



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
FACULDADE DE FILOSOFIA E CÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

SABRINA KARLLA OLIVEIRA DE ALMEIDA

**A INFLUÊNCIA DA COALIZÃO NAS TRANSFERÊNCIAS
DISCRICIONÁRIAS FEDERAIS PARA OS MUNICÍPIOS
BRASILEIROS (2011-2014)**

**Recife
2016**

SABRINA KARLLA OLIVEIRA DE ALMEIDA

**A INFLUÊNCIA DA COALIZÃO NAS TRANSFERÊNCIAS DISCRICIONÁRIAS
FEDERAIS PARA OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS (2011-2014)**

Dissertação apresentada no Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política

Orientador: Prof. Dr. Flávio da Cunha Rezende.

**Recife
2016**

Catalogação na fonte
Bibliotecária: Maria Janeide Pereira da Silva, CRB4-1262

A447i Almeida, Sabrina Karlla Oliveira de.
A influência da coalização nas transferências discricionárias federais para os municípios brasileiros (2011-2014) / Sabrina Karlla Oliveira de Almeida.
– 2016.
57 f. : il. ; 30 cm.

Orientador : Prof. Dr. Flávio da Cunha Rezende.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Recife, 2016.
Inclui Referências, apêndices e anexos.

1. Ciência política. 2. Governos de coalizão. 3. Transferências de recursos financeiros governamentais. 4. Transferências discricionárias. 5. Ciclos eleitorais. I. Rezende, Flávio da Cunha (Orientador). II. Título.

320 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2017-216)

SABRINA KARLLA OLIVEIRA DE ALMEIDA

**A INFLUÊNCIA DA COALIZÃO NAS TRANSFERÊNCIAS DISCRICIONÁRIAS
FEDERAIS PARA OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS (2011-2014)**

Dissertação apresentada no Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política, sob a

Aprovada em: 29 / 02 / 2016

BANCA EXAMINADORA

Profº. Dr. Flávio da Cunha Rezende (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Profª. Drª. Mariana Batista da Silva (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Profº. Dr. José Alexandre Ferreira Filho (Examinador Externo)

AGRADECIMENTOS

A elaboração deste trabalho é resultado de um esforço conjunto. Muitas conversas e encontros contribuíram enormemente para sua realização. A despeito desta formalidade, espero que eu tenha conseguido expressar minha infinda gratidão àquelas pessoas que com toda generosidade e presteza atribuíram mais leveza a esta jornada.

Gostaria de agradecer à Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco (Facepe), pelo financiamento pleno do meu mestrado, possibilitando o desenvolvimento deste trabalho bem como meu aperfeiçoamento acadêmico.

Agradeço também ao meu orientador Flávio Rezende, pelo estímulo e contribuições. Aos demais docentes envolvidos com este trabalho, especialmente Mariana Batista e Dalson Figueiredo, meus sinceros agradecimentos pelo contínuo acompanhamento e suporte. Agradeço a Natália Bueno, que me apresentou a esta agenda de pesquisa e sempre se mostrou tão solícita.

A equipe do Cebrap por concederem a base de dados requerida, indispensável a este estudo. Também à equipe técnica responsável pelo Portal da Transparência, pelos esclarecimentos a questões pontuais.

A Ricardo Borges, por sua destreza à frente das questões da Pós-graduação em Ciência Política, a Daniel e Rodrigo e a todos os demais funcionários que a compõem.

A André Valente, por toda sua dedicação e habilidades indispensáveis a este trabalho. Também a todo o grupo de estudo da sala de Enivaldo.

Agradeço a Manuela Pereira, Wilber Nascimento, Bruno Pereira e Débora Medeiros, pelo companheirismo ao longo do mestrado e contribuições singulares. A Palloma Marciano e Allan Torres, pela disposição em ajudar.

A Radamés Marques, porque nossa relação transcende a academia, mas também a toca. A Ana Carolina Barros e Raissa Bezerra, que somadas a Radamés Marques, representam o maior presente que a Ciência Política me deu.

Agradeço ao meu companheiro Cesar Accioly, sempre presente, e por suas contribuições objetivas a este trabalho.

Aos meus pais e minha avó - minha base, meu tudo.

Agradeço a todos com todo o meu coração.

Politics is the study of who gets what, when, and how.

Harold D. Lasswell

RESUMO

Pertencer à coalizão do presidente implica em maiores transferências discricionárias para os municípios? A teoria defende que existem prerrogativas no alinhamento, investigo novas evidências do seu efeito nas transferências discricionárias para os governos municipais brasileiros membros da coalizão (2011-2014). Por meio de uma análise em painel e banco de dados original, utilizando dados secundários do Portal da transparência, TSE, Cebrap, Atlas Político e IBGE, testo a hipótese de que prefeitos aliados à coalizão recebem mais transferências discricionárias. O objetivo é identificar se prefeitos da coalizão obtêm esse maior repasse sobretudo em momentos oportunos e estratégicos do ponto de vista eleitoral, isto é, a existência de ciclos eleitorais na proximidade das eleições municipais. Ademais, investigo o impacto do pertencimento ao partido do presidente, se esse também se traduz em maiores repasses de transferências discricionárias. Balizada por estatística descritiva e inferencial, observo a existência de motivações políticas subjacentes aos maiores repasses discricionários.

Palavras-chave: Coalizão. Transferências discricionárias. Ciclos eleitorais.

ABSTRACT

Belonging to the president's coalition implies higher discretionary transfers to municipalities? The theory argues that there are benefits in the alignment, I investigate new evidences of its effect on discretionary transfers to brazilian municipal governments members of the coalition (2011-2014). Through a panel analysis and original database using secondary data of Portal da Transparéncia, TSE, CEBRAP, Atlas Político and IBGE, I test the hypothesis that coalition allied mayors receive more discretionary transfers. The goal is to identify whether the coalition mayors get this higher transfers especially at opportune and strategic moments in the electoral point of view, that is, the existence of electoral cycles close to municipal elections. Furthermore, I investigate if the mayor and the president are co-partisans, if that also means larger discretionary transfers. Through descriptive and inferential statistics, I observe the existence of politics motivation underlying the largest discretionary transfers.

Keywords: Coalition. Discretionary transfers. Election cycles.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Porcentagem de aliados e não aliados à coalizão.....	39
Gráfico 2- Montante de transferência liberada para membros e não membros da coalizão analisado a cada ano.....	44
Gráfico 3 - Relação entre o pertencimento à coalizão e o montante das transferências feitas para os municípios.....	45
Gráfico 4 - Relação entre o pertencimento ao partido do presidente e o montante das transferências feitas para os municípios	46
Gráfico 5 - Relação entre o ano e o montante das transferências feitas para os municípios.....	47

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Resumo das hipóteses	34
Quadro 2 - Estatística descritiva das transferências liberadas	36
Quadro 3 - Descrição das variáveis	38
Quadro 4 - Aliados e não aliados à coalizão	39
Quadro 5- Estatística descritiva das transferências liberadas analisando pelo pertencimento (ou não) à coalizão (2011-2014)	47

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Efeitos da coalizão, partido do presidente e ano sobre as transferências discricionárias	43
---	----

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
2 REVISÃO DE LITERATURA.....	15
3 REFERENCIAL TEÓRICO.....	27
4 DESENHO DE PESQUISA E DADOS.....	34
5 RESULTADOS.....	41
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	50
REFERÊNCIAS.....	52
APÊNDICE A – LISTA DE SITES.....	55
ANEXO A – ROTINAS RODADAS NO STATA 12.....	56

1 INTRODUÇÃO

As transferências intergovernamentais possuem motivação política? A teoria defende que o alinhamento com o poder central é determinante na alocação dos recursos para as unidades subnacionais (ARULAMPALAM et al., 2009; BROLLO & NANNICINI, 2012; STOKES ET AL, 2013; BUENO, 2014). Investigo o efeito do pertencimento à coalizão no total das transferências discricionárias destinadas aos municípios brasileiros (2011-2014). A principal hipótese de trabalho é que prefeitos membros da coalizão recebem mais transferências discricionárias, além disso, essas transferências do governo central beneficiam seus aliados por oportunismo eleitoral. Investigo também o impacto do pertencimento ao partido do presidente no montante destes repasses.

Segundo Abrantes (1988), A lógica da formação de coalizões, possui dois objetivos mais substanciais: o partidário-parlamentar e o regional. Em outras palavras, o presidente possui nítidas intenções de influenciar a política local. Portanto, é razoável admitir que um maior envio de verbas destinadas ao setor de investimento é a maneira do presidente de disciplinar e circunscrever o comportamento desses governos locais e, assim, obter créditos eleitorais. Há uma vasta literatura que advoga a existência de benefícios mútuos, nesse alinhamento. Isto se verifica por maiores chances e taxas de reeleição tanto do governo municipal quanto do governo central (COX & MCCUBBINS, 1986; WALLIS 1998, BROLLO & NANNICINI, 2011, BAWN & NUNES, 2012)

O desenho de pesquisa por meio de análise em painel compara municípios brasileiros para testar a hipótese de que existem vantagens no alinhamento no que tange às transferências discricionárias. A literatura que trata deste tema, usualmente estabelece comparação entre países ou estados, a minha unidade de análise, contudo, é referente aos municípios, tornando o estudo original. Uma análise sistemática e comparativa entre os municípios brasileiros que explique a variação encontrada no repasse de verbas voluntárias e investigue a fundo suas motivações subjacentes, é de seminal contribuição para a disciplina.

A variável dependente é o valor total das transferências discricionárias, as variáveis independentes são uma *dummy* de pertencimento à coalizão, *dummy* de pertencimento ao partido do presidente e ano das transferências. Através de estatística descritiva e inferencial, foi possível observar empiricamente que prefeitos da coalizão recebem maior repasse de verbas discricionárias, e isso se dá sobretudo em momentos oportunos e estratégicos, comprovando a existência de ciclos eleitorais, quando próximo das eleições municipais. E que, tratando-se dos prefeitos do mesmo partido do presidente, verificou-se evidências de que estes são mais beneficiados com maiores transferências comparativamente aos demais partidos.

Para além desta introdução, o trabalho está dividido em: (2) revisão da literatura, abordando o debate na literatura; (3) referencial teórico, situo de onde surge minha questão de pesquisa e qual a minha contribuição; (4) desenho de pesquisa e procedimentos metodológicos; (5) reporto e interpreto os resultados; (6) Considerações finais.

2 REVISÃO DA LITERATURA

Grande parte da literatura que trata de gastos públicos, está voltada para o exame das motivações subjacentes às transferências, mais especificamente as voluntárias. Segundo Amorim Neto e Simonassi (2013) essas motivações podem ser categorizadas por fundamentos políticos ou podem ser voltadas para a promoção da eficiência econômica e da equidade social. É compreensível que estas transferências do governo central para níveis subnacionais sejam determinantes tanto para a prestação de serviços públicos de qualidade, quanto para definir a direção das eleições, sobretudo se essas transferências ocorrerem em momentos oportunos da disputa. Ainda segundo os autores, as transferências primordialmente têm por finalidade promover o equilíbrio financeiro nos diversos níveis de governo, bem como possibilitar ações intergovernamentais conjuntas. O convênio, como é denominado o repasse voluntário realizado entre um ente do poder central e um outro de nível local, variável de interesse deste estudo, é assim caracterizado por documento expedido pelo TCU:

É o acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros dos Orçamentos da União visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação, e tenha como partícipes, de um lado, órgão da administração pública federal direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista, e, de outro, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos. (Brasil. Tribunal de Contas da União. Convênios e outros repasses. Tribunal de Contas da União. 2. ed. Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo, 2008).

