hausman*, que verifica a consistência dos dados entre os modelos, foi constatado o *valor-p* (0<0,000) significativo para a hipótese alternativa, que descarta a hipótese nula de que os efeitos aleatórios não estão correlacionados com um ou mais regressores, considerando portanto que os coeficientes estimados pelo método dos Efeitos Aleatórios são inconsistentes.

Neste caso o método mais apropriado para calcular as inferências estatísticas é o modelo de Efeitos Fixos que tem como característica controlar todas as diferenças invariantes no tempo entre os municípios, portanto, os coeficientes estimados dos modelos de Efeitos Fixos não podem ser enviesados por causa de características omitidas invariantes no tempo. Como resultado desta característica, este método não aceita variáveis invariantes no tempo e as remove automaticamente do modelo como aconteceu com a variável explicativa PF.ANOEL[42], no modelo 3.

A questão é que os resultados gerados com o método de Efeitos Fixos, produziu baixa ou nenhuma explicação da variância das variáveis dependentes como pode ser observado nas tabelas 23 e 24 do Apêndice, nos valores de R^2 ajustado onde apenas o modelo 4 *(0,056)* apresenta alguma explicação. Em outras palavras, isso representa que a variância do modelo

42 Muitos municípios não tinham sido criados em 2009, portanto não continham todos os dados longitudinais de para o período da amostra, registrando apenas a partir do início de sua criação. Somado ao fato de que poucas OSC conveniaram com o Governo Federal, produzindo uma das menores amostras dos modelos analisados (modelo 3) caracterizou a ocorrência de invariabilidade e consequente remoção do modelo de Efeitos Fixos.

proposto das variáveis independentes não explica a variância da variável dependente utilizada nos modelos.

Como alternativa ao método de Efeitos Fixos, que expressa cada variável como um desvio padrão do seu valor médio, foi utilizado o modelo de Primeiras Diferenças que diferente do método de Efeitos Fixos, toma sucessivas diferenças entre os valores em painel dos municípios, subtraindo sucessivamente as observações de cada uma das variáveis entre todos os municípios e calculando a regressão entre os valores da primeira diferença da variável dependente contra os valores da primeira diferença das variáveis independentes. Este método possui as mesmas vantagens do método de Efeitos Fixos, de não ter seus coeficientes estimados enviesados por características omitidas invariantes no tempo, porém possui as mesmas desvantagens, no sentido de eliminar as variáveis invariantes do modelo, visto que se não variam, não existem diferenças a serem calculadas nas regressões.

Com os resultados dos modelos de Primeiras Diferenças foi realizado o teste *Breuch-Pagan* para identificar a homoscedasticidade dos resíduos, que apontou nível de significância menor que o limite do *valor-p* ($0<0,05$) descartando a hipótese nula de que os resíduos possuem variação constante. Desta forma, para mitigar os efeitos da heterocedasticidade dos resíduos, a significância dos coeficientes estimados de todos os modelos foi calculado utilizando o método do *erro-padrão robusto*.

Todos os modelos apresentaram valores satisfatórios no teste F de significância global e bons coeficientes de determinação (R^2 ajustados). Muito embora os valores dos interceptos não tenham significância estatística, exceto para o Modelo 3, o foco para a verificação das hipóteses são: as magnitudes dos coeficientes estimados, sua orientação e significância estatística.

Para melhor identificação, os modelos foram apresentados em duas tabelas. Os modelos da tabela 21 contém como variáveis dependentes o valor de convênio per capita conveniados, enquanto que nos modelos da tabela 22 as variáveis dependentes se referem ao valor liberado per capita, conforme descrito na tabela 20.

Tabela 20 - Detalhamento dos Modelos

Modelos	Var. Dependente	Objetivo da Mensuração
Tabela 21 Modelo 1	Valor Total per capita Conveniado	Captar o efeito político no momento da celebração dos convênios utilizando os valores agregados de TVF.
Tabela 21 Modelo 2	Valor per capita Conveniado com os Municípios	Captar o efeito político no momento da celebração dos convênios entre municípios e consórcios públicos com as pastas ministeriais.
Tabela 21 Modelo 3	Valor per capita Conveniado com as OSC	Captar o efeito político no momento da celebração dos convênios entre as OSC e as pastas ministeriais.
Tabela 21 Modelo 4	Valor per capita Conveniado das Emendas Parlamentares Individuais	Captar o efeito político no momento da celebração dos convênios por meio das Emendas Parlamentares Individuais.
Tabela 22 Modelo 5	Valor Total per capita Liberado	Captar o efeito político da liberação dos recursos dos convênios utilizando os valores agregados de TVF.
Tabela 22 Modelo 6	Valor per capita Liberado aos Municípios	Captar o efeito político na liberação das TVF dos convênios entre municípios e consórcios públicos com as pastas ministeriais.
Tabela 22 Modelo 7	Valor per capita Liberado as OSC	Captar o efeito político na liberação das TVF dos convênios entre as OSC com as pastas ministeriais.
Tabela 22 Modelo 8	Valor per capita Liberado das Emendas Parlamentares Individuais	Captar o efeito político na liberação das TVF dos convênios por meio das Emendas Parlamentares Individuais.

Tabela 21 - Estimativas dos Modelos de Dados em Painel com Método de Primeiras Diferenças aplicadas às Transferências Voluntárias Federais Conveniadas

Variáveis Independentes	Coeficientes Estimados (Valor p)			
	Modelo 1	**Modelo 2**	**Modelo 3**	**Modelo 4**
IFGF	**0,489***** (0,000)	**0,229***** (0,002)	0,031 (0,920)	**0,217***** (0,001)
PIB	**-0,068***** (0,000)	**-0,096***** (0,000)	0,048 (0,638)	**-0,132***** (0,000)
PBF	**0,119***** (0,000)	**0,178***** (0,000)	-0,020 (0,435)	**0,143***** (0,000)
POP	-0,000 (0,198)	**-0,000***** (0,001)	**0,000***** (0,000)	**-0,000***** (0,000)
SIT.EMER	0,029 (0,160)	-0,011 (0,686)	**-0,196**** (0,032)	**-0,072***** (0,003)
CAL.PUB	-0,036 (0,795)	0,091 (0,592)	**1,089***** (0,000)	-0,147 (0,369)
PS.ANOEL	-0,088 (0,685)	**-0,275**** (0,044)	-0,084 (0,576)	-0,452 (0,597)
PF.ANOEL	-0,829 (0,158)	**1,476***** (0,000)	---	-0,928 (0,150)
P.PRES	**0,064***** (0,008)	**0,114***** (0,000)	**-0,240***** (0,009)	-0,020 (0,439)
P.GOV	**-0,070***** (0,000)	**-0,091***** (0,000)	**0,280***** (0,008)	-0,028 (0,227)
P.PRESGOV	**-0,093*** (0,084)	0,028 (0,670)	**-0,494**** (0,022)	-0,066 (0,248)
P.COAL	**0,044**** (0,005)	0,005 (0,780)	**0,159**** (0,016)	0,025 (0,154)
PS.DM	-0,083 (0,285)	**0,281***** (0,006)	-0,357 (0,283)	**-0,233***** (0,006)
PF.DM	**1,796***** (0,000)	**1,726***** (0,000)	-0,294 (0,611)	**2,028***** (0,000)
PF.MV	**-0,865***** (0,000)	**-0,827***** (0,000)	-0,162 (0,643)	**-0,988***** (0,000)
GV.DM	**0,119*** (0,078)	0,112 (0,213)	**1,488***** (0,000)	0,065 (0,373)
GV.DMUF	**-3,508***** (0,000)	**-4,437***** (0,000)	**-3,399***** (0,000)	**-5,488***** (0,000)
DF.NDE	**-0,065***** (0,000)	**-0,059***** (0,000)	0,018 (0,154)	**-0,063***** (0,000)
DF.NDEPT	0,003 (0,706)	-0,014 (0,301)	**-0,109**** (0,013)	-0,005 (0,589)
DF.NDEPSDB	**0,060***** (0,000)	**0,071***** (0,000)	-0,031 (0,440)	**0,045***** (0,000)
DF.NDEMDB	**-0,019*** (0,078)	**-0,047***** (0,001)	-0,054 (0,115)	**-0,049***** (0,000)
DF.DMNDE	**0,652***** (0,000)	**0,700***** (0,000)	**0,893***** (0,000)	**0,849***** (0,000)
DF.DMPT	-0,060 (0,363)	**-0,143*** (0,089)	0,315 (0,319)	**-0,145**** (0,036)
DF.DMPSDB	**-0,389***** (0,000)	**-0,257***** (0,003)	-0,127 (0,716)	**-0,268***** (0,000)
DF.DMMDB	**0,416***** (0,000)	**0,467***** (0,000)	**1,043***** (0,000)	**0,312***** (0,000)
DF.GINICVEP	**0,169*** (0,083)	**-0,344***** (0,005)	**-1,786***** (0,000)	0,061 (0,586)
INTERCEPTO	0,001 (0,626)	-0,003 (0,623)	**0,039*** (0,096)	-0,001 (0,770)
Critérios dos Testes	**Estatísticas – (Valor p)**			
Observações (n / N)	5.493 / 30.738	5.091 / 18.489	781 / 1.621	5.335 / 20.810
R2 / R2 Ajust.	0,184 / 0,183	0,225 / 0,223	0,073 / 0,044	0,307 / 0,306
Teste F de Significância	218,751 ***	149,635 ***	2.557 ***	264,268 ***
Quad. Soma Resíduos	44,174	26,868	3,492,5	22754

