

*FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO*

GIULIA DA CUNHA FERNANDES PUTTOMATTI

*CAPITAL POLÍTICO E TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NO
ESTADO DE SÃO PAULO*

*SÃO PAULO
2013*

*FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO*

GIULIA DA CUNHA FERNANDES PUTTOMATTI

CMAPG – PESP

*Proposta de Tese apresentada à Escola de
Administração de Empresas de São Paulo da
Fundação Getúlio Vargas como requisito para
obtenção do título de Mestre em Administração
Pública e Governo*

*Linha de Pesquisa: Política e Economia do Setor
Público*

Orientador: Prof. Dr. George Avelino Filho

*SÃO PAULO
2013*

Puttomatti, Giulia da Cunha Fernandes.

Capital político e transferências voluntárias no Estado de São Paulo / Giulia da Cunha Fernandes Puttomatti. - 2013.

73 f.

Orientador: George Avelino Filho.

Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Relações intergovernamentais - Brasil. 2. Administração municipal. 3. Partidos políticos. 4. Eleições. 5. Federalismo. 6. Convênios. I. Avelino Filho, George. II. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 336.1/.5

GIULIA DA CUNHA FERNANDES PUTTOMATTI

**CAPITAL POLÍTICO E TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NO