Assim, são concedidos aos governos subnacionais recursos adicionais àqueles advindos dos tributos arrecadados localmente e das transferências constitucionais, de modo a expandir a capacidade de manutenção e de provimento dos serviços públicos a eles atribuídos. Não obstante, reconhece-se na literatura que as transferências intergovernamentais consistem em um importante mecanismo político utilizado pelo executivo federal com fins políticos e,

portanto, a causa primordial do caráter realocativo do federalismo¹ (GIBSON, CALVO & FALLETI, 2004; ARRETCHE & RODDEN 2004; AMORIM & SIMONASSI, 2013).

Segundo Grau, Solé-Ollé e Sorribas-Navarro (2011), é possível identificar na literatura quatro pilares explicativos para a alocação dos recursos federais para as unidades subnacionais. O primeiro está na representação legislativa (ANSOLABEHHERE, GERBER & SNYDER, 2003; PORTO & SANGUINETTI, 2003). O segundo trata dos “core”² e “swing”³ voters (COX & MCCUBBIS, 1986). Um outro fator seria o nível informacional e de participação dos cidadãos no sistema eleitoral (BESLEY & BURGESS, 2002; STRÖMBERG, 2004). E por fim, a afiliação partidária, o alinhamento com executivo, que aqui abrange para o pertencimento à coalizão, variável de interesse deste estudo (GROSSMAN, 1994; LEVITT & SNYDER, 1995; WORTHINGTON & DOLLERY, 1998; KHEMANI, 2003; ARULAMPALAM ET AL. 2009; GRAU, SOLÉ-OLLÉ & SORRIBAS-NAVARRO, 2011; BROLLO & NANNICINI, 2011).

Arretche e Rodden 2004, interessados em averiguar as estratégias do executivo com fins eleitorais e de manutenção da base política no congresso, investigam se quanto mais legisladores pertencentes à coalizão maiores transferências discricionárias para seus redutos eleitorais. Concluem que a distribuição das transferências intergovernamentais é uma vantagem decisiva para construir e manter coalizões majoritárias no parlamento. Como aponta a literatura, o sistema presidencialista tende a atribuir fortes poderes ao chefe executivo, o presidente brasileiro, por seu turno, é considerado como um dos mais poderosos do mundo com suas prerrogativas proativas e reativas (LIMONGI & FIGUEIREDO, 1999; AMES, 2003; LIMONGI, 2006; SHUGART & CAREY, 1992). Apesar disso, para que o presidente viabilize sua agenda política, precisa entrar no jogo político, a barganha que se dá entre os atores políticos estrategicamente articulados, é parte inerente a um regime democrático. Portanto, é observável que apesar de toda autoridade atrelada à figura do presidente, para a implementação de suas prioridades programáticas e para sua sobrevivência política, este deve contar com o apoio majoritário legislativo e de seus eleitores.

¹ O federalismo realocativo, segundo Gibson, Calvo e Falleti (2004), se caracteriza por um padrão desproporcional de alocação dos recursos públicos para algumas localidades que exercem forte influência político e econômica.

² Base de apoio.

³ Eleitor mediano, “pivotal”.

As características intrínsecas do sistema político brasileiro impulsionam a ação estrategicamente orientada. A alta fragmentação legislativa que se verifica em ambas as casas do congresso desde a redemocratização, faz com que o presidente para obter maioria e assegurar que suas propostas passem no legislativo, ofereça incentivos para estes agentes, o que em sua maioria se traduz em cargos ou verbas. Ainda, por se tratar de uma federação robusta, país de maior descentralização na América Latina (DIAZ-CAYEROS, 2006; HARBERS, 2010; NUNES, 2013), o chefe do Executivo se ver forçado a montar complexas coalizões governativas, e isso é o que a literatura denomina de “presidencialismo de coalizão”. Este foi um termo consagrado por Abranches (1988), e que considerava o Brasil como um caso muito singular, ao qual além de combinar um sistema proporcional, o multipartidarismo e um “presidencialismo imperial”, organiza toda a lógica de funcionamento do Executivo com base em amplas coalizões.

O desenho institucional brasileiro, para muitos críticos, possui contradições intrínsecas que, não raro, levam à instabilidade e ingovernabilidade (ABRANCHES, 1988; AMES, 2003, MAINWARING, 1993.). O presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional não são considerados elementos que se agregam de maneira pragmática e fluida. Ames (2003) segue esta linha argumentativa e alega que o sistema eleitoral, as regras de formação de partidos, a natureza da presidência e a separação de poderes entre o governo federal, governos estaduais e prefeituras, associados, não correspondem a um solo fértil à governabilidade, sobretudo devido ao excessivo número de “veto players”⁴.

Há, por outro lado, uma gama de autores que não consideram o atual arranjo institucional em risco constante de instabilidade política ou de paralisação decisória. Uma vez que a relação potencialmente conflituosa entre o executivo e o legislativo não se mostrou empiricamente significativa, nos anos que seguiram o estabelecimento da carta magna de 1988

⁴ Para mais acessar: TSEBELIS, G. Atores com Poder de Veto: com funcionam as instituições políticas. Rio de Janeiro: FGV, 2009 (capítulo 6: p. 195-227).

(FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999, 2003; SANTOS, 2003; MOISÉS, 2011). Por essa razão, houve esforços por parte da comunidade acadêmica no sentido de redefinir o conceito de presidencialismo de coalizão cunhado por Abranches (1988). Segundo Limongi (2006), a realidade observada pós constituinte de 1988, ao contrário das previsões adversas, não denotou paralisia ou caos institucional. O presidente teve seu poder institucional reforçado, ratificou-se o controle que o executivo exercia sobre a agenda. O que houve, segundo Limongi, foi um “esgarçamento conceitual”, o presidencialismo de coalizão brasileiro na verdade não se distingue dos sistemas políticos das demais democracias contemporâneas, não isola o Brasil como um caso singular.

As prerrogativas da nova Constituição consolidaram um sistema político capaz de assegurar ao executivo não apenas a aprovação da sua agenda pelo parlamento, mas também o domínio quase absoluto das prioridades da agenda do parlamento (Moisés, 2011). O inconveniente atrelado a esta dinâmica é que, como apontam Shugart e Carey (2003), os poderes legislativos do presidente atenuam os incentivos presidenciais de buscar cooperação, apoio do legislativo. Um desdobramento plausível é que esta realidade afeta o funcionamento da democracia sobretudo no atinente à capacidade do sistema político de representar a diversidade e pluralidade de interesses e grupos que integram sociedades complexas como a brasileira. Desse modo, a fragilidade que se instaura à ação parlamentar e às suas funções de *accountability* horizontal, para estes autores, fere os princípios democráticos. O que deteriora a qualidade da democracia, assim, não é a ausência de conflitos, pelo contrário, caracteriza uma democracia. Com efeito, é esperado e salutar que as decisões passem pelo crivo dos representantes eleitos, e isto dificilmente implicaria em consenso contínuo (ABRANCHES, 1988; MOISÉS, 2011).

Apesar das intenções de viabilizar a governabilidade subjacente à lógica de formação de coalizões, a burocratização crescente do estado e a conjuntura macro política não processou eficientemente toda a diversidade de demandas, valores, interesses e papéis advindos dos agentes políticos. Para Abranches (1988), o dilema institucional brasileiro define-se pela necessidade de se encontrar um ordenamento institucional que possa de maneira eficaz conciliar as pressões desse cenário heterogêneo. Abranches ainda reconhece a associação inevitável entre a formação de coalizões e a fragmentação partidário-eleitoral advindas de forte diferenciação sociocultural. Segundo este raciocínio, as regras de representação e o sistema partidário seriam

um reflexo da pluralidade da nossa ordem social. Ainda que exista grande variação institucional, isto não proporciona, todavia, simplificação ou homogeneização daquilo que é estruturalmente heterogêneo (ABRANCHES, 1988).

Para melhor compreender a conveniência da formação de coalizão e a dinâmica do presidencialismo de coalizão, é lúcido aludir a períodos históricos anteriores no Brasil. A Nova República mantém particularidades de 1946 que, por seu turno, conservou resquícios da República Velha, sobretudo no que diz respeito à preponderância do executivo e, notadamente, ao domínio do governo federal nos estados. As interventorias, implementadas em 1937 por Getúlio Vargas, a título de exemplo, estavam calcadas na lógica de que o executivo federal nomeava para a chefia dos governos estaduais indivíduos desprovidos de raízes partidárias, com escassa biografia política, no intuito de enfraquecer as lideranças regionais ao passo que mantinha controle e influência na política local (SOUZA, 1976). Por essa razão, Abranches advoga a tese de que “hoje como ontem” o cálculo da base de sustentação política do governo central não é apenas partidário parlamentar, mas também regional, e este é um dos pilares que justifica a recorrência de grandes coalizões.

Há correntes na literatura que afirmam que o alinhamento do estado ou município com a coalizão do presidente está muito mais atrelada a nomeações ministeriais do que pela coincidência partidária entre o presidente e o governador ou prefeito (AMORIM, SIMONASSI, 2013; ARRETCHE & RODDEN, 2004). Efetivamente, admite-se que em estruturas políticas e sociais mais homogêneas e complacentes priorizem-se princípios de proximidade ideológica, minimizando o número de aliados, maximizando suas afinidades e ideais. Esta estratégia reduziria os conflitos internos viabilizando o diálogo e implementação de políticas mais facilmente. Por outro lado, no cenário de maior heterogeneidade institucional e social, a solução mais viável é a coalizão mais ampla, tanto numericamente quanto ideologicamente. Com efeito, a probabilidade de instabilidade e a complexidade das negociações são muito maiores (ABRANCHES, 1988). A literatura usualmente reconhece que os partidos possuem maiores incentivos para permanecer na coalizão de governo, porque seus aliados são premiados com maiores recursos políticos sobre os quais o presidente tem grande autoridade e discricionariedade. Do mesmo modo, parlamentares têm incentivos para migrar para os partidos da coalizão, caso as regras partidárias assim os permitam (ARRETCHE & RODDEN, 2004).

O bônus advindo do alinhamento fortalece as alianças e é de se esperar que quanto mais influente politicamente é um estado, maior o volume de recursos que lhe são transferidos, este peso político pode ser medido pela percentagem de legisladores que um estado tem na coalizão, pela percentagem de ministérios ocupados, ou pelo tempo de ocupação dos postos ministeriais (AMORIM & SIMONASSI, 2013). Similarmente, quanto mais créditos políticos o presidente consegue extrair de determinada localidade, mais beneficiados devam ser estas no tocante aos recursos transferidos (HAGOPIAN, GERVASONI & MORAES, 2009; NUNES, 2013 BUENO, 2014).

Diferentemente de como é posto por alguns autores (ARRETCHE, RODDEN, 2004; FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999), Abranches não atribui o peso político da formação de coalizões ao âmbito parlamentar. Ele demonstra empiricamente que o controle ministerial nem sempre está diretamente associado à importância dos partidos no Congresso, sobretudo no que se refere aos partidos pequenos. Alguns exemplos demonstram que na composição dos ministérios de 1946-1964 verificou-se a nítida existência de uma lógica regional subjacente à formação das coalizões governamentais. A base de sustentação das coalizões, com efeito, está na sua capacidade de formular e implementar políticas substantivas. Sua manutenção depende decisivamente do desempenho corrente do governo, a despeito dos acordos e compromissos formulados na sua constituição (ABRACHES, 1988). Ou seja, deve-se gerir com habilidade as negociações, os sacrifícios recíprocos, pondo em patamar superior os interesses coletivos, diligenciando a estabilidade da coalizão e o sucesso da gestão governamental: “O destino do governo depende da habilidade dos ‘de dentro’ em evitar que as divisões internas determinem a ruptura da aliança.” (ABRANCHES, 1988, p. 29). Ademais, este esforço deve também se dar no sentido de fragmentar responsabilidades, e no caso de possíveis insucessos, evitar que o desgaste se concentre na autoridade do presidente.