Fonte: Elaboração Própria..
*Significação p-valor: ≤ 0,01 ***, ≤ 0,05 **, < 0,1 *, computadas estatísticas robustas do erro.*

Tabela 22 - Estimativas dos Modelos de Dados em Painel com Método de Primeiras Diferenças aplicadas às Transferências Voluntárias Federais Liberadas

Variáveis Independentes	Coeficientes Estimados (valor *p*)			
	Modelo 5	**Modelo 6**	**Modelo 7**	**Modelo 8**
IFGF	**1,393***** (0,000)	**1,202***** (0,000)	**0,733***** (0,001)	**0,859***** (0,000)
PIB	**-0,077***** (0,000)	**-0,104***** (0,000)	0,016 (0,851)	**-0,128***** (0,000)
PBF	**0,120***** (0,000)	**0,167***** (0,000)	**0,275***** (0,000)	**0,126***** (0,000)
POP	0,000 (0,869)	**-0,000**** (0,015)	**0,000***** (0,000)	**-0,000***** (0,004)
SIT.EMER	**0,051**** (0,048)	**0,055*** (0,061)	**0,229***** (0,005)	-0,053 (0,104)
CAL.PUB	-0,205 (0,211)	-0,162 (0,442)	-0,005 (0,978)	-0,113 (0,506)
PS.ANOEL	-0,448 (0,313)	**-0,454**** (0,023)	**-0,631*** (0,066)	0,215 (0,791)
PF.ANOEL	-1,341 (0,370)	**-0,428*** (0,072)	**-0,520***** (0,000)	-0,247 (0,492)
P.PRES	0,025 (0,385)	**0,107***** (0,003)	-0,086 (0,423)	-0,024 (0,442)
P.GOV	**-0,052**** (0,041)	-0,031 (0,335)	**0,273***** (0,001)	0,010 (0,748)
P.PRESGOV	-0,005 (0,924)	-0,102 (0,183)	**-0,642***** (0,002)	-0,032 (0,640)
P.COAL	**0,064***** (0,000)	0,024 (0,301)	**0,132*** (0,058)	**0,056**** (0,010)
PS.DM	-0,057 (0,541)	**0,339***** (0,002)	-0,572 (0,209)	-0,028 (0,791)
PF.DM	**2,224***** (0,000)	**1,588***** (0,000)	0,024 (0,964)	**2,459***** (0,000)
PF.MV	**-1,035***** (0,000)	**-0,616***** (0,000)	**-0,692**** (0,034)	**-1,123***** (0,000)
GV.DM	-0,029 (0,718)	0,029 (0,769)	0,531 (0,143)	0,025 (0,781)
GV.DMUF	**-3,359***** (0,000)	**-4,425***** (0,000)	**-2,024**** (0,035)	**-6,301***** (0,000)
DF.NDE	**-0,071***** (0,000)	**-0,067***** (0,000)	**0,042**** (0,029)	**-0,061***** (0,000)
DF.NDEPT	0,015 (0,197)	-0,012 (0,426)	**-0,184***** (0,001)	-0,020 (0,119)
DF.NDEPSDB	**0,100***** (0,000)	**0,086***** (0,000)	-0,034 (0,590)	**0,072***** (0,000)
DF.NDEMDB	-0,013 (0,325)	-0,022 (0,200)	**-0,158**** (0,011)	**-0,072***** (0,000)
DF.DMNDE	**0,690***** (0,000)	**0,698***** (0,000)	**1,102***** (0,000)	**0,879***** (0,000)
DF.DMPT	-0,017 (0,834)	0,111 (0,283)	**1,797***** (0,000)	**-0,335***** (0,000)
DF.DMPSDB	**-0,406***** (0,000)	**-0,170*** (0,096)	0,000 (0,998)	**-0,420***** (0,000)
DF.DMMDB	**0,389***** (0,000)	**0,586***** (0,000)	**1,814***** (0,000)	**0,298***** (0,000)
DF.GINICVEP	0,168 (0,149)	**-0,257*** (0,058)	**-1,717***** (0,000)	-0,148 (0,311)
INTERCEPTO	0,001 (0,793)	-0,000 (0,906)	0,031 (0,160)	-0,010 (0,131)
Critérios dos Testes	**Estatísticas – (valor p)**			
Observações (n / N)	5.350 / 29.650	5.000 / 22.600	768 / 1.900	4.843 / 17.138
R2 / R2 Ajust.	0,144 /0,143	0,167 / 0,166	0,123 / 0,102	0,273 / 0,271
Teste F de Significância	157,439 ***	135,725 ***	5,964 ***	177,603 ***
Quad. Soma Resíduos	60,284	51,736	4,682	23,383

Fonte: Elaboração Própria..
*Significação p-valor: ≤ 0,01 ***, ≤ 0,05 **, < 0,1 *, computadas estatísticas robustas do erro.*

4.3.1 Os Resultados das Variáveis Socioeconômicas e Capacidade Institucional

Normativamente as TVF devem atuar como um mecanismo de equalização das demandas sociais de modo que sua distribuição seja endereçada aos municípios com mais vulnerabilidades sociais e econômicas, neste intento as variáveis PIB (*produto interno bruto*) e PBF (*programa bolsa família*) foram mobilizadas com o objetivo de medirem a riqueza e vulnerabilidade social dos municípios. A ideia é que quanto maior o PIB do município mais rico e menos recursos per capita são necessários e quanto maior o valor gasto com o Programa Bolsa Família maior vulnerabilidade social e portanto maior o gasto dos recursos discricionários necessários. Os resultados confirmam esse viés redistributivo das TVF no modelo 1 para os valores per capita conveniados e no modelo 5 para os valores per capita liberados aos municípios, que em termos percentuais, aponta que o incremento em 1% do PIB no município, os valores per capita conveniado e liberado diminuem 0,07% e 0,08% e quando o valor do PBF aumenta em 1% os valores per capita aumentam em 0,12%.

Os resultados nos dados desagregados dos convênios quando os convenentes são os municípios (*modelos 2 e 6*) indicam que quando o PIB aumenta 1% os valores TVF per capita diminuem em 0,1% e quando o PBF aumenta em 1% os valores per capita aumentam em 0,18% e 0,17%. Porém, nos casos de convênios com Organizações da Sociedade Civil (*modelos 3 e 7*), apenas os recursos per capita liberados relacionados à variável PBF apresentou significância estatística indicando que o aumento 1% aumenta em 0,27% o valor das TVF per capita liberado. Nas TVF oriundos de emendas parlamentares individuais (*modelos 4 e 8*), indicam que quando o PIB aumenta em 1% o valor das TVF per capita diminui 0,13% e quando o PBF aumenta em 1% o valor per capita aumenta em 0,14% e 0,13%.

Espera-se que os municípios com maior capacidade institucional tenham melhores condições burocráticas de conveniarem com o Governo Federal e de se beneficiarem das emendas parlamentares individuais, visto o custo de oportunidade na alocação dos recursos frente a viabilidade da execução das políticas públicas, serem mais plausíveis e prováveis em municípios com maior capacidade técnica. Nesta vertente, o argumento de que quanto maior o IFGF (*índice firjan de desenvolvimento institucional*) maior o volume total de recursos conveniados e liberados se mostrou significativo em ambos os modelos 1 e 5. Os resultados indicam que quanto maior o IFGF os valores per capita aumentam em 0,49% e 1,39% demonstram ainda que a influência da maior capacidade institucional municipal tem mais efeito quando dos desembolsos dos recursos.

Em suma, todas as três variáveis (*PIB, PBF E IFGF*) tiveram resultados em todos os modelos, corroborados com os resultados esperados da tabela 19.

4.3.2 Os Resultados das Variáveis de Interesse Institucional

É presumível que quando um município em um momento de vulnerabilidade específica, decreta situação de emergência (SIT.EMER) ou estado de calamidade pública (CAL.PUB) que o Governo Federal assista com mais recursos discricionários a essas localidades. Os resultados dos valores totais per capita conveniado e liberado apresentados pelos modelos 1 e 5, por sua vez apresentam orientações distintas para essas variáveis, enquanto que nos casos de notificação de emergências a relação de causalidade é positiva nas notificações de estado de calamidade pública são negativas.

Para os casos em que o município notifica estado de calamidade pública, verifica-se que a orientação dos coeficientes estimados aponta para um menor volume de recursos de modo geral, porém estes resultados não apresentam significância estatística. Curiosamente, verifica-se que as Organizações da Sociedade Civil que se encontram nestes municípios, conveniam 1,01% de TVF per capita a mais.

Para os casos em que o município notifica situação de emergência, nota-se que o volume de TVF per capita conveniadas com as Organizações da Sociedade Civil e oriundos de emendas parlamentares individual são menores em: -0,19% e -0,07%. Porém no processo de priorização dos desembolsos de recursos os municípios recebem 0,055% e as OSC 0,23% a mais de TVF per capita.

Em suma, os resultados esperados da tabela 19, para os recursos desembolsados, foram parcialmente corroborados. Dentre as notificações (*estado de calamidade pública ECP e situação de emergência SE*), a ECP muito embora tenha apresentado orientação contrária ao esperado, seus resultados para todos os modelos não foram estatisticamente significativos, o que enseja que esta notificação não é determinante na alocação das TVF, enquanto que a SE apresentou a relação esperada com significância estatística.

4.3.3 Os Resultados das Variáveis do Ciclo Eleitoral

As variáveis de ciclo eleitoral pretendem identificar a alocação estratégica dos recursos discricionários associados aos anos de eleição presidencial (PS.ANOEL) e de eleição municipal (PF.ANOEL), porém quando analisados as TVF agrupadas de convênio e desembolso (*modelos 1 e 5*) os resultados apresentam sinal negativo mas não estatisticamente significativos para que se obtenham conclusões.

De todo modo, analisando as TVF desagrupadas, verifica-se que os municípios em anos de eleição municipal conveniam 1,48% a mais mas recebem -0,43% a menos de recursos per capita e em anos de eleição presidencial, conveniam e recebem menos recursos per capita -0,27% e -0,45%.

Já no caso das OSC apenas os resultados de desembolso foram significativos, indicando que recebem em média -0,63% e -0,52% a menos de recursos per capita nos anos de eleição presidencial e municipal, respectivamente.

Em suma, os resultados esperados da orientação da relação entre os anos eleitorais e os desembolsos descritos na tabela 19 foram corroborados pelos modelos 6 e 7. Porém, na análise dos recursos agrupados conveniados e liberados (modelos 1 e 5), mesmo tendo as orientações dos coeficientes estimados corroborados pelo esperado na tabela 19 os resultados não foram estatisticamente significativos.

4.3.4 Os Resultados das Variáveis do Alinhamento Partidário (Hipóteses 1 e 2)

Para analisar estas hipóteses foram mobilizadas variáveis relacionadas ao alinhamento partidário, tais como: P.PRES (alinhamento partidário entre prefeito e presidente); P.GOV (alinhamento entre prefeito e governador); P.COAL (alinhamento partidário entre prefeito e os partidos da coalizão do presidente) e a interação entre as variáveis P.PRES e P.GOV para analisar o alinhamento partidário simultâneo entre o prefeito, governador e presidente através da variável P.PRESGOV.

A primeira hipótese desta pesquisa pretende identificar se o alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente afeta o volume de recursos conveniados e liberados aos municípios. Nos resultados das TVF agrupadas (*modelos 1 e 5*) verifica-se que ambos os coeficientes estatísticos estão orientados positivamente, conforme o esperado pela tabela 19, porém apenas os recursos conveniados possuem significância estatística. Em outras palavras, os prefeitos alinhados partidariamente ao presidente conveniam 0,06% ou R$ 1,00 a mais per capita que os prefeitos opositores, mas não é possível afirmar que são beneficiados com mais recursos liberados por serem alinhados partidariamente ao Presidente.

Porém analisando os dados desagregados das TVF para convênios exclusivos entre os municípios e o Governo Federal para os recursos conveniados e liberados (*modelos 2 e 6*), verifica-se que ambos os coeficientes estimados possuem orientação e significância estatística esperada na tabela 19. Em outras palavras, os municípios cujos prefeitos são alinhados ideologicamente ao partido do Presidente conveniam (0,114%) e recebem (0,107%) em torno de R$ 1,11 per capita a mais de recurso que os municípios cujos prefeitos são opositores.

Complementarmente, a primeira hipótese desta tese também busca identificar o efeito do alinhamento partidário entre prefeitos e os partidos da coalizão de sustentação ao Presidente sobre o volume de recursos conveniados e liberados, mobilizando para tal desiderato a variável explicativa P.COAL. A literatura brasileira, versa que existe efeito positivo nesta relação, que de fato foi constatado pelos resultados da orientação e significância estatística dos coeficientes estimados das TVF per capita agregadas (*modelos 1 e 5*). Isso significa que os municípios com prefeitos alinhados ideologicamente aos partidos da coalizão de apoio ao Presidente conveniam e recebem aproximadamente R$ 1,0 per capita a mais recursos que os municípios com prefeitos opositores.

Porém, aprofundando a investigação destes resultados pela análise desagregada dos valores conveniados (*modelos 2, 3 e 4*), percebe-se que o que influencia neste resultado agregado não são os convênios realizados exclusivamente pelos municípios por prefeitos pertencentes à coalizão com o Governo Federal, mas o que é realizado pelas OSC (1,59%) com o Governo Federal nestes municípios, que conveniam R$ 1,1 per capita a mais de TVF. Quanto aos valores liberados (*modelos 6, 7 e 8*), os municípios cujos prefeitos são alinhados à coalizão de apoio ao Presidente recebem mais TVF oriundos dos Deputados Federais por meio das emendas parlamentares individuais (0,056%) e do Governo Federal destinado às OSC (0,132%), cujos valores são R$ 1,0 e R$ 1,1 per capita, respectivamente.

Considerando a coalescência na composição das pastas ministeriais formadas prioritariamente por membros dos partidos da coalizão presidencial, verifica-se de forma contra intuitiva, que os municípios com prefeitos alinhados aos partidos da coalizão presidencial não são privilegiados pelas pastas ministeriais com a alocação tática de recursos para os seus municípios. Diferentemente de ser alinhado ao partido do presidente, o alinhamento à coalizão não se traduz em convênios com maiores volumes de recursos nem em maiores liberações como apontado pelos resultados sem significância estatística dos modelos 2 e 6. Em outro aspecto, estes resultados também permitem timidamente o indicativo de que o pertencimento ao partido da coalizão também não se traduz em maior intermediação burocrática *casework* por parte dos deputados federais aliados junto as pastas ministeriais. Não significa negar completamente esta estratégia, mas apenas que esta ação não produz os efeitos na busca por recursos discricionários direcionados aos municípios.

A segunda hipótese desta pesquisa pretende identificar se o Governo Federal convenia ou destina mais recursos às OSC nos municípios opositores como forma de executar políticas públicas ignorando a prefeito local para que este não receba o crédito político (BUENO, 2017). Os coeficientes estimados da variável P.PRES nos (*modelos 3 e 7*) que representam os

valores per capita conveniados e liberados às OSC nos municípios, apresentam orientação negativa para o alinhamento partidário. Isto significa que os municípios aliados, conveniam e recebem menos recursos destinados às OSC, logo pode-se inferir que as OSC nos municípios opositores são mais beneficiadas. Porém, apenas o coeficiente estimado do modelo 3 apresenta significância estatística, de modo que só é possível afirmar esta causalidade para o momento em que são celebrados os convênios, ou seja, as OSC nos municípios opositores conveniam 0,24% ou R$ 1,27 reais per capita a mais que as OSC em municípios aliados. Em outras palavras, não se pode afirmar com robustez que as Organizações da Sociedade Civil em municípios opositores recebam mais recursos discricionários.

Bueno (2017), apontou que os valores liberados às OSC foram maiores em municípios opositores cujo prefeito foi eleito com uma pequena margem de vitória. Esta afirmação foi parcialmente corroborada pelo resultado da variável PF.MV (*margem de vitória*) no modelo 7 que o inferiu o efeito da competição política dos prefeitos sobre o desembolso às OSC. O resultado do coeficiente estimado significativo estatisticamente orientado negativamente aponta que quanto menor a margem de vitória (*maior a competição política*) maior o valor dos recursos recebidos, em termos nominais, as OSC receberam R$ 1,99 per capita a mais nos municípios cujo prefeito foi eleito por uma margem de vitória mais estreita.

Porém, a segunda hipótese desta tese procurava constatar a externalidade do efeito negativo do alinhamento partidário sobre o desembolso de recursos à população das OSC sem a delimitação do contrafactual baseado na competição política (*margem de vitória*) e embora o resultado da variável do alinhamento partidário P.PRES no modelo 7, tenha apresentado sinal negativo (*orientação compatível com o esperado pela teoria*) não se confirmou a significância estatística deste coeficiente estimado.

De todo modo, este resultado não vai de encontro a argumentação de Bueno (2017), mas complementa a sua teoria, pois a obtenção do crédito político pode ser estabelecido também no momento da celebração do convênio quando da sinalização positiva por parte do Governo Federal do interesse na execução de determinada política pública perante o seu reduto eleitoral. Assim, tem-se um alargamento desta teoria, concluindo que, no geral, as Organizações da Sociedade Civil conveniam mais recursos nos municípios opositores, mas apenas nos locais aonde a competição política foi maior, essas entidades foram mais beneficiadas.