Esse princípio democrático de “*check and balances*” foi bastante enaltecido com o fim do período autoritário no Brasil (1964-1985) e a elaboração da nova carta constitucional (1988), o qual o tema do federalismo fiscal, ganhou força na disciplina. A questão da descentralização parecia intrinsecamente associada à nova conjuntura democrática. A excessiva centralização decisória do regime militar havia produzido ineficiência, corrupção e ausência de transparência e participação no processo decisório (ARRETCHE, FUSARO & GOMES, 2012). A

descentralização tinha por objetivo aproximar o governo e a população. Uma vez que quanto mais próximo a instância decisória da sua população, maior seria a ciência das necessidades locais, além disso, haveria uma redução dos custos de informação. Assim, favorecendo a fiscalização (*accountability*), esperava-se uma alocação mais eficientes dos recursos uma vez que permitiria identificar, de forma mais precisa e menos dispendiosa, as preferências dos cidadãos.

Não obstante, a despeito das “vantagens intrínsecas” advindas da descentralização exaltadas pela literatura, alguma ponderação de contexto foi ressalvada. Segundo Arretche (1996) o Estado centralizador disporia de duas competências e prerrogativas mais substanciais: uma seria o que ela classifica como centralização financeira, a qual fica estabelecido que é de arrecadação e alçada do governo federal os principais tributos e fontes de recursos fiscais; a outra diz respeito ao fortalecimento institucional, que trata da capacidade técnica e burocrática do Estado para a “criação de órgãos administrativos capazes de formular estratégias de desenvolvimento econômico e de inovação em política social” (ARRETCHE 1996, p. 10). Dessa maneira, a autora salienta que a centralização do Estado brasileiro, que ganha contornos evidentes na era Vargas em meados dos anos 30 e perdura até meados dos anos 70, para além dos “riscos” à autonomia dos governos subnacionais, teve papel indispesável para a consolidação das instituições e suas capacidades de atender às demandas advindas do processo de industrialização e urbanização que marcaram fortemente este período histórico.

A literatura que trata do federalismo fiscal (TIEBOUT, 1956; OATES, 1999; BRENNAN e BUCHANAN, 1980), advoga que o escopo seria entender quais as funções e instrumentos que são melhor geridos a partir de um governo descentralizado, bem como se compreender como que o governo central pode otimizar e prover seus recursos de modo a maximizar a utilidade da população local. De acordo com Oates (1999), cada nível de governo deve contar com o apropriado instrumento fiscal. Os recursos federais seriam alocados de acordo com necessidades específicas e as transferências intergovernamentais teria por finalidade corrigir externalidades, aperfeiçoar o sistema tributário e equalizar as contas. A teoria que essa literatura se fundamenta é análoga a uma lógica de equilíbrio de mercado. Para que a provisão eficiente dos serviços públicos seja exequível, é necessário que haja divisão do trabalho, identificando a forma mais eficiente de se alocar as funções. O esforço se daria no sentido de atribuir atividades

e serviços ao nível de governo, que melhor executasse tal função maximizando a eficiência da alocação dos recursos do Estado. Assim, como nos modelos econômicos o melhor cenário seria alcançado ao se estabelecer um mercado de “livre concorrência”, ao invés de um monopólio, e esta iniciativa engendraria resultados eficientes em termos de provisão de bens públicos para a coletividade.

O argumento central é de que sem políticas de coordenação e redistribuição pelos governos centrais, os governos locais, normalmente com baixa dinâmica econômica, teriam reduzida capacidade de gasto. Ademais, existe grande variância nas unidades subnacionais, mesmo submetidos aos mesmos constrangimentos institucionais o que é apontado na análise comparada como fatores relevantes na diferenciação das políticas públicas (ARRETCHE, FUSARO & GOMES, 2012; SÁTYRO, 2008). A solução apontada por essa literatura atinente à descentralização fiscal, seria de remeter ao governo central a responsabilidade de coordenar as políticas nacionais, por um lado, e por outro, adotar transferências intergovernamentais como forma de compensação das disparidades internas. Com efeito, segundo apontam Arretche, Fusaro e Gomes (2012) em grande parte dos países, as políticas que visam à redução das desigualdades são operadas pelos governos centrais ao passo que as políticas de serviços são executadas de modo descentralizado, a nível local.

O inconveniente atrelado a este federalismo fiscal, se situa entre o político coerente, que visa equacionar desigualdades inter-regionais e promover a máxima eficiência dos recursos; e a política *suis generis*, motivada por alianças políticas e manutenção no poder. Primeiramente, é relevante identificar se há motivação de ordem política nas transferências. Ao se admitir que a motivação subjacente às transferências é de ordem política, admite-se também que é possível que determinadas localidades que possuem maiores déficits nos indicadores, e, portanto, maior urgência na prestação dos serviços públicos, sejam relegadas à segundo plano. Enquanto que, em decorrência das vantagens políticas que outras regiões possam apresentar - maior visibilidade aos investimentos empreendidos, maior eleitorado - entram na lista de prioridades. Esta questão ainda envolve a complexidade do desequilíbrio financeiro, e o aumento do abismo entre as unidades subnacionais (ARRETCHE, FUSARO & GOMES, 2012; AMORIM NETO & SIMONASSI, 2013).

Este é um tema que vem sendo bastante discutido numa literatura contemporânea. Bueno (2014), por exemplo, identifica que as transferências discricionárias no Brasil (2002-2011) são maiores para os municípios que são do partido do presidente. Ela contribui com o debate alegando que para evitar assimetria na provisão das políticas, as transferências para municípios da oposição se dão de forma indireta, através de organizações não governamentais. Essa seria a maneira do governo central de punir os políticos não alinhados, evitando que a estes sejam atribuídos créditos políticos, mas não pune os municípios. O argumento é que as transferências para organizações não-estatais reduzem os custos políticos da prestação de serviços aos governantes municipais não alinhados, à medida que fornecem os serviços aos municípios sem atribuir ganhos políticos aos prefeitos da oposição.

Nunes (2013) segue a temática e diferencia o comportamento presidencial de acordo com o grau de descentralização/centralização de um país. Seu estudo compara Brasil, México, Venezuela e Argentina, fortes potências políticas e econômicas na região, para identificar padrões de transferências discricionárias. Segundo Nunes, países como o Brasil e o México que apresentam maior autonomia nas unidades subnacionais, as transferências discricionárias são maiores para aqueles municípios que contam com prefeitos que são do partido do presidente. Enquanto que a Argentina e a Venezuela que são caracterizados por um Estado centralizador, beneficia os municípios que eles possuem maior apoio da população (“core voters”). Ele argumenta que onde há alta descentralização, os prefeitos são agentes notáveis, que possuem forte influência entre os eleitores. O risco de o prefeito opositor não direcionar suas ações de modo a também beneficiar a figura do presidente é bem maior do que um correligionário que tem mais a perder com o desgaste de sua imagem.

Ao fim ao cabo, estes autores defendem que se os prefeitos não são do mesmo partido do presidente, ao fornecer recursos e apoio a estes agentes o presidente corre o risco de não obter os créditos pelo sucesso das políticas, e concomitantemente, fortalece seu opositor naquela localidade. Isto pode ter efeito eleitoral não apenas à nível local, mas também a nível nacional. Autoridades locais são atores chave no recrutamento de votos para candidatos à nível legislativo e para o próprio chefe executivo. Portanto, quando captura créditos pelo sucesso de políticas

locais, de todo o modo o presidente se beneficia com o possível aumento da influência do seu partido nas casas legislativas, e eleva também sua possível chance de reeleição ou o sucesso de um sucessor (ARULAMPALAM et al., 2009, NUNES, 2013).

Brollo e Nannicini (2011) alegam que os presidentes recompensam seus aliados com maiores transferências discricionárias e penalizam os municípios administrado por prefeitos da oposição em ambientes de forte competição política (“close race elections”). Caracterizam esta manobra como uma maneira de “amarrar as mãos de seus inimigos”, consistindo na lógica de que o governo federal penaliza os municípios controlados pela oposição que tiveram eleições acirradas. Brollo e Nannicini ao investigarem o efeito do alinhamento ao presidente no repasse das transferências discricionárias federais constatam que os municípios afiliados à coalizão recebem maiores transferências discricionária, alcançando cerca de 40% a mais em anos pré-eleitorais⁵.

O que é preciso deixar claro, todavia, é que as transferências voluntárias no Brasil são designadas para lidar com situações específicas ou imprevistas. O que ocorre, porém, é que existe flexibilidade na justificativa e na escolha de sua alocação. Somados a isso, os recursos orçamentários podem ser autorizados sem a contemplação explícita no orçamento⁶. Essas particularidades aumentam a discricionariedade do gestor, que pode direcionar politicamente os recursos, para benefício próprio e de seus aliados, ferramenta que tende a ser mais pragmática quando próxima de eleições.

Para se ter maior controle dessas práticas, todavia, a Lei eleitoral nº 9.504/97 visando coibir o uso político das transferências voluntárias, vedou aos agentes públicos condutas que tendessem a interferir nas chances eleitorais dos candidatos. Estabeleceu-se, assim, que:

⁵ Grau, Sollé-Ollé e Sorribas-Navarro (2011) em estudo na Espanha (2002-2007), apresentam questão de pesquisa, variáveis e resultados muito semelhantes aos de Brollo e Nannicini que focam nos municípios brasileiros (1999-2010).

⁶ Brasil. Tribunal de Contas da União. Convênios e outros repasses. Tribunal de Contas da União. 2. ed. Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo, 2008.

Fica proibida nos três meses que antecedem o pleito a realização de transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública⁷ (Art. 73, Inciso VI da Lei nº. 9.504/97).

Normativamente, o escopo destas transferências é de cooperação e promoção do interesse comum entre as esferas de governo, não devendo haver intenção de se obter qualquer ganho de ordem política por meio da celebração de convênios. O que se observa, contudo, é que o alinhamento dos prefeitos, como demonstrado por uma gama de trabalhos, afeta a alocação dos recursos por parte dos governos nacionais, beneficiando seus associados. (ANSOLABEHERE & SNYDER, 2006; ARRESTO, 2009; CALVO & MURILLO, 2004; VEIGA & PINHO, 2007; MAGALONI, DIAZ-CAYEROS & ESTEVEZ, 2007; WEITZ-SHAPIRO, 2006; FLAMAND, 2006, BORGES, 2011 BROLLO e NANNICINI, 2011; BUENO, 2014). Desse modo, em detrimento de critérios objetivos e justificativas técnicas para o repasse dos recursos, o que aponta a literatura é que haveria celebração de convênios da união com os estados e municípios considerando a motivação política. Tanto para apoiar a candidatura do ente subnacional aliado, quanto para obter o apoio do prefeito ou governador nas eleições presidenciais.

Esta vantagem advinda do alinhamento estabelece claras intenções eleitorais, com efeito alguns estudos apontam que existe uma relação positiva entre alinhamento e reeleição (LARCINESE, RIZZO & TESTA 2006, SOLÉ-OLLÉ & SORRIBAS-NAVARRO, 2006; BROLLO & NANNICINI, 2011; NUNES, 2011; BUENO, 2014). Grau, Solé-Ollé e Sorribas-Navarro (2011) demonstram que no contexto espanhol, é esperado que nas vésperas das eleições, os incumbentes se usem das ferramentas que dispõem para alocar recursos para os aliados locais que possam favorecer seus objetivos políticos comuns. Cox e McCubbins, (1986) consentem que ao passo que os incumbentes podem usar transferências federais nas unidades subnacionais para aumentar as suas próprias chances de reeleição (ou as chances de seus aliados), igualmente

⁷ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm

estas transferências são promovidas para atender as demandas de seus principais eleitores, ideologicamente identificados com o partido do presidente (*core voters*).