Complementarmente foram mobilizadas variáveis explicativas para entender o efeito político do governador. Muito embora os governadores também contratualizem com o Governo Federal através de convênios com os Estados, a análise dos resultados deste estudo

se concentra nos municípios e nesta relação, não é nítida a participação dos governadores no processo de celebração e liberação de recursos realizados pelos municípios e OSC com o Governo Federal, visto que se tratar de entidade externa ao processo. Porém, o governador pode ter o papel de intermediar as demandas de prefeitos aliados junto aos deputados federais nas pastas ministeriais de modo a beneficiar seu grupo político no estabelecimento de alianças locais.

Os resultados no entanto, indicam que os municípios aliados ao governador não são beneficiados com recursos federais, em contraponto, as OSC em municípios aliados ao governador são privilegiados em R$ 1,3 per capita a mais que em municípios opositores. Este resultado é exatamente o contrário dos resultados do alinhamento ao presidente para as transferências federais, sugerindo como apontado por Puttomatti (2013), que os governadores se utilizam das transferências estaduais para beneficiar os municípios aliados. Fato que se comprova quando analisado os resultados do alinhamento partidário entre todos os atores políticos (*prefeito, governador e presidente*) que indica que a inserção do governador nesta equação reduz o recebimento de recursos federais aos municípios aliados.[43]

Por fim, como esperado, o alinhamento partidário entre prefeitos, governadores e presidente não tem relação causal estatisticamente significativa com a alocação dos valores conveniados e liberados oriundos de emendas parlamentares individuais. Estas, por terem a destinação demandada com base no interesse do parlamentar, não sofre o efeito político deste alinhamento partidário ao presidente. Muito embora este trabalho não tenha realizado a análise do efeito do alinhamento partidário entre os prefeitos e os parlamentares sobre as TVF é presumível que esta relação causal prevaleça de forma significativa, como apontado na literatura nacional.

Em suma, analisando os resultados dos modelos e comparando com os resultados esperados descritos na tabela 19, o efeito do alinhamento partidário entre prefeito e presidente e prefeitos e partidos da coalizão correspondeu aos resultados esperados enquanto que o efeito do alinhamento ao governador se mostrou contrário ao resultado inicialmente esperado.

4.3.5 Os Resultados das Variáveis de Dominância Político Partidária

De forma auxiliar, para testar a teoria distributivista *core voters* de Cox e McCubbins (1996) e a relação da dominância descrita por Ames (2003) como fator mais explicativo para comportamento político clientelista, foram mobilizadas variáveis explicativas que

43 O coeficiente estimado deste resultado embora tenha orientação negativa possui significância estatística de 0,183.

dimensionam a base eleitoral dos atores políticos, tais como: PS.DM (*dominância do presidente no município*); PF.DM (*dominância do prefeito no município*), GV.DM (*dominância do governador no município*) e GV.DMUF (*dominância do governador no Estado*).

Ainda, para analisar o efeito do engajamento político dos deputados federais na obtenção de recursos federais aos municípios aliados, foram mobilizadas as variáveis explicativas: DF.NDE (*quantidade de deputados federais eleitos com voto no município*); DF.NDEPT (*quantidade de deputados federais eleitos do PT com votos no município*); DF.NDEPSDB (*quantidade de deputados federais eleitos do PSDB com votos no município*); DF.NDEMDB (*quantidade de deputados federais eleitos do MDB com votos no município*); e as respectivas dominâncias dos parlamentares eleitos nos municípios: DF.DMNDE (*dominância dos deputados federais eleitos com voto no município*), analisadas também de forma segregada em função dos três principais partidos: DF.DMPT, DF.DMPSDB e DF.DMMDB.

Os resultados apontam que quanto maior a dominância do presidente no município maior o volume de recursos federais conveniados pelos municípios e menor o volume de recursos conveniados oriundos de emendas parlamentares individuais. Porém quando analisados os valores liberados, a dominância do presidente só se faz estatisticamente significativa para os convênios efetuados pelos municípios nas pastas ministeriais, ou seja, o alinhamento partidário só beneficia a relação com os prefeitos.

Prefeitos dominantes sinalizam um reduto eleitoral bem estabelecido e dessa forma atraentes a alianças e apoio político. Fato que se mostrou relevante nos coeficientes estimados dos modelos 1 e 5, que apontam que 1% de aumento no nível de dominância do prefeito resulta em R$ 6,0 e R$ 9,2 per capita a mais no volume de recursos conveniados e liberados pelo Governo Federal.

Por outro lado a inserção de governadores dominantes nos municípios nesta equação impacta apenas nos volumes de recursos conveniados pelas OSC, visto que todos os resultados da tabela 22 que trata dos valores liberados, não são estatisticamente significativos. Este achado corrobora com o efeito do alinhamento partidário do prefeito com o governador no volume de recursos destinados às OSC descrito no tópico 3.3.4. Porém o que mais se evidenciou nos resultados foi o efeito negativo entre a dominância dos governadores no Estado e o volume de recursos federais destinados aos municípios. Analisando os recursos de forma agregada, a cada 1% no aumento no nível de dominância do governador, os municípios conveniam R$ 33,38 per capita e recebem R$ 28,76 per capita a menos de TVF. Este achado

também é percebido quando analisados os recursos de forma desagregada. A cada 1% a mais no nível de dominância do governador, os municípios conveniam R$ 84,52 e recebem R$ 83,51 per capita a menos nos convênios com os ministérios; as OSC conveniam R$ 29,93 e recebem R$ 7,56 per capita a menos nos convênios com os ministérios; e por fim, os municípios conveniam R$ 241,77 e recebem R$ 545,12 per capita a menos de recursos oriundos de emendas parlamentares individuais. Em outras palavras, os municípios conveniam e recebem maiores volumes de recursos federais nos Estados onde os governadores foram eleitos com menor dominância eleitoral (*maior competição política*).

Analisando os resultados relacionados aos deputados federais e as relações com os volumes de recursos conveniados e liberados aos municípios, percebe-se que o simples fato de os municípios destinarem votos aos Deputados Federais eleitos não se constitui num fator determinante para o incremento de recursos, pelo contrário, os resultados apontaram que quanto maior o número de Deputados Federais eleitos com votos no município, menos recursos foram transacionados. Essa relação pode ser melhor compreendida com a análise da variável de dominância desses Deputados Federais no município, que apresentou que quanto maior a dominância eleitoral no município maior a quantidade de recursos recebido. Por tanto, a simples dispersão de votos entre os Deputados Federais eleitos não determina um tratamento prioritário do parlamentar ao município, mas sim, a composição de um reduto eleitoral forte no município se traduz no incentivo que direciona a sua atuação no atendimento das demandas localizadas, conforme apontado por Cox e Mccubbins (1996) e Ames (2003).

Não obstante, esta pesquisa também realizou estas análises desagregando a atuação parlamentar pelos três principais partidos: PT o partido do presidente (*na maior parte do período analisado e posteriormente partido da oposição*), MDB o maior partido de apoio à coalizão do presidente (*posteriormente o partido do presidente*) e o PSDB o partido de oposição ao governo (*posteriormente com o impeachment, o partido de apoio à coalizão*).

Verificando os resultados da relação entre a quantidade de deputados federais do PT eleitos com votos no município e os recursos conveniados e desembolsados, constata-se que apenas os coeficientes estimados relacionado às OSC são estatisticamente significativos e mesmo assim com orientação negativa, ou seja, conveniam e recebem menos recursos. Ainda, que a dominância desses deputados federais nos municípios se traduz em menos recursos conveniados pelos municípios e oriundos de emendas parlamentares individuais, porém em mais recursos liberados às OSC. Em suma, nos locais aonde os parlamentares do PT tiveram maior dominância os recursos de emendas parlamentares individuais são menores, mas as OSC são mais beneficiadas.

No caso do PSDB, a quantidade de parlamentares eleitos com votos se traduz em maiores recursos conveniados e desembolsados ao município, via convênio direto com os ministérios e via emendas parlamentares individuais. Mas no sentido inverso, a dominância eleitoral desses parlamentares resultou em menos recursos aos municípios. Conclui-se que os parlamentares do PSDB não direcionam seus recursos nem intermedeiam de forma direta os municípios aonde possuem dominância.

Os resultados dos parlamentares do MDB, por sua vez, apresentaram-se opostos aos resultados dos parlamentares do PSDB. Denotando que o foco comportamental dos parlamentares do MDB ocorre nos municípios aonde possuem dominância. Os resultados apontam que os municípios com dominância dos deputados federais do MDB conveniaram e receberam mais recursos. Esta afirmação é consistente também para os modelos que analisam os dados desagregados pelas entidades convenentes (*municípios, OSC)* e concedentes *(emendas parlamentares individuais*). Em suma, para os municípios, ter a dominância dos deputados federais do MDB representa mais recursos de um modo geral.

Os municípios com dominância dos deputados federais eleitos do PT e PSDB recebem em média R$ 1,4 e 1,5 per capita a menos enquanto que os com dominância do MDB recebem R$ 1,3 per capita a mais. O que se nota dos resultados é que tanto os deputados federais do PT quanto o PSDB quando analisados de forma agrupada, não direcionam prioritariamente seus recursos de emendas parlamentares individuais para os municípios aonde possuem dominância eleitoral, enquanto que no MDB esse comportamento é a regra.

Analisando os resultados obtidos com os resultados esperados da tabela 19, relacionadas à quantidade de deputados federais eleitos com votos no município, verifica-se que: a) para o PT o sinal foi contrário ao esperado, deduzia-se que os municípios por darem apoio à maior quantidade de parlamentares eleitos do partido do presidente os traria maiores benefícios, o que de fato não aconteceu; b) para o PSDB, o sinal foi contrário ao esperado, ou seja, por serem da oposição ao presidente esperava-se que esses municípios seriam preteridos dos recursos, o que de fato não se constatou; c) para o MDB, o sinal corroborou com os resultados esperados.

Analisando os resultados obtidos com os resultados esperados da tabela 19, relacionadas à dominância dos deputados federais eleitos nos municípios, verifica-se que: a) para o PT o sinal negativo foi contrário ao esperado, deduzia-se que os municípios com maior dominância dos deputados federais do partido do presidente seriam mais beneficiados, o que de fato não aconteceu; b) para o PSDB, o sinal negativo corroborou com os resultados

esperados, pois sendo da oposição esperava-se que esses municípios fossem preteridos; c) para o MDB, o sinal positivo corroborou com os resultados esperados.

4.3.6 Os Resultados da Variável de Concentração dos Votos e Competição Política (Hipótese 3)

Em seu trabalho, Bijos (2013) identificou resultados contrários a literatura consolidada sobre os efeitos da concentração de votos e competição política para as TVF destinadas aos municípios de Estado de Minas Gerais. Desta forma, esta hipótese procura validar ou contestar os resultados deste achado no Estado de Minas Gerais para a população dos municípios do Brasil.

Analisando os resultados obtidos dos totais per capita de TVF conveniadas e liberadas (*modelos 1 e 5*) verifica-se que os coeficientes estimados possuem orientação positiva – *efeito esperado pela literatura e contrário aos resultados de Bijos (2013)* – que indicam que quanto maior a concentração de votos e a competição política entre os deputados eleitos, maior é o volume de recursos conveniados e liberados. Porém, uma das limitações destes resultados consiste no nível de significância estatística dos coeficientes estimados que se apresenta ligeiramente acima do limite estatístico convencionado (*p-valor*<=0,05), sendo: (*p-valor*=0,083) para a probabilidade do resultado das TVF conveniadas, e (*p-valor*=0,149) para os resultados das TVF liberadas. Outra limitação para esta interpretação se encontra no fato de que estes resultados se referem aos valores agregados das TVF, ou seja, estão englobadas nesta variável dependente todas as modalidades de convenentes e concedentes e não apenas as emendas parlamentares individuais.

Partindo então para a análise das TVF per capita oriundas de emendas parlamentares individuais (*modelos 4 e 8*), verifica-se no primeiro caso que quanto maior a concentração de votos e a competição política maior o volume de recursos oriundos de emendas parlamentares individuais conveniados pelos municípios e no segundo caso que o este efeito é inverso para o volume de recursos recebidos. Porém, como estes resultados não são estatisticamente significativos estas conclusões não são probabilisticamente consistentes, de modo que não é possível afirmar que a concentração dos votos, ponderado pela competição política dos deputados federais eleitos, tem efeito sobre os volumes de recursos conveniados e liberados pelos municípios brasileiros oriundos de emendas parlamentares individuais.

Curiosamente, esta variável apresentou coeficientes estimados estatisticamente significativos para os valores conveniados e liberados de convênios realizados pelos municípios e OSC com o Governo Federal. Porém, em ambos os casos, o efeito desta

interação é contrária à literatura, vez que os resultados indicam que quanto menor a concentração de votos e competição política dos deputados federais eleitos, maior são os volumes de recursos conveniados e liberados aos municípios, seja por convênios diretos ou de forma indireta por meio de OSC. Em média os municípios recebem R$ 1,19 e as OSC recebem R$ 5,57 per capita a mais a cada decréscimo em 1% no nível da variável df.ginicvep.

Uma possível explicação para este achado pode estar relacionado à teoria de *swing voters* de *Lindbeck* e Wiebull (1987), dado que a menor concentração de votos indica uma melhor distribuição entre os candidatos e consequentemente que o reduto eleitoral não está capturado por um determinado parlamentar e que a baixa competição política indica que são poucos candidatos disputando os votos do reduto eleitoral, de modo que esta circunstância pode se tornar em uma oportunidade para as ações de intermediação burocrática (*casework*) junto aos prefeitos dominantes e OSC visando o estabelecimento de alianças políticas que rendam votos futuros na arena eleitoral proporcional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Muito embora o tema do efeito político sobre a alocação dos recursos discricionários seja um objeto de estudo amplamente debatido pela literatura nacional e internacional, esta tese procurou avançar e detalhar os mecanismos políticos existentes nestas relações. A análise com dados longitudinais permitiu compor com mais robustez os resultados alcançados, visto que grande parte da literatura se utiliza de modelos com corte transversal ou modelos econométricos de avaliação de impacto (*regressão descontínua*). Enquanto o primeiro não leva em consideração a heterogeneidade existente nos municípios que afeta a magnitude dos coeficientes estimados, o segundo apresentam resultados que não podem ser validados externamente ao experimento.

Desta forma, o presente trabalho tem o objetivo de contestar ou validar externamente as premissas já existentes, inovando ao lançar seu olhar para os diversos momentos da interação política sobre os recursos discricionários, assim procurou analisar não apenas os recursos que foram destinados aos municípios, mas também os recursos que foram mobilizados através de convênios. Se de um lado, o recurso discricionário recebido pelo município é o que efetivamente implementa as políticas públicas e gera o reconhecimento político, por outro, os recursos conveniados sinalizam o estabelecimento de alianças entre os atores políticos nas diversas esferas governamentais.

Não satisfeito, esta pesquisa se valeu da desagregação dos entes convenentes e concedentes na análise dos dados, para comparar e medir os resultados pelas diversas dinâmicas e motivações conflitantes nos processos de concessão e liberação dos recursos, partindo do pressuposto que os condicionantes políticos são diferentes entre os convênios estabelecidos: a) diretamente pelo município com as pastas ministeriais; b) diretamente pelas Organizações da Sociedade Civil com as pastas ministeriais e c) convênios oriundos de emendas parlamentares individuais. A lógica desta desagregação, se origina no fato de que a alocação dos recursos discricionários sofre o efeito político mais diretamente pelos atores que detém o seu controle: as emendas parlamentares individuais pelos Deputados Federais e os convênios com municípios e OSC pelo Governo Federal através das pastas ministeriais. Assim esta desagregação permitiu que os resultados trouxessem nuances explicativas a este fenômeno, ampliando a visão agrupada dos resultados comumente utilizados na literatura nacional.

De todo modo, foram mobilizadas também explicações complementares aos incentivos políticos distributivistas, visto que o aspecto finalístico dos recursos discricionários no federalismo brasileiro visa o atendimento redistributivo às demandas localizadas e regionalizadas da população, para aplainar as disparidades sociais existentes. Desta forma, os resultados apontam que não obstante à ênfase ao caráter distributivo movido pelos incentivos políticos, de modo geral os municípios menores, mais pobres e com maior vulnerabilidade social são mais beneficiados pelos recursos discricionários. Fato que reforça que, o caráter distributivo na alocação destes recursos não prepondera sobre o caráter redistributivo, em outras palavras, mesmo que os recursos sejam orientados por incentivos políticos, sua destinação prioriza as localidades mais vulneráveis, o que reforça a utilização deste mecanismo como um instrumento para a diminuição das desigualdades sociais, cabendo ressaltar que este achado é antagônico ao preconizado por Soares e Melo (2016).

Ainda, os resultados apontam que os municípios com maior capacidade institucional, que se notabiliza por uma maior especialização burocrática, são mais beneficiados. Este argumento corrobora com a necessidade do município de atender os requisitos inerentes ao processo de concessão e liberação dos convênios, visto que quanto maior a capacidade burocrática para acompanhar e implementar as políticas públicas por parte do ente convenente, maior a possibilidade deste de celebrar convênios e obter os recursos conveniados. Ainda reforçando este ponto de vista, a maior capacidade institucional no município, também atua como um incentivo para a destinação das emendas por parte dos parlamentares federais.

Analisando o contexto do Interesse Institucional, notadamente pela situação em que os municípios se encontram em dificuldades, sinalizadas pelas notificações de: situação de emergência e estado de calamidade pública, os resultados apontam que os municípios em situação de emergência são os mais beneficiados e que a notificação de calamidade pública, muito embora se constitua em uma notificação mais grave, não é um fator relevante neste processo.

Partindo para a análise dos determinantes políticos, no contexto dos ciclos políticos, que se constituem nos últimos anos de mandato do presidente e do prefeito, os resultados apontam que nos anos de eleições presidenciais e municipais os volumes de recursos discricionários desembolsados são menores. No caso dos ciclos das eleições presidenciais, o motivador pode estar relacionado à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que limita o convênio e liberação de recursos no período eleitoral.