Ainda que de acordo com o critério normativo do federalismo fiscal, a alocação dos recursos federais deva ter por iniciativa o objetivo primeiro de garantir a eficiência e equidade entre os membros da federação (MUSGRAVE, 1959, 1983; OATES, 1972), o chefe executivo, ao ter a última palavra no que permeia as instâncias decisórias, possui poder para instituir que os membros alinhados sigam as diretrizes da coalizão de governo. Os partidos por seu turno possuem incentivos para permanecer na coalizão de governo uma vez que seus membros, agentes estratégicos para a implementação da agenda do presidente, são beneficiados com recursos políticos aos quais o presidente tem autoridade determinante. É pertinente ressaltar que somente quando se estabelece um acordo entre o município e o governo central se define o destino do orçamento.

O que se assume, portanto, é que prefeitos alinhados são importantes aliados para o presidente. Isto pode ser justificado pelas vantagens eleitorais, estratégia de “rent seeking” ou por simples congruência ideológica (BROLLO & NANNICINI, 2011). Do mesmo modo, o presidente é um agente de suma relevância para os prefeitos alinhados, pois, os incentivos políticos engendrados pelo sistema internamente parecem ser mais decisivos do que princípios ideológicos (ZUCCO, 2009).

3 REFERENCIAL TEÓRICO

A partir da discussão exposta anteriormente, afirmamos que há mecanismos importantes que precisam ser melhor compreendidos no que tange à alocação dos recursos discricionários. Ao perpassar este debate, verificou-se que a literatura advoga a hipótese de que o impacto do alinhamento é mais significativo onde os ganhos políticos para o governo central é maior (BROLLO & NANNICINI, 2011; BUENO, 2014; NUNES, 2013; GRAU, SOLÉ-OLLÉ & SORRIBAS-NAVARRO, 2011; SOLÉ-OLLÉ & SORRIBAS-NAVARRO, 2006). Além do mais, o alinhamento implica em maior repasse de verba discricionária em municípios altamente competitivos – “close race elections” (BRACCO, PORCELLI & REDOANO, 2012 BROLLO & NANNICINI, 2011; BUENO, 2014). Segundo Brollo e Nannicini (2011), isso acontece porque o presidente quer punir os prefeitos da oposição que quase perderam nas eleições anteriores, devido ao acirramento da disputa, a possibilidade de um aliado seu ganhar as eleições seguintes é alta. Essa é a maneira que o presidente interfere para beneficiar seus pares, ampliando as chances deles e suas de vitória.

Todavia, seria este maior repasse característico de eleições acirradas, condição do 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? Ademais, fazer parte do mesmo partido do presidente se traduz em maiores vantagens no que tange às transferências voluntárias? Meu estudo replica as hipóteses desses trabalhos que abordam os benefícios orçamentários advindos do alinhamento com o presidente, por meio de banco de dados original, utilizando método e corte temporal não apresentados anteriormente no que tange à temática. Testo através de uma análise de painel a hipótese central de que prefeitos pertencentes à coalizão no Brasil (2011 - 2014) recebem maiores transferências discricionárias. Identifico se essas transferências sofrem mudanças significativas em momentos específicos que possam beneficiar eleitoralmente os aliados nos municípios.

Os trabalhos de Brollo e Nannicini, 2011; Bueno, 2014, que têm por escopo analítico os municípios brasileiros, foram circunscritos pela técnica de regressão descontínua, identificados

com eleições competitivas apenas, condição do modelo de estudo. Assim, faço uma análise abrangente de todos os municípios (com dados disponíveis) no período de 2011 a 2014, separando-os por pertencentes e não pertencentes à coalizão, evitando uma amostra reduzida aos municípios competitivos, e averiguo o efeito da coalizão nas transferências voluntárias.

O Brasil é uma república federativa que adota o sistema presidencialista, havendo três instâncias de governo que contam com representantes da União, dos vinte e seis estados mais o Distrito Federal, e 5.570 municípios. É considerado um dos países mais politicamente descentralizadas do mundo. Tal sistema federativo, com efeito, pressupõe que os dirigentes locais tenham grande alcada e poder. A carta constitucional de 1988 expandiu as responsabilidades constitucionais e a descentralização dos serviços de saúde, transporte e saneamento, educação colocando o governo federal como um agente subsidiário, acentuando o foco na figura dos prefeitos. Esta condição, porém, colocou os estados e municípios em situação permanente de dependência dos recursos federais. Para o município médio, por exemplo, os impostos locais representam cerca de 6% do total das suas receitas (KLEIN & SAKURAI, 2014). A despeito disso, esses gestores locais podem se portar como agentes independentes, adquirindo créditos políticos que não necessariamente são méritos seus, mobilizando o eleitorado em seu favor. Esta divisão vertical na implementação das políticas, contudo, pode minar a capacidade de um presidente para reivindicar créditos políticos por medidas populares, e tende a confundir o eleitorado em identificar responsáveis pelo sucesso destas (BRUHN & DE LA O, 2009; NUNES, 2013; BUENO, 2014). Este pressuposto é amplamente ratificado na literatura atinente à descentralização e relações intergovernamentais:

In practice, however clearly different levels of government may try to separate their responsibilities, the distinctions will be somewhat blurred in the minds of citizens. The governments will themselves exploit the voters' misperceptions to avoid responsibility for their own underprovision and claim responsibility for the good deeds of other governments. (Treisman, 2000, p. 5).⁸

⁸ “Na prática, porém, diferentes níveis de governo podem tentar separar suas responsabilidades, as distinções ficarão de algum modo pouco evidentes na mente dos cidadãos. Os próprios governos explorarão as percepções equivocadas dos eleitores para evitar a responsabilidade por suas próprias faltas e reivindicar os créditos pelas boas ações de outros governos.” (Treisman, 2000, p. 5, tradução nossa).

Os municípios, por seu turno, são fortemente dependentes das transferências federais, tanto as automáticas constitucionais (Fundo de Participação do Municípios, FPM quanto as discricionárias (convênio)⁹. Segundo Brollo e Nannicini (2011, p. 14) os recursos dos municípios brasileiros são oriundos:

das receitas locais, como isenções, taxas de serviço e impostos sobre propriedades residenciais; e (ii) das transferências federais, estaduais, ou outras prefeituras municipais. A mais importante fonte das receitas locais é representada pelas transferências federais, que na média correspondem a 65% do orçamento da cidade.

É pertinente observar que a descentralização se tornou uma questão proeminente com a ascensão de presidentes de partidos tradicionalmente opositores, fato que marcou alguns países latino-americanos nos últimos quinze anos. Isto porque, historicamente, as instâncias de governo costumavam ser unificadas nos interesses e partidos (NUNES, 2013; LEAL, 1975; SOARES, 2001). Apesar da mudança deste panorama, as regras institucionais se mantiveram, e as instituições determinam a forma como interagem os atores políticos, influem na tomada de decisão, circunscrevem o jogo político. Por essa razão, apesar da forte autoridade e discricionariedade do presidente, é fundamental que haja contínuo diálogo e abertura com os demais agentes políticos, uma vez que lida com os gestores locais e legisladores de nível nacional em que seus partidos quase nunca desfrutam de maioria (SHUGART & CAREY, 1992A; MAINWARING & SHUGART, 1997B; CHEIBUB, 2002; CHEIBUB, PRZEWORSKI & SAIEGH, 2004).

⁹ “No primeiro grupo, estão as expressamente previstas na Carta Magna, as quais obrigam os entes federados a repasses parciais de alguns tributos, como o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), arrecadados pelo governo federal e transferidos aos estados e municípios por meio dos seus respectivos fundos de participação, do Fundo Constitucional de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados e da Lei Complementar nº 87/96. O segundo compreende os recursos financeiros repassados pela União aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios em decorrência de acordos, convênios, ajustes ou outros instrumentos similares cuja finalidade seja a realização de obras e/ou serviços de interesse comum às três esferas de governo. (Amorim e Simonassi, 2013).”

Todavia, apesar de todo o aparente impasse, deve-se levar em conta que o sucesso das políticas do governo, como já exposto, maximizam as chances de vitória nas urnas para aqueles que possuem ligação com o governo central. Os créditos políticos obtidos regionalmente pelo êxito das políticas aparecem, para alguns pesquisadores, no cerne das motivações subjacentes às transferências voluntárias (BUENO, 2014; NUNES, 2013; GRAU, SOLÉ-OLLÉ & SORRIBAS-NAVARRO, 2011). Políticos são agentes racionais que como qualquer outro querem maximizar suas utilidades e preferências. Ora, a utilidade de um governante pode se traduzir em cargos eletivos. Qualquer consideração sobre a distribuição dos recursos, portanto, precisa levar em conta que todos os envolvidos com o governo possuem interesses e benefícios que advém destes investimentos (NUNES, 2013; HAGOPIAN, GERVASONI & MORAES, 2009).

Como foi enfatizado em trabalhos anteriores, não é que o governo deixe de amparar os estados e municípios que não contam com seus aliados políticos, mas existem manobras para prejudicá-los ou favorecer os aliados, através de recursos indiretos para ONGs, por exemplo (BUENO, 2014). Isto porque um prefeito que não tenha alinhamento político com o presidente tem incentivos para persuadir o eleitor de que é o governo municipal o responsável pelas melhorias na região. Este artifício representa um risco ao presidente, ao financiar estes projetos pode não capturar os créditos pela ação e concomitantemente promover seus opositores.

Brollo (2009), buscando identificar outros mecanismos de penalizar os inimigos e beneficiar os aliados, investiga se prefeitos corruptos são mais punidos quando não alinhados ao presidente. Por meio de relatórios de auditoria de fiscalização realizadas pela Controladoria Geral da União (CGU), a autora aponta que há evidências de que o governo central para minimizar as perdas de capital política desencadeada pelos relatórios de auditoria "compensa" municípios aliados com maiores quantidades de transferências de infraestrutura em períodos estratégicos em relação ao próximo pleito.

A descentralização apresenta esse paradoxo quanto à transparência, se por um lado alega-se que fortalece a *accountability*, por outro a segmentação dos níveis de governo dificulta a atribuição de responsabilidade pelos serviços prestados. Os eleitores não identificam com precisão o

governo central como a fonte das transferências (ARULAMPALAM et al., 2009). Por conseguinte, parece fundamental que o presidente confie e tenha a lealdade do agente local para receber os devidos créditos pelo êxito das políticas.

Uma maneira de garantir que os agentes cooperem e promovam a figura do presidente, é assegurando que eles também se beneficiem da propaganda positiva (KIEWIET & MCCUBBINS, 1991; NUNES, 2013). Por essa razão alguns autores defendem que um dirigente local pertencente ao mesmo partido do presidente é mais propenso à difusão da publicidade favorável, por razões evidentes de benefício mútuo (SCULLY, 1995; COX & MCCUBBINS, 1993; KITSCHELT, 2010; NUNES, 2013). Por outro lado, há outra corrente que advoga que cativar os membros da coalizão incita maiores esforços. No tocante às prioridades da agenda do presidente, ele pode ter que se empenhar mais para agradar seus aliados políticos que pertencem à coalizão, mas não ao mesmo partido, a fim de manter a coalizão de governo unida. (BROLLO & NANNICINI, 2011, BAWN e NUNES, 2012).

Com efeito, um município receberá transferências voluntárias dependendo de três fatores (BROLLO&e NANNICINI, 2011, p.15): “ (i) Os esforços da administração de sua cidade; (ii) o interesse de um deputado federal; e (iii) o interesse do Presidente em executar a emenda orçamentária”. O presidente, no fim das contas, dispõe de autoridade para estabelecer a decisão final. Contudo, devido a restrições constitucionais e institucionais, o presidente ainda depende do consentimento do congresso para a aprovação de sua agenda, casa composta de diversos partidos de interesses conflitantes, aos qual o partido do presidente normalmente não ocupa nem 20% das cadeiras. As transferências discricionárias apresentam-se, assim, como um bom instrumento de barganha, em última instância para manter a coalizão unificada no congresso.