Foi constatado ainda que o alinhamento partidário, a dominância do político e a competição política, influenciam no volume de recursos conveniados e desembolsados aos municípios. Os municípios foram mais beneficiados onde o prefeito é alinhado ideologicamente ao partido do Presidente e foi dominante em ambiente de maior competição eleitoral. Porém quando este alinhamento se estendeu ao Governador estes municípios foram preteridos dos recursos federais, sugerindo que nestes casos, os prefeitos aliados são atendidos por convênios estaduais, preferencialmente.

Os municípios opositores são mais beneficiados com convênios destinados às Organizações da Sociedade Civil em especial, onde a competição política foi maior. Ainda, que este efeito é ainda maior nos municípios onde o prefeito também não é alinhado ao governador. Este achado agrega e alarga a teoria debatida por Bueno (2017).

Um achado interessante, foi o fato de que nos Estados em que o Governador foi dominante, os Municípios e as Organizações da Sociedade Civil receberam menos recursos tanto do Governo Federal quanto das emendas parlamentares individuais.

A simples dispersão de votos entre os deputados federais eleitos não determina um tratamento prioritário do parlamentar ao município, mas sim, a composição de um reduto eleitoral forte no município se traduz no incentivo que direciona a sua atuação no atendimento das demandas localizadas. No geral, os municípios com maior concentração de votos e maior competição entre os deputados federais eleitos foram mais beneficiados com TVF, porém esta conclusão não é factível para os recursos oriundos de emendas parlamentares individuais, como proposto por Bijos (2013).

Por fim, considerando os resultados, constata-se que os determinantes políticos influenciam a dinâmica das transferências de recursos federais aos municípios mas que estes não preponderam sobre as características redistributivas deste instrumento, que se consubstancia num mecanismo útil para a diminuição das desigualdades sociais.

Assim, esta rica agenda de pesquisa pode abarcar novos experimentos, tais como: a) a iteração do efeito do alinhamento partidário entre prefeitos e ministros sobre os volumes de TVF conveniadas e liberadas pelas pastas ministeriais aos municípios; b) os efeitos dos créditos políticos advindos da alocação das TVF aos municípios sobre a probabilidade de reeleição dos prefeitos e deputados federais; bem como c) a replicação deste modelo para analisar as unidades subnacionais.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. H. **Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro**, Revista Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 31, n. 1, pp. 5 a 14, 1988.

ALMEIDA, S. K. O. **A influência da coalizão nas transferências discricionárias federais para os municípios (2011-2014).** Dissertação de Mestrado, PPGCP da UFPE, 2016.

AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

AMORIM, O.; SIMONASSI, A. G. **Bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil (1985-2004)**. Revista Economia Política, São Paulo, vol.33 nº. 4, 2013.

ARRETCHE, M; RODDEN, J. **Política Distributiva na Federação: Estratégias Eleitorais, Barganhas Legislativas e Coalizões de Governo.** Revista Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 47, nº 3, 2004, pp. 549 a 576, 2004.

ARRETCHE, Marta. **Quem taxa e Quem Gasta: A Barganha Federativa na Federação Brasileiro**. Revista de Sociologia e Política, vol. 24, pp. 9-27, 2005.

ARULAMPALAM, W.; DASGUPTA, S.; DHILLON, A.; DUTTA, B. **Electoral goals and center-state transfers: A Theoretical Model and Empirical Evidence from India.** Journal of Development Economics, vol. 88, pp. 103-119, 2009.

AVELINO, G.; BIDERMAN, C. & BUENO, N. S. **Além da ponta do Iceberg: Transferências voluntárias e a política de distribuição de recursos.** Projeto de Pesquisa: Centralização, Orçamento e Federação. Terceiro componente do estudo sobre o tema: Os sistemas nacionais de políticas públicas e a política nacional, 2016.

BATISTA, M. **A Conexão Ministerial: governo de coalizão e viés partidário na alocação de emendas parlamentares ao orçamento (2004-2010).** Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos – RIEL, nº 4, Fundação Getúlio Vargas – FGV, Rio de Janeiro, 2015.

BIJOS, D. **Federalismo, Instituições Políticas e Relações Intergovernamentais: Um Estudo sobre os Elementos Determinantes das Transferências Voluntárias da União para os Municípios do Estado de Minas Gerais.** Dissertação (mestrado). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Ciência Política. Universidade Federal de Brasília (UNB), 2013.

BUENO, N. S. **Bypassing the Enemy: Distributive Politics, Credit Claiming and Nonstate Organizations in Brazil.** Comparative Political Studies, pp. 1-37, 2017.

BRACCO, E.; LOCKWOOD, B.; PORCELLI, F.; REDOANO, M. **Intergovernmental grants as signals and the alignment effect: Theory and evidence.** Journal of Public Economics, 123, 78-91, 2015.

BRASIL. **EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 29, DE 13 DE SETEMBRO DE 2000**. Altera os arts 34, 35, 156, 160, 167,e 198 da Constituição Federal e acrescenta o artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Brasília / DF, 2000a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm>. Acesso em: 25 de setembro de 2018.

BRASIL. **LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília / DF, 2000b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 25 de setembro de 2018.

BRASIL. **PORTARIA SEAS/MPAS Nº 879, DE 03 DE DEZEMBRO DE 2001.** Estabelece Normas e Diretrizes do Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano e do Projeto Centro da Juventude. Brasília / DF, 2001. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/portarias/2001/Portaria-no-879-de-2003-de-dezembro-de-2001.pdf>. Acesso em: 25 set. de 2018.

BRASIL. **LEI Nº 10.836, DE 09 DE JANEIRO DE 2004.** Cria o Programa Bolsa Família, altera a Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, e dá outras providências. Brasília / DF, 2004. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2004/lei-10836-9-janeiro-2004-490604-publicacaoo rigina l -1-pl.html>. Acesso em: 25 de setembro de 2018.

BRASIL. **DECRETO Nº 6.170, DE 25 JULHO DE 2007.** Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Brasília / DF, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm>. Acesso em: 25 de setembro de 2018.

BRASIL. **LEI Nº 13.019, DE 31 DE JULHO DE 2014.** Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Brasília / DF, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm>. Acesso em: 25 de setembro de 2018.

BRASIL. **PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 424, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2016.** Estabelece normas para execução do estabelecido no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011 e dá outras providências. Brasília / DF, 2016. Disponível em: <http://portal.convenios.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-424-de-30-de-dezembro-de-2016>. Acesso em: 25 de set. de 2018.

BROLLO, F.; NANNICINI, T. **Tying your enemy's hands in close races: The Politics of Federal Transfers in Brazil.** American Political Science Review, vol. 106, pp. 742-761, 2012.

CALVO, E.; MURILLO, M. V. **Who Delivers? Partisan Client in the Argentine Electoral Market.** American Journal of Political Science, Vol. 48, No. 4, October 2004, pp. 742–757, 2004.

CASTELLS, A.; SOLÉ-OLLÉ, A. **The Regional Allocation of Infrastructure investment: The Role of Equity, Efficency and Political Factors.** European Economic Review, vol. 49 , pp. 1165–1205, 2003.

CATAIA, M. **Federalismo Brasileiro. As Relações Intergovernamentais Analisadas a partir das Transferências Voluntárias (União / Municípios).** Revista Geográfica de América Central, vol. 2, pp. 1-16, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 2011.

CERVI, E. U. **Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral no Brasil: análise das contribuições de pessoas físicas, jurídicas e partidos políticos às eleições de 2008 nas capitais de Estado.** Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, vol. 1, nº 4, p. 135-167, 2010.

COX, G. W. **Swing Voters, core voters, and distributive politics.** Political Representation, Published in the United States of America by Cambridge University Press, New York, pp. 342-357, 2009.

COX, G. W.; McCUBBINS, M. D. **Electoral Politics as a Redistributive Game.** The Journal of Politics, v. 48, n. 2, p. 370-389, 1996.

DEDA, C. C.; KAUCHAKJE, S. **Sistema Político Multinível no Brasil: Uma Análise da Relação entre Transferências Intergovenamentais e Redução das Desigualdades Territoriais no Estado do Paraná.** Revista Brasileira de Estudos Urbanos Regionais (online), Recife, vol. 19, pp. 530-553, 2017.

DIAZ-CAYEROS, A., ESTÉVEZ. F.; MAGALONI, B. **The Core Voter Model: Evidence From Mexico.** The paper is based on chapters 3 and 4 of the book manuscript "Strategies of Vote Buying: Social Transfers, Democracy and Welfare in Mexico" - Stanford University, 2012.

DIXIT, A.; LONDREGAN, J. **The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics.** The Journal of Politics, v.58, n. 4, p. 1132-1155, 1996.

DIXIT, A.; LONDREGAN, J. **Ideology, tactics and efficiency in redistributive politics.** Quarterly Journal of Economics 113, pp. 497 - 529, 1998.

DOWNS, A. **Uma Teoria Econômica da Democracia.** Editora EDUSP, 1ª ed., São Paulo – SP, 1999.

FERREIRA, I.F.S.; BUGARIN, M.S. **Transferências Voluntárias e Ciclo Político-Orçamentário no Federalismo Fiscal Brasileiro.** Revista Brasileira de Educação, vol. 61, pp. 271-300, 2007.

FIGUEIREDO FILHO, D. B. **O elo corporativo? Grupos de interesse, financiamento de campanha e regulação eleitoral.** Dissertação (mestrado), Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), 2009.

FIGUEIREDO FILHO, D. B. **Gastos de campanha, níveis de pobreza e resultados eleitorais no Brasil**. Tese (doutorado), Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), 2012.

GOULART, S. O. R. **Transferências Voluntárias da União: Uma Análise de Eficiência em Municípios Brasileiros.** Dissertação (mestrado). Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade FUMEC, 2015.

GROSSMAN, J. P. **A Political Theory of Intergovernmental Grants.** Public Choice, vol. 69, pp. 295-303, 1994.

GUJARATI, D. N.; PORTER, D.C. **Econometria Básica.** 5ª edição, Editora McGraw-Hill, 2011.

HORN, S. **Cross Wave Imputation.** First steps, the HILDA experience, 2005.

JOHANSSON, E. **Intergovernmental Grants as a Tactical Instrument: Empirical Evidence from Swedish Municipalities.** Journal of Public Economics, vol. 87, pp. 883-915, 2003.

KHEMANI, S. **Partisan Politics and Intergovernmental Transfer in India.** Development Research Group. The Worrld Bank, 188 H Street, N.W., Washington. Second Draft, 2003.

KIEWIET D. R.; MCCUBBINS, M. D. **The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations.** Journal of American Political Science Review, vol 86, Issues: 3, pp. 806-807. DOI: 10.2307/1964168, 1992.

LASWELL, H.D. **Politics: Who Gets What, When, How.** Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

LINDBECK, A.; WEIBULL, J. **Balanced-budget Redistribution as the Outcome of Political Competition.** Public Choice vol. 52, pp. 272-97, 1987.

LOWI, T. **American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory.** World Politics, vol.16, pp. 677-715, 1964.

SPECK, B. W.; MANCUSO, W. P. **Financiamento, capital político e gênero: um estudo de determinantes do desempenho eleitoral nas eleições legislativas brasileiras de 2010.** Anais do Encontro Anual da ANPOCS, nº 36, São Paulo, 2012.

MAINWARING, S. **Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil.** Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, nº. 28-29, 1993.

MANCUSO, W. P. **Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001-2012) e agenda de pesquisa.** Revista de Sociologia e Política, v. 23, n. 54, p. 155-183, 2015.

MAYHEW, D R. **The Electoral Incentive. Congress: The Electoral Connection.** 2ª ed. New Haven: Yale University Press, p.11-77, 2004.

MIRANDA, C. A. S. **Federalismo Fiscal: Transferências Voluntárias do Estado de Minas Gerais para seus Municípios.** Anais do X Congresso CONSAD de Gestão Pública. Centro de Convenções Ulysses Guimarães, Brasília/DF, 2017.

MIGUEIS, M. **The Effect os Political Alignment on Transfer to Portuguese Municpalities.** Economics & Politics, vol. 25, nº 1, 2013.

MOUTINHO, J. A.; KNIESS, C. T. **Transferências Voluntárias da União para Municípios Brasileiros: Identificação de Correlação entre Variáveis.** Revista Gestão e Projetos GeP, vol. 8, nº 1, 2017.

NOGUEIRA, C. **Manual de Obtenção de Recursos Federais Para os Municípios.** Senado Federal – Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), 2012. Sitio: https://www2.senado.leg.br /bdsf/ bitstream/handle/id/385453/Manual%20de%20Obten%C3%A7%C3%A3o%20de%20 Recursos%20Federais.pdf?sequence=1. Acesso em 20 de junho de 2018.

NUNES, F. S. **Presidentialism, Descentralization and Distributive Politics in Latin America.** Tese de Doutorado em Ciência Política, University of California, Los Angeles, 2015.

PEIXOTO, V. **Votos: Valem quanto pesam? O Impacto do Financiamento de Campanhas Eleitorais no Brasil.** Dissertação (mestrado). Mestrado em Ciência Política do Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, 2004.

PEIXOTO, V. **Impacto dos gastos de campanhas nas eleições de 2006.** Anais do 32º Encontro anual da ANPOCS, Caxambu, 2008.

PEIXOTO, V. **Impacto dos gastos de campanhas nas eleições legislativas de 2010: uma análise quantitativa.** Anais do 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), Gramado, 2012.

PEREIRA, A. L. G. **A influência das Transferências Voluntárias na Reeleição dos Prefeitos e no Desenvolvimento dos Municípios Baianos.** Monografia de conclusão de curso. Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia (UFBA), 2007.

PEREIRA, A. L. G; FERNANDEZ, J. C. **A influência das Transferências Voluntárias na Reeleição dos Prefeitos e no Desenvolvimento dos Municípios Baianos.** Anais do XXXV Encontro Nacional de Economia, Recife / PE, 2007.

PUTTOMATTI, G. C. F. **Capital Político e Transferências Voluntárias no Estado de São Paulo.** Dissertação (mestrado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2013.

REIS, M. **O Nobre Deputado: relato chocante (e verdadeiro) de como nasce, cresce e se perpetua um corrupto na política brasileira.** Editora LeYa, Rio de Janeiro, 2014.

ROGOFF, K. **Equilibrium political budget cycles.** The American Economic Review, 80(1):20–36, 1990.

SAMUELS, D. **Does Money Matter? Campaign Finance in Newly Democratic Countries: Theory and Evidence from Brazil.** Comparative Politics, v.34, pp. 23-42, 2001 a.

SAMUELS, D. **Incumbents and Challengers on a level Playing Field: Assessing the impact of Campaign Finance in Brazil.** The Journal of Politics, v.63, n. 2, pp. 569-584, 2001 b.

SAMUELS, D. **Money, Elections and Democracy in Brazil.** Latin American Politics and Society, v. 43, n. 7, pp. 27-48, 2001 c.

SANTOS, L. S.; SILVA, M. B.; FIGUEIREDO FILHO, D. B.; ROCHA, E. C. **Financiamento de campanha e apoio parlamentar à Agenda Legislativa na Câmara dos Deputados.** Revista Opinião Pública, vol 21, nº 1, Campinas, 2015.

SOARES, M. M.; NEIVA, P. R. P. **Federalism and public resources in Brazil: Federal Discritionary Transfers to States.** Brazilian Political Science Review, 5 (2), 94-116, 2011.

SOARES, M. M.; MELO, B. G. **Condicionantes Políticos e Técnicos das Transferências Voluntárias da União aos Municípios Brasileiros.** Revista Administração Pública, vol. 50 (4), pp. 539-561, Rio de Janeiro, 2016.

SOLÉ-OLLÉ, A.; SORRIBAS-NAVARRO, P. **The Effects of Partisan Alignment on the Allocation of Intergovernmental Transfers. Differences-in-Differences Estimates for Spain.** Journal of Public Economics, vol. 92, pp. 2302–2319, 2008.

SOUZA, C. T. G. **Desempenho Comparativo dos Estados Federados na Captação de Recursos de Transferências Voluntárias da União, no período 2003-2011.** Anais do VI Congresso CONSAD de Gestão Pública. Centro de Convenções Ulysses Guimarães, Brasília/ DF, 2013.

SOUZA, C. T. G.; JÚNIOR, F.A.F.S.P. **Federalismo Fiscal e Transferências Voluntárias: Finanaciamento de Políticas Públicas dos Entes Subnacionais – Estudo de Caso de Minas Gerais no período entre 2008 e 2012.** Anais do 4º Congresso Internacional Governo, Gestão e Profissionalização em Âmbito Local Frente aos Grandes Desafios do Nosso Tempo, no período de 21 à 23 de outubro de 2013.

WORTHINGTON, A. C.; DOLLERY, B. E. **The Political Determination of Intergovernmental Grants in Australia.** Public Choice, vol. 94, pp. 299-315, 1998.