A despeito dos pressupostos de uso político nas transferências voluntárias, todavia, nos últimos 15 anos, o Brasil passou por importantes mudanças institucionais afetando incentivos fiscais e eleitorais. Destaco três delas: a Emenda Constitucional nº 16, de junho de 1997, que estabeleceu

o instituto da reeleição de Presidente da República, governadores e prefeitos, para um único mandato posterior; a nova legislação eleitoral e a Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁰.

O que não vem sendo ignorado pelas investigações política e econômicas, no entanto, é que devido aos objetivos intrínsecos de manutenção nos cargos políticos, a literatura que foca nas políticas distributivas, avalia se há intervenção estrategicamente orientada para o destino de recursos específicos em tempos específicos, evidenciando a existência de ciclos eleitorais. Como é facilmente concebível, a economia tem protagonismo no processo decisório dos eleitores, como ficou cunhado no slogan da campanha presidencial de Bill Clinton em 1992 ("It's the economy, stupid"). Com base nisso, alguns economistas (NORDHAUS, 1975; LINDBECK, 1976; MACRAE, 1977) se mobilizaram para averiguar a possível existência de incentivos políticos em induzir maior crescimento econômico em períodos próximos às eleições com vistas aos ganhos eleitorais. Nordhaus (1975), autor seminal que consagrou a expressão "ciclo político de negócios" ("Political Business Cycle") e desenvolveu um modelo formal para os ciclos políticos, incitou pesquisadores a investigarem a relação entre o comportamento das variáveis macroeconômicas e as proximidades das eleições. Os chamados ciclos eleitorais averiguam se políticos buscam otimizar suas chances (ou de seus aliados) de vencer as disputas que seguem, deliberadamente alocando bens e serviços logo antes das eleições (GOLDEN & MIN, 2013).

Esta vertente teórica advoga que os votantes se baseiam primordialmente na performance econômica do governo, não possuem discernimento para identificar a natureza oportunista dos ciclos eleitorais. Um conjunto de outros economistas Cukierman e Meltzer (1986), Rogoff e Sibert (1988), Rogoff (1990) e Persson e Tabellini (1990), influenciados por Nordhaus, porém diferente de sua avaliação norteada pela lógica monetária, investigam a manipulação orçamentária envolvendo o aumento das transferências. Nakaguma e Bender (2004) em estudo mais recente, em que mensura o impacto da emenda da reeleição e da lei de responsabilidade fiscal sobre a performance fiscal dos estados brasileiros entre 1986 e 2002, identificam oportunismo nas despesas em períodos chave. Ademais, os autores constatam que a reeleição

¹⁰ A Lei de Responsabilidade Fiscal foi promulgada com o claro intuito de equilibrar as contas estaduais. A LRF construiu um arcabouço institucional para a fiscalização e controle das dívidas de estados e municípios por meio de novas regras de finanças públicas para todos os entes federativos (SÁTYRO, 2008).

evidenciou os ciclos políticos e redirecionou os gastos públicos para setores mais “visíveis” aos eleitores, projetos de infraestrutura, que usualmente são erigidos com transferências federais discricionárias.

No arcabouço do sistema político brasileiro, as eleições não são coincidentes para todos os cargos, acontecendo com a periodicidade de dois em dois anos. Os mandatos do executivo duram quatro anos. Todavia, apenas as eleições para presidente e governador são coincidentes, elas são intercaladas pelas eleições municipais no meio dos mandatos desses. Esta peculiaridade somada à instituição da reeleição¹¹, segundo alguns autores interessados no estudo dos ciclos eleitorais, podem estimular um comportamento oportunista por parte dos chefes de governo estadual e federal, intensificando ou estrategicamente alocando transferências voluntárias para favorecer prefeitos aliados além de apoio em seus futuros pleitos. Admite-se, assim, que as transferências voluntárias intergovernamentais não são inócuas. Elas têm capacidade de definir disputas, enviesar resultados eleitorais, a partir de uma perspectiva que beneficia os agentes políticos envolvidos na barganha, não primordialmente os eleitores.

¹¹ Segundo a emenda constitucional (PEC) da reforma política (2015), estabeleceu-se o fim da reeleição para presidente, governador e prefeito.

4 DESENHO DE PESQUISA E DADOS

Análise Descritiva

O desenho de pesquisa combina estatística descritiva e inferencial lançando mão de uma análise de dados em painel e um modelo de regressão linear de efeitos aleatórios que compreende o período de 2011 a 2014. Assim, por meio de uma base de dados original construída a partir da agregação de informações secundárias do Portal da transparência, TSE, Cebrap, Atlas Político e IBGE, testa as seguintes hipóteses de trabalho:

Quadro 1 – Resumo das hipóteses

Hipótese 1	Prefeitos pertencentes à coalizão recebem mais transferências discricionárias.
Hipótese 2	Governos centrais beneficiam seus aliados com maiores transferências por oportunismo eleitoral.
Hipótese 3	Se tratando do mesmo partido do presidente, maior repasse discricionário.

Fonte: Elaboração própria

A literatura contemporânea que investiga as motivações subjacentes às transferências federais para as unidades subnacionais no Brasil: Brollo e Naniccinni (2011), Nunes (2013), Bueno (2014), foram desenvolvidos em diferentes contextos históricos, abrangendo governos tradicionalmente de direita (PSDB) e de esquerda (PT). Minha pesquisa compreende o primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff (PT) e sua transição, de 2011 a 2014, período inexplorado pela literatura pertinente no assunto.

Um argumento que confere relevância ao corte temporal é que que governos de partidos tradicionalmente de oposição ascenderam ao poder pouco depois do estabelecimento da descentralização estabelecida pela carta magna de 1988. Anteriormente, era comum que as instâncias de governo estivessem ocupadas pelos mesmos grupos políticos, o que se infere que as autoridades nacionais não necessitavam desprender muitos esforços para obter apoio, ou

manter a coerência da agenda. Essa seria uma das razões a qual leva os especialistas a salientarem as transferências voluntárias como um instrumento, uma moeda de troca, que o governo central manipula por incentivos de ordem política.

No que tange aos dados, a variável dependente do estudo é o valor per capita¹² da transferência discricionária, no qual aparece na base como o valor do convênio liberado do poder central para os governos municipais no período de 2011 a 2014. Ainda que contenha no banco de dados original a variável “Valor Convênio”, utilizamos a variável “Valor Liberado”¹³, que segundo esclarecimentos da equipe técnica responsável pelo Portal da Transparência, o campo “Valor Liberado” é o valor transferido, o “Valor Convênio” é o valor acordado, mas não que necessariamente já liberado. Tomamos o cuidado de que os valores fossem deflacionados, no intuito de realizar a correção monetária, incorporando o efeito inflacionário ao longo dos anos. Utilizamos a calculadora do cidadão¹⁴ para obter o IGP-DI¹⁵, que é a média aritmética ponderada de três outros índices de preços. São eles: o Índice de Preços ao Produtor Amplo (IPA), Índice de Preços ao Consumidor (IPC), Índice Nacional de Custo da Construção (INCC). Foram coletados o IGP-DI mensal no período de janeiro de 2011 a dezembro de 2014 e multiplicados pelos valores das transferências realizadas no período. Adiante uma análise descritiva dos valores anuais dos convênios liberados deflacionados:

¹² Convertemos para o valor per capita para evitar distorções em prol dos municípios mais populosos.

¹³ Aplicamos um log na variável “valor liberado”. A apresentação de dados em uma escala logarítmica é relevante quando os dados cobrem uma ampla gama de valores. Ademais, o logaritmo reduz a representação a uma escala mais fácil de ser manuseada e visualizada.

¹⁴<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPublico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>

¹⁵ <http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumChannelId=402880811D8E34B9011D92B6B6420E96>

Quadro 2 – Estatística descritiva das transferências liberadas¹⁶

	Média	Mediana	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo	Total
2011	3.128.622,89	201.514,07	42.140.590,40	0,01	1.425.003.670,32	16.894.563.604,09
2012	2.614.708,43	263.984,86	33.579.565,63	0,01	1.339.205.301,07	14.119.425.526,03
2013	3.024.586,53	141.568,49	61.982.439,54	0,01	3.735.941.007,58	16.332.767.285,76
2014	1.493.007,11	166.379,85	24.751.795,34	0,01	1.087.126.071,94	8.062.238.409,30

Fonte: Elaboração própria

Os dados brutos foram extraídos do Portal da Transparência, site ao qual disponibiliza com detalhes a forma como é executado o orçamento público. A base de dados contém discriminado o montante de convênios acordados e liberados entre o executivo federal e os governos municipais desde 1996. De 462.208 observações reduzimos a base para 21672 observações, como se trata de uma análise de painel¹⁷ feitas de 2011 a 2014, então há no estudo 5418¹⁸ municípios. O banco de dados original não dispunha de informações para todos os municípios brasileiros, o que caracteriza que na pesquisa há alguns dados “missing”. Dados “missing” numa análise de painel é um potencial problema. Se não houver garantia da coleta de dados para todas as unidades em todos os anos da pesquisa e contando que esses “missings” não sejam randomizados, isto pode enviesar a pesquisa ou torná-la menos representativa da população. Todavia, uma possível saída para mitigar explicações alternativas no que difere os grupos consiste no tamanho da amostra. Este estudo ao contar com um amplo número de observações (21.672 observações), abarcando 5.418 municípios, (97,2% dos atuais municípios brasileiros) atende a este quesito. Com relação aos “missings” adotamos a alternativa apontada pela

¹⁶ O valor 0 foi substituído na base por 0,01 para viabilizar a aplicação do logaritmo.

¹⁷ Dados em painel (também conhecidos como dados longitudinais ou *crosssectional time-series*) é um conjunto de dados em que o comportamento das entidades é observado ao longo do tempo. Dados em painel permite que o pesquisador controle por variáveis não observáveis ou de difícil mensuração como fatores culturais; ou variáveis que mudam ao longo do tempo, mas não entre as entidades (Wooldridge, 2013).

¹⁸ O tamanho da base de dados de uma análise de painel é o número de períodos analisados vezes a variável de interesse observada (Wooldridge, 2002).

literatura de aplicar valores de períodos anteriores (“imputing from earlier waves”)¹⁹ (ROSE et al., 1991).

Vale salientar que uma vantagem de se observar num tempo t_1 e t_2 é a eliminação de causalidade reversa. Na análise no tempo a causa necessariamente antecede o efeito, e essa é uma vantagem intrínseca ao método, diferentemente de uma análise do tipo *cross-sectional*, a qual não opera na dimensão temporal²⁰ (DE VAUS, 2001).

Embora a base original disponibilize o convênio individualmente, agregamos o total de transferência em um determinado ano, e replicamos essa lógica para os quatro anos analisados. Os dados em painel devem ter um registro da variável de interesse para cada ano e estes devem ser adjacentes (Wooldridge, 2002). O banco de dados será posteriormente publicado com o objetivo de garantir a replicabilidade dos resultados (KING, 1995).

Quanto à escolha da unidade de análise, dentro da temática de transferências intergovernamentais não é muito comum a abordagem à nível municipal. Ademais, sendo os municípios a menor instância de captura de votos no Brasil, além de ser visto pelos cidadãos como os agentes diretamente responsáveis pela qualidade dos serviços públicos locais prestados, resulta que a maior parte do jogo político se dá nos municípios (BROLLO, NANNICINI, 2011).

As variáveis explicativas –

Com base na fundamentação teórica, a seguir elencamos as variáveis que serão incluídas no nosso modelo, suas *proxys* e fontes de dados. Apresentamos também como foram

¹⁹ Para algumas características estáveis nós podemos manter valores de períodos anteriores (ROSE et al., 1991).

²⁰ No modelo padrão do desenho de *cross-sectional* os dados são coletados em um ponto no tempo. Diferindo assim dos desenhos de painel e experimental. Por essa razão, o método de *cross-sectional* apenas mensura diferenças existentes entre grupos, e não mudanças a longo prazo (DE VAUS, 2001).

operacionalizadas bem como as justificativas teoricamente orientadas que balizaram as escolhas das variáveis.

Quadro 3 – Descrição das variáveis

Variáveis	Nome	Proxies	Fonte
Dependente	Convênio	Log do valor per capita liberado (convênio)	Portal da Transparência
Independente	Prefeitos aliados	<i>Dummy</i> - pertencentes e não pertencentes à coalizão	TSE Cebrap
Independente	Prefeitos do partido do presidente	<i>Dummy</i> - pertencentes e não pertencentes ao partido do presidente	TSE
Independente	Data da publicação	Ano da publicação da transferência (2011-2014)	Portal da Transparência
Controle	Competição política	Margem de vitória	TSE
Controle	Condições socioeconômicas	Renda per capita	IBGE
Controle	Força da autoridade local	Mídia (rádio)	Atlas político

Fonte: Elaboração própria

Para classificar a variável coalizão usamos a base de dados cedida pelo Cebrap²¹, Banco de Dados Legislativos do Cebrap, que contém registros sempre atualizados de todas as coalizões do Brasil, desde 1988. A partir dele criamos uma *dummy* de pertencentes e não pertencentes à coalizão do governo.

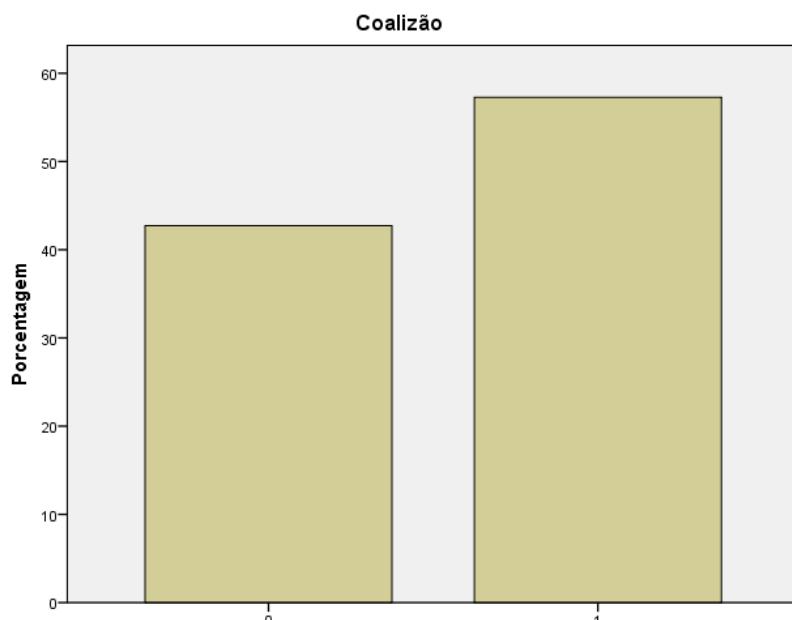
²¹ Agradeço sinceramente pela disponibilidade e material concedido de suma importância para este trabalho.

Quadro 4 – Aliados e não aliados à coalizão

Coalizão		
	Frequência	Percentual
Não Coalizão	9258	42,7%
Coalizão	12414	57,3%
Total	21672	100,0%

Fonte: Elaboração própria

Gráfico 1 - Porcentagem de aliados e não aliados à coalizão



Fonte: Elaboração própria

Além da lógica de enviar maiores recursos para localidades mais pobres no intuito de equalizar as desigualdades nos municípios, existe um consenso entre os estudiosos de que os eleitores de baixa renda são mais suscetíveis à venda de votos (GERVASONI, 1998; BRUSCO, NAZARENO & STOKES, 2004; REINIKKA & SVENSSON, 2004). Se válido o argumento, é esperada uma relação positiva entre baixa renda per capita e a prática de *pork barrel*, ou seja, a alocação de maiores recursos direcionados a localidades em que os eleitores precisam de mais investimentos em infraestrutura. Para considerar as variações no nível de desenvolvimento

socioeconômico entre os municípios, utilizei como *proxy* de condição socioeconômica a renda per capita.

Não há um consenso na literatura acerca da significância do pertencimento ao mesmo partido do presidente sobre as transferências. Há trabalhos que a relação não se mostra significativa (ARRETCHE & RODDEN, 2004; BROLLO & NANNICINI, 2011). Há por um lado o argumento de que o fato seja para talvez evitar favorecimentos explícitos, por outro entende-se que um aliado partidário já se comporta em consonância com os demais membros do partido. E, portanto, a prioridade é de “agradar” os membros da coalizão, ganhando créditos políticos e mantendo a coalizão unificada. Por outro lado, há correntes que advogam que existe explícito benefício aos membros do mesmo partido do presidente na alocação dos recursos às unidades subnacionais (NUNES, 2013; BUENO, 2014).

Os trabalhos anteriores, base desse estudo (BROLLO & NANNICINI, 2011; BUENO, 2014) investigaram o tema, a partir de um modelo de regressão descontínua, caracterizado por um experimento natural, cuja condição são as eleições acirradas. Portanto uma das variáveis de controle é a margem de voto. Então se por um lado o modelo de regressão descontínua pode reduzir o efeito de variáveis espúrias, criando “simetria ex ante” entre os grupos (DUNNING, 2012); por outro, o método identificado leva em consideração apenas corridas eleitorais acirradas, podendo superestimar o impacto do alinhamento político, para os casos de alta competitividade.

Uma outra variável de controle comumente usada para medir a força da autoridade local são os veículos de mídia. O raciocínio intuitivo por trás é de que municípios que não têm estação de rádio comunitária, possui políticos locais fortes que exercem demasiada influência na opinião pública e, portanto, são aliados valiosos para o presidente (BROLLO & NANNICINI, 2011; FERRAZ & FINAN, 2008).

5 RESULTADOS

Interpretação dos resultados

Devido à robustez dos dados, nosso painel está fortemente balanceado²². Para testar nossas hipóteses utilizei um modelo de regressão linear em painel de efeitos aleatórios, pois a variável dependente, o log do valor per capita liberado, é uma variável contínua que varia longitudinalmente. Um desenho longitudinal permite observar padrões de mudança ou estabilidade dentre as observações. Por serem analisado simultaneamente no tempo, é menos provável que características atreladas ao contexto da época de interesse interfiram diferentemente nas unidades observadas. Um estudo dessa natureza demonstra um período pré-teste e pós-teste análogo ao experimento, mas tipicamente não há um grupo de controle (randomizado)²³ (DE VAUS, 2001). Isso implica que as mudanças observadas podem não serem geradas pela intervenção do pesquisador, pela influência do tempo, ou qualquer outra variável que se queira testar. Pode haver alguma variável interveniente atuando no modelo não facilmente identificável. Num estudo de painel a falta de um grupo de controle que possa derivar inferências mais confiáveis, limita as inferências advindas da regressão. Porém, a análise multivariada reduz em parte este inconveniente uma vez que permite ao pesquisador controlar por variáveis relevantes que diferenciem as unidades de análise.

Como já posto, nossas variáveis de controle, selecionadas a partir da fundamentação teórica são: a margem de vitória dos prefeitos, a renda per capita nos municípios, a presença de rádios comunitárias, como *proxy* de autoridade local (BROLLO & NANNICINI, 2011).

Foi realizado o teste de Hausman para descobrir qual seria o modelo mais adequado para nosso painel, se o modelo para efeitos randômicos ou o com efeitos fixos. O teste indicou o uso do modelo de efeitos fixos, pois o resultado do teste deu significativo ($p < 0,05$), e nesse caso é recomendável utilizar o com efeitos fixos. No entanto, duas das três variáveis de controle utilizadas neste estudo, a renda per capita e a presença de rádios comunitárias (dados retirados

²² O que significa dizer que há dados para todos os municípios analisados no período de estudo.

²³ Por outro lado, estudos longitudinais, tendem a contar com um maior grau de validade externa do que experimentos (DE VAUS, 2001)

do senso de 2010), eram invariáveis no tempo, pela indisposição de dados para todos os anos aqui explorados. Isso prejudicou a análise de dados, uma vez que as variáveis não apresentavam mudança ao longo dos anos, a regressão de efeitos fixos não as consideravam no modelo²⁴. Portanto, devido à limitação dos dados e a inviabilidade de rodar o teste com apenas uma das variáveis de controle, fizemos a escolha do uso dos efeitos aleatórios, o qual é mais recomendável em casos onde alguma das variáveis explicativas não variam no recorte temporal, e assim foi possível incorporar todas as variáveis de interesse.

O painel de efeitos aleatórios, ao contrário do modelo de efeitos fixos, assume a variação entre as entidades como sendo aleatório e não correlacionados com as variáveis independentes incluídas no modelo. Esta particularidade permite que mesmo que estas sejam invariantes no tempo desempenhem papel de variáveis explicativas. O inconveniente atrelado a isso é que o painel de efeitos aleatórios é mais vulnerável ao efeito de variáveis intervenientes que podem enviesar o modelo.

Na tabela 1, testamos o efeito das variáveis independentes coalizão, partido do presidente e ano sobre a variável dependente log per capita das transferências liberadas. Analisamos cada uma destas em modelos separados e com as variáveis de controle. Uma outra escolha metodológica realizada foi a preferência do uso do erro padrão robusto em, para mitigar a possibilidade de heterocedasticidade.²⁵

²⁴ O modelo de efeitos fixos pressupõe que as variáveis se alterem no corte temporal em análise.

²⁵ Versões de erros padrões robustos foram projetados para dados que são coletados em *clusters*, com correlação em série, a partir de dados transversais de séries temporais (ou painel). Erros padrão robustos otimizam a estimativa de desvio para os casos especiais aos quais eles se aplicam (King e Roberts, 2014).

Tabela 1 - Efeitos da coalizão, partido do presidente e ano sobre as transferências discricionárias²⁶

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Coalizão	.645199*** (.0772048)	.5986843*** (.0749674)				
Partido do presidente		.7021653*** (.1273445)	.5974535*** (.1194175)			
Ano de publicação				-.2420378*** (.027837)	-.2427157 (.0278542)***	
Margem de vitória	-.231322 (.240799)		-.073807 (.2409579)			-.1490945 (.239459)
Renda per capita	.0053222*** (.0001803)		.0053487*** (.0001802)			.0053736*** (.0001806)
Rádio	.7663174*** (.0861029)		.7570535*** (.0864313)			.7686614*** (.0865223)
Constante	1.427123*** (.0635607)	-1.520361*** (.1748916)	1.721525*** (.0481488)	-1.336913*** (.1733964)	488.898*** (56.02311)	487.2154*** (56.06379)
R-quadrado ²⁷	0.0056	0.0760	0.0029	0.0736	0.0028	0.0747