APÊNDICE A - ESTIMATIVAS DOS MODELOS DE DADOS EM PAINEL COM EFEITOS FIXOS

Tabela 23 - Modelo de Efeitos Fixos às TVF Conveniadas

Variáveis Independentes	Coeficientes Estimados (Valor p)			
	Modelo 1	**Modelo 2**	**Modelo 3**	**Modelo 4**
IFGF	**4,692***** (0,000)	**0,252***** (0,001)	-0,128 (0,754)	**0,131*** (0,040)
PIB	**-5,602***** (0,000)	**-0,099***** (0,000)	0,078 (0,521)	**-0,122***** (0,000)
PBF	**1,245***** (0,000)	**0,174***** (0,000)	0,085 (0,149)	**0,144***** (0,000)
POP	-1,050 (0,159)	**-0,000***** (0,005)	0,000 (0,258)	**-0,000**** (0,003)
SIT.EMER	**3,412*** (0,057)	-0,005 (0,826)	-0,134 (0,303)	**-0,061**** (0,006)
CAL.PUB	2,238 (0,854)	0,175 (0,235)	**1,107***** (0,007)	-0,003 (0,981)
PS.ANOEL	**-4,097**** (0,022)	0,307 (0,396)	-0,412 (0,145)	-0,615 (0,251)
PF.ANOEL	**-7,192***** (0,000)	**1,587***** (0,000)	--	-0,200 (0,248)
P.PRES	**5,867***** (0,007)	**0,109***** (0,000)	-0,161 (0,310)	-0,009 (0,699)
P.GOV	**-6,478***** (0,000)	**-0,075***** (0,005)	**0,318**** (0,021)	-0,029 (0,161)
P.PRESGOV	**-8,990*** (0,055)	-0,016 (0,815)	-0,395 (0,307)	**-0,107*** (0,041)
P.COAL	**4,719***** (0,000)	0,013 (0,499)	**0,264**** (0,018)	**0,033*** (0,041)
PS.DM	-1,026 (0,136)	**0,260**** (0,010)	-0,528 (0,297)	-0,151, (0,061)
PF.DM	**1,779***** (0,000)	**1,936***** (0,000)	0,204 (0,809)	**2,128***** (0,000)
PF.MV	**-8,331***** (0,000)	**-0,937***** (0,000)	-0,301 (0,565)	**-1,034***** (0,000)
GV.DM	**1,387**** (0,019)	0,125 (0,159)	**1,355**** (0,012)	**0,151*** (0,028)
GV.DMUF	**-3,218***** (0,000)	**-4,606***** (0,000)	**-3,267***** (0,000)	**-5,413***** (0,000)
DF.NDE	**-5,882***** (0,000)	**-0,054***** (0,000)	0,014 (0,472)	**-0,058***** (0,000)
DF.NDEPT	-2,391 (0,794)	-0,014 (0,268)	-0,074 (0,302)	-0,007 (0,489)
DF.NDEPSDB	**5,898***** (0,000)	**0,057***** (0,001)	-0,061 (0,299)	**0,045***** (0,000)
DF.NDEMDB	**-3,243***** (0,001)	**-0,055***** (0,000)	-0,083 (0,203)	**-0,052***** (0,000)
DF.DMNDE	**6,542***** (0,000)	**0,665***** (0,000)	**0,646**** (0,016)	**0,862***** (0,000)
DF.DMPT	**-9,778*** (0,094)	**-0,205**** (0,020)	-0,031 (0,955)	**-0,233***** (0,000)
DF.DMPSDB	**-3,309***** (0,000)	**-0,234***** (0,005)	-0,437 (0,326)	**-0,264***** (0,000)
DF.DMMDB	**3,798***** (0,000)	**0,428***** (0,000)	0,653 (0,121)	**0,332***** (0,000)
DF.GINICVEP	3,321 (0,715)	**-0,444***** (0,000)	**-1,470***** (0,004)	-0,096 (0,364)
Critérios dos Testes	**Estatísticas – (Valor p)**			
Observações (n / N)	5.093 / 30.738	5.091 / 18.489	781 / 1.621	5.335 / 20.810
R2 / R2 Ajust.	**0,17 / 0,0003**	**0,221 / -0,077**	**0,074 / -0,841**	**0,302 / 0,059**
Teste F de Significância	212,59 ***	146,03 ***	2,59 ***	256,81 ***
Quad. Soma Resíduos	22,153	13,675	1,701	11,598

Fonte: Elaboração Própria..
*Significação p-valor: ≤ 0,01 ***, ≤ 0,05 **, < 0,1 *, computadas estatísticas robustas do erro.*

Tabela 24 - Modelo de Efeitos Fixos às TVF Liberadas

Variáveis Independentes	Coeficientes Estimados (valor *p*)			
	Modelo 5	**Modelo 6**	**Modelo 7**	**Modelo 8**
IFGF	**1,467***** (0,000)	**1,294***** (0,000)	**0,672*** (0,070)	**0,895***** (0,000)
PIB	**-0,084***** (0,000)	**-0,114***** (0,000)	-0,057 (0,585)	**-0,127***** (0,000)
PBF	**0,122***** (0,000)	**0,168***** (0,000)	**0,265***** (0,000)	**0,128***** (0,000)
POP	-0,000 (0,642)	-0,000* (0,025)	**0,000***** (0,000)	**-0,000**** (0,004)
SIT.EMER	**0,041*** (0,066)	0,038 (0,140)	**0,199**** (0,044)	-0,044 (0,121)
CAL.PUB	-0,146 (0,233)	-0,148 (0,407)	0,192 (0,370)	-0,202 (0,213)
PS.ANOEL	0,342 (0,597)	**-0,567***** (0,000)	**-0,847**** (0,023)	0,066 (0,887)
PF.ANOEL	0,016 (0,989)	0,612 (0,170)	**-1,241***** (0,000)	0,304 (0,179)
P.PRES	0,041 (0,111)	0,057 (0,098)	-0,134 (0,357)	-0,030 (0,316)
P.GOV	**-0,058***** (0,009)	-0,038 (0,191)	**0,280**** (0,040)	0,003 (0,890)
P.PRESGOV	-0,025 (0,635)	0,010 (0,892)	**-0,655**** (0,032)	-0,099 (0,126)
P.COAL	**0,051***** (0,002)	0,032 (0,136)	0,121 (0,220)	**0,052**** (0,010)
PS.DM	-0,022 (0,793)	**0,340**** (0,001)	-0,706 (0,198)	-0,003 (0,969)
PF.DM	**2,245***** (0,000)	**1,760***** (0,000)	0,723 (0,355)	**2,447***** (0,000)
PF.MV	**-1,053***** (0,000)	**-0,787***** (0,000)	**-0,980**** (0,035)	**-1,139***** (0,000)
GV.DM	-0,007 (0,915)	0,061 (0,505)	0,476 (0,279)	0,041 (0,630)
GV.DMUF	**-2,980***** (0,000)	**-4,940***** (0,000)	-1,593 (0,101)	**-6,418***** (0,000)
DF.NDE	**-0,064***** (0,000)	**-0,060***** (0,000)	0,026 (0,134)	**-0,058***** (0,000)
DF.NDEPT	0,006 (0,516)	-0,012 (0,372)	**-0,137**** (0,047)	-0,016 (0,190)
DF.NDEPSDB	**0,085***** (0,000)	**0,075***** (0,000)	-0,015 (0,768)	**0,071***** (0,000)
DF.NDEMDB	-0,021, (0,071)	-0,025 (0,100)	**-0,136***** (0,004)	**-0,075***** (0,000)
DF.DMNDE	**0,667***** (0,000)	**0,702***** (0,000)	1**,056***** (0,000)	**0,862***** (0,000)
DF.DMPT	-0,067 (0,341)	0,105 (0,269)	**1,318***** (0,002)	**-0,342***** (0,000)
DF.DMPSDB	**-0,394***** (0,000)	**-0,201*** (0,031)	-0,168 (0,717)	**-0,368***** (0,000)
DF.DMMDB	**0,400***** (0,000)	**0,538***** (0,000)	**1,372***** (0,000)	**0,345***** (0,000)
DF.GINICVEP	0,037 (0,719)	**-0,445***** (0,000)	**-1,726***** (0,000)	**-0,272*** (0,052)
Critérios dos Testes	**Estatísticas – (valor p)**			
Observações (n-N)	5.350 / 29.650	5.000 / 22.600	768 / 1.900	4.843 / 17.138
R2 / R2 Ajust.	**0,146 / -0,042**	**0,165 / -0,072**	**0,115 / -0,518**	**0,272 / -0,016**
Chisq (*valor p*)	160,46 ***	134,21 ***	5,574 ***	176,69 ***
Quad. Soma Resíduos	30,250	26,071	2,396	11,775

Fonte: Elaboração Própria..
*Significação p-valor: ≤ 0,01 ***, ≤ 0,05 **, < 0,1 *, computadas estatísticas robustas do erro.*

APÊNDICE B - TVF NAS RECEITAS PRÓPRIAS DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Tabela 25 - Participação das TVF nas Receitas Próprias dos Municípios Brasileiros

	2013	**2014**	**2015**	**2016**
Mínimo	0,38	0,51	0,37	0,19
1º Quartil	0,91	0,90	0,70	0,54
Mediana	1,08	1,12	0,98	0,82
Média	**1,41**	**1,68**	**1,18**	**1,00**
3º Quartil	1,60	1,39	1,32	1,18
Máximo	6,27	6,96	5,64	4,12
Variância	6,41	3,54	2,52	3,71
Desvio Pad.	2,53	1,88	1,59	1,93
Observações **	2.373	2.092	1.941	3418

Fonte: *Elaboração própria com dados do FINBRA.*

[*] *Os valores da receita dos municípios e das transferências voluntárias federais não foram deflacionados pois foram comparados de forma percentual ao próprio ano em que formam realizadas.*

[**] *Municípios que declararam suas informações fiscais no ano corrente à Secretaria do Tesouro Federal para composição da base de dados do FINBRA.*

APÊNDICE C – INFORMAÇÕES PARA REPLICABILIDADE DO ESTUDO

Todos os arquivos de codificação em linguagem R com suas descrições, bem como, todos os dados brutos e consolidados produzidos por esta Tese, estão disponíveis a partir do sítio da internet: **https://github.com/andrevalentebr/tese.**