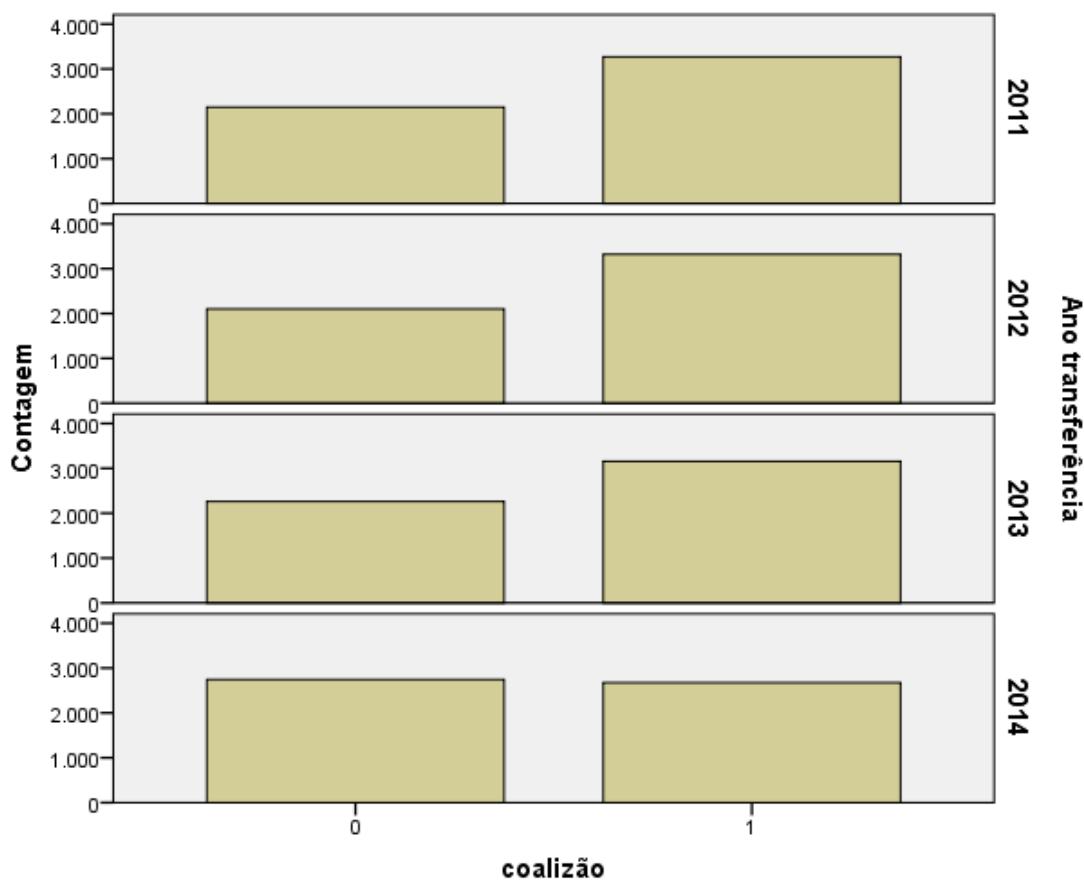
Erro robusto padrão em parênteses

*** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,1

²⁶ Os modelos estatísticos foram construídos no Stata 12.

²⁷ O R quadrado do modelo é do tipo “overall”, ou seja, assume a variação no tempo de um determinado município, e a variação desse município com relação aos demais.

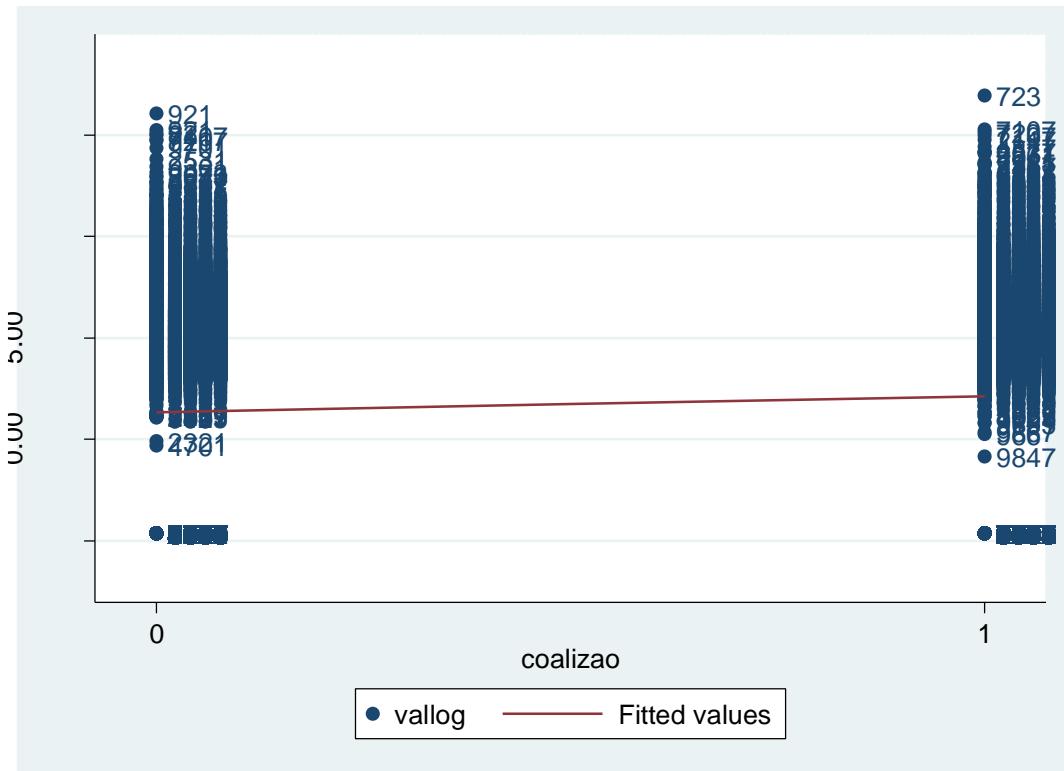
Gráfico 2- Montante de transferência liberada para membros e não membros da coalizão analisado a cada ano



Fonte: Elaboração própria

A relação positiva esperada e a significância da coalizão isoladamente e na presença das variáveis de controle foi corroborada pelo modelo, ambas com um alto grau de confiança ($p < 0.01$). O que quer dizer que ser um prefeito membro da coalizão aumenta de maneira significativa a probabilidade de receber mais transferências discricionárias.

Gráfico 3 – Relação entre o pertencimento à coalizão e o montante das transferências feitas para os municípios



Fonte: Elaboração própria

O partido do presidente, isoladamente e na presença das variáveis de controle, também apresentou influência significativa sobre a variável dependente. De acordo com Nunes (2013), o presidente usa de seus poderes discricionários para alocar proporcionalmente mais recursos para municípios governados por prefeitos de mesmo partido, os quais tendem a ser seus agentes mais leais.

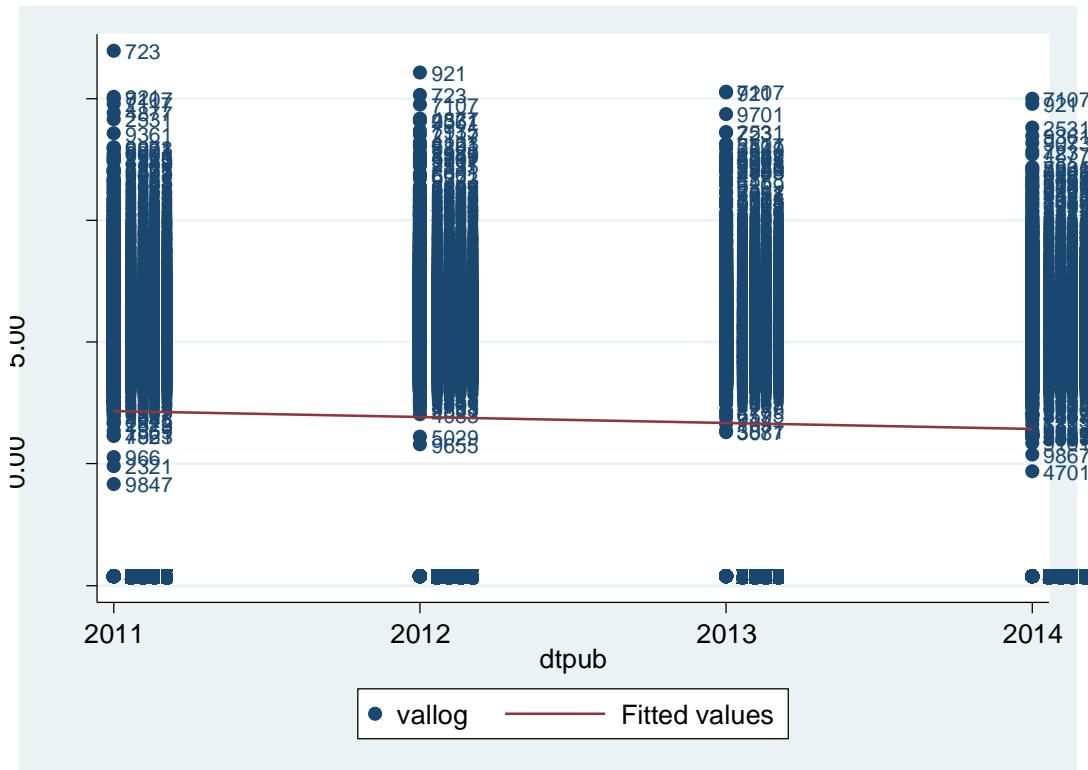
Gráfico 4 – Relação entre o pertencimento ao partido do presidente e o montante das transferências feitas para os municípios



Fonte: Elaboração própria

Ao longo do período de análise, foi possível observar uma tendência à diminuição dos repasses. O sinal negativo nos coeficientes dos anos de publicação representa que quanto menor a data maior o repasse. Esse resultado está em concordância com nossa hipótese de que existe um ciclo eleitoral para as eleições municipais. Nos anos de 2011 e 2012, ano anterior ao pleito e ano das eleições municipais respectivamente, houve um maior repasse do governo federal para os municípios aliados, como mostra o gráfico e a análise descritiva abaixo:

Gráfico 5 – Relação entre o ano e o montante das transferências feitas para os municípios



Fonte: Elaboração própria

Quadro 5- Estatística descritiva das transferências liberadas analisando pelo pertencimento (ou não) à coalizão (2011-2014)

	Ano	Média	Mediana	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo	Total
Coalizão	2011	3.496.647,02	228.318,22	42.140.590,40	0,01	1.425.003.670,32	11.409.559.216,48
Não coalizão	2011	2.566.684,32	161.094,39	32.665.933,06	0,01	1.086.451.832,13	5.485.004.387,61
Coalizão	2012	2.913.605,31	313.488,24	37.507.187,77	0,01	1.339.205.301,07	9.652.774.406,74
Não coalizão	2012	2.140.225,74	196.400,00	26.153.437,56	0,01	853.842.403,26	4.466.651.119,29
Coalizão	2013	2.717.966,97	182.626,59	40.068.565,78	0,01	1.448.539.368,85	8.548.006.132,76
Não coalizão	2013	3.452.222,24	97.500,00	83.429.456,09	0,01	3.735.941.007,58	7.784.761.153,00
Coalizão	2014	1.386.081,15	200.000,00	23.452.761,88	0,01	1.087.126.071,94	3.689.748.012,18
Não coalizão	2014	1.596.965,08	1.596.965,08	25.952.083,30	0,01	975.591.197,02	4.372.490.397,12

Fonte: Elaboração própria

A renda per capita não apresentou uma relação esperada em relação ao critério normativo do federalismo fiscal, o qual advoga que as alocações devem garantir a eficiência econômica na promoção da igualdade entre os membros federados (MUSGRAVE, 1959, 1983; OATES, 1972; -GRAU, SOLÉ-OLLÉ & SORRIBAS-NAVARRO). Ao contrário das expectativas de um governo central de esquerda, a redistribuição e equacionamento das desigualdades inter-regionais, de acordo com os dados, não se mostraram uma prioridade. O que demonstrou o teste estatístico foi que há forte relação entre os municípios de maiores rendas per capita e maior transferência de verbas, na presença e ausência dos controles. Isso pode-se explicar devido à posição estratégica que assumem estes municípios, na maioria das vezes grandes centros urbanos, e, por conseguinte, ao benefício advindo da aliança com prefeitos que possuem um amplo reduto eleitoral.

A relação com a influência midiática, assumindo que localidades onde não há rádios comunitárias possui autoridades locais mais fortes, também apresentou relação inversa ao esperado. Localidades onde existem mais rádios locais parecem receber mais transferências discricionárias. A explicação para isso pode ter o mesmo embasamento da importância política dos grandes distritos, anteriormente citada.

A margem de vitória embora tenha apontado para a direção prevista pela teoria (BROLLO & NANNICINI, 2011; BUENO 2014), quanto mais estreita for a margem de vitória, maiores transferências, não apresentou significância estatística. O que podemos inferir é que eleições acirradas não é exclusivamente determinante para o maior repasse de verbas.

Esses resultados, embora com suas limitações metodológicas, ratificam parte importante dos achados de trabalhos anteriores, base deste estudo (BROLLO E NANNICINI, 2011; NUNES, 2013; BUENO 2014). As transferências voluntárias intergovernamentais no Brasil são politicamente motivadas. E uma das explicações mais oferecidas pela literatura é a de que o presidente tem incentivos para beneficiar seus aliados, para capturar créditos políticos, e punir os opositores, para que estes não sejam uma ameaça à sua hegemonia. O risco atrelado a esta dinâmica está no aumento do abismo entre as unidades subnacionais. Ademais, atenta-se para

as responsabilidades fiscais e responsabilidade social dos agentes políticos em todas as instâncias de governo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com esta dissertação procurei dar continuidade às análises referentes às transferências governamentais, sua dinâmica e motivações. No que tange ao Brasil, uma gama de pesquisadores contemporâneos vem se debruçando no assunto, ratificando sua relevância. As análises estatísticas demonstraram que existe relação positiva entre filiação partidária e pertencimento à coalizão e o maior repasse de verbas discricionárias. Além disso, apontaram a existência de ciclos eleitorais próximas as eleições municipais. Com o levantamento teórico aqui realizado elencamos algumas das principais correntes que buscam identificar o que leva o governo central a beneficiar seus aliados com maiores transferências discricionários, sobretudo em momentos oportunos em termos eleitorais. Balizada por uma ampla literatura, foi possível apontar que os créditos políticos possuem um forte poder explicativo para entender os padrões diferenciados de transferências tanto para prefeitos do mesmo partido do presidente quanto membros da coalizão. Os controles renda per capita e rádio exibiram relação inversa à esperada, e alta significância, divergindo do pressuposto defendido pela literatura. A margem de votos, embora tenha aparecido na direção esperada, não foi um estimador significativo no modelo.

Ainda que a Constituição 1988, esmiúce os tributos que são coletados e em que instância de governo, estabeleça as transferências obrigatórias que são repassadas de níveis mais altos aos mais baixos, há evidências de que a situação dos municípios é de alta dependência das transferências dos estados e do governo federal. Com efeito, em média, menos de 25% da receita total dos municípios são provenientes de arrecadação tributária própria (FERREIRA E BUGARIN, 2007). Considerando, assim, que no Brasil a lógica das transferências parece ser mais regida pela força política do que por critérios de redução das desigualdades inter-regionais ou pelas necessidades mais imediatas das populações locais. Propõe-se, portanto, uma reflexão sobre os impactos dessas práticas na dinâmica dos municípios, tratando-se de uma agenda de pesquisa frutífera e socialmente relevante.

É importante ressaltar que apesar dos esforços metodológicos empreendidos, os resultados apresentados não correspondem a uma relação de causa e efeito. Não é prudente argumentar que o desenho de pesquisa, apesar de contar com ferramentas que minimizam o erro, relata uma realidade objetiva. É possível que exista variáveis intervenientes não observáveis operando no

modelo a qual a teoria não inclua como uma variável crucial, ou mesmo mensurável. Espera-se que este trabalho tenha cumprido seus propósitos de contribuir com o debate existente na comunidade acadêmica, ao trazer uma abordagem mais atual e diferenciada metodologicamente.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro, dados- Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, pp. 5 a J4, 1988.
- ALMEIDA, M.H.T. Federalismo e Políticas Sociais in Affonso, R.B. e Silva, P.L.B. Descentralização e Políticas Sociais. São Paulo, FUNDAP. 1996.
- AMES, Barry. Os entraves da democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 2003.
- AMORIM, Octavio. Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. *Dados* vol.43 no.3 Rio de Janeiro, 2000.
- AMORIM, Octavio. SIMONASSI, Andrei Gomes. Bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil (1985-2004). *Rev. Econ. Polit.* vol.33 no.4 São Paulo Oct./Dec. 2013.
- ARRETCHE, Marta T. S. O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas? Revista Brasileira de Ciências Sociais, no. 31. 1996.
- ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 23, n. 80. pp. 25-48. Setembro de 2002.
- ARRETCHE, Marta. FUSARO, Edgard . GOMES, Sandra. Democracia, políticas sociais e pobreza no brasil.Trabalho apresentado 8o. Encontro Associação Brasileira de Ciência Política Gramado, RS - 1o. Agosto de 2012.
- ARULAMPALAM, W., S. DASGUPTA, A. DHILLON and B. DUTTA. Electoral Goals and Center State Transfers: A Theoretical Model and Empirical Evidence From India. *Journal of Development Economics* 88(1):103–119. 2009.
- BAWN, K. and F. NUNES. “Maintaining a Logroll or Building a Party?” Manuscript. pp. 1– 52. 2013.
- BROLLO, F. Who Is Punishing Corrupt Politicians Voters or the Central Government? Evidence from the Brazilian Anti-Corruption Program. Manuscript pp. 1–29. January 7, 2009.
- BROLLO, F. and T. NANNICINI. Tying Your Enemy’s Hands in Close Races: The Politics of Federal Transfers in Brazil.. *American Political Science Review*, 106(04):742– 761. 2011.
- BUENO, Natalia S., Bypassing Your Enemy: Distributive Politics, Credit Claiming, and Non-State Organizations in Brazil. Manuscript .June 26, 2014.
- CHEIBUB, José Antonio; PRZEWORSKI, Adam e SAIEGH, Sebastian. Governos de Coalizão nas Democracias Presidencialistas e Parlamentarista, *Dados*, Rio de Janeiro vol.45 no.2. 2002.
- COX, Gary W. and. MCCUBBINS, Mathew D. Politics as a Redistributive Game. *The Journal of Politics*, Volume 48, Issue 2, 370-389, May, 1986.

- DE VAUS, David. *Research Design in Social Research*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2001.
- DUNNING, Thad. *Natural Experiments in the Social Sciences – A design-Based Approach*. Cambridge, Cambridge University Press. 2012.
- FERREIRA, Ivan F. S. e BUGARIN, Mauricio S. Transferências Voluntárias e Ciclo Político-Orçamentário no Federalismo Fiscal Brasileiro, Rio de Janeiro v. 61 n. 3 / p. 271–300 Jul-Set 2007
- FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. Rio de Janeiro: *Lua Nova* nº 44. 1998.
- GONÇALVES, Carlos Eduardo Soares. FENOLIO, Fernando Roberto. Ciclos Eleitorais e Política Monetária: Evidências Para o Brasil. Manuscript, pp 1-24. 2008.
- GOLDEN, M. and B. MIN. “Distributive Politics Around the World.” *Annual Review of Political Science* 16(1):73–99. 2013.
- GRAU, Marta Curto. SOLÉ-OLLÉ, Albert. SORRIBAS-NAVARRO , Pilar. Partisan alignment, clientelism and intergovernmental transfers: evidence from Spanish municipalities. Manuscript. May 2011.
- KLEIN, Fabio Alvim. SAKURAI, Sergio Naruhiko. Term limits and political budget cycles at the local level: evidence from a young democracy. Manuscript. pp 1-20. July 16, 2014.
- LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório, Novos estud. São Paulo. - CEBRAP no.76 Nov. 2006.
- MANACORDA, M., EDWARD, M., and VIGORITO, A.. “Government Transfers and Political Support,” mimeo, UC Berkeley: Center for International and Development Economics Research. 2009.
- MARTIN, Teonio Wellington. Transferências Voluntárias no Brasil: critérios para distribuição de recursos para os municípios e estados brasileiros. Manuscrito. Brasília – DF, novembro 2010.
- MOISÉS, JOSÉ ÁLVARO. Desempenho do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão (1995-2006). *O congresso e o presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer. Setembro 2011.
- NORDHAUS, W., The Political Business Cycle, *Review of Economic Studies* 42, 169-90. 1975.
- NUNES, F. Core Voters or Local Allies? Presidential Discretionary Spending in Centralized and Decentralized Systems in Latin America.” Manuscript. pp. 1–83. 2013.
- OATES, Wallace E. An Essay on Fiscal Federalism. Vol. 37, No. 3. pp. 1120-1 149 pp. 1120-1 149. September 1999.

PEREIRA, C. e B. MUELLER. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. *Revista Dados* 45:265–301. 2002.

RICCI, Paolo. O Conteúdo da Produção Legislativa Brasileira: Leis Nacionais ou Políticas Paroquiais? *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 46, no 4, pp. 699 a 734. 2003.

SÁTYRO, N. G. D. Política e instituições e a dinâmica das políticas sociais nos estados brasileiros: uma análise após a redemocratização. Tese de Doutorado, IUPERJ, Rio de Janeiro, 2008.

SHUGART, Matthews S. e CAREY, John M. *Presidents and Assemblies*. New York: Cambridge University Press. 1992.

SOLÉ-OLLÉ, Albert. SORRIBAS-NAVARRO, Pilar. The Effects of Partisan Alignment on the Allocation of Intergovernmental Transfers: Differences-in-Differences Estimates for Spain. Manuscript. November 2006.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)*. Editora: Alfa Ômega. 1976.

TREISMAN, Daniel. Decentralization and the quality of government. Preliminary draft. Los Angeles. November, 2000.

TSEBELIS, G. Atores com Poder de Veto: com funcionam as instituições políticas. Rio de Janeiro: FGV, 2009 (capítulo 6: p. 195-227).

WOOLDRIDGE, Jeffrey M. *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data - The MIT Press Cambridge, Massachusetts London, England*. 2002.

WOOLDRIDGE, Jeffrey M. *Introductory Econometrics: A Modern Approach*. 5th Edition. Michigan State University. 2013.

APÊNDICE A – LISTA DE SITES

SITES:

<https://sites.google.com/site/econometricsacademy/econometrics-models/panel-data-models>

<https://www.princeton.edu/~otorres/Panel101.pdf>

https://www.researchgate.net/topic/panel_data

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm

<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPublico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>

<http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumChannelId=402880811D8E34B9011D92B6B6420E96>

<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2548956.PDF>

ANEXO A – ROTINAS RODADAS NO STATA 12

Rotinas rodadas no stata12:

```

global id siaf
global t dtpub
global ylist vallog
global xlist coalizao ppresidente dtpub margem rendaPerCapita2010 radioComunitaria

describe $id $t $ylist $xlist
summarize $id $t $ylist $xlist

* Set data as panel data
sort $id $t
xtset $id $t
xtdescribe
xtsum $id $t $ylist $xlist

* Pooled OLS estimator
reg $ylist $xlist

* Population-averaged estimator
xtreg $ylist $xlist, pa

* Between estimator
xtreg $ylist $xlist, be

* Fixed effects or within estimator
xtreg $ylist $xlist, fe vce(robust)

```

* First-differences estimator

```
reg D.($ylist $xlist), noconstant
```

* Random effects estimator

```
xtreg $ylist $xlist, re vce(robust)
```

* Hausman test for fixed versus random effects model

```
quietly xtreg $ylist $xlist, fe
```

```
estimates store fixed
```

```
quietly xtreg $ylist $xlist, re
```

```
estimates store random
```

```
hausman fixed random
```

* Breusch-Pagan LM test for random effects versus OLS

```
quietly xtreg $ylist $xlist, re
```

```
xttest0
```

* Recovering individual-specific effects

```
quietly xtreg $ylist $xlist, fe
```

```
predict alphafehat, u
```

```
sum alphafehat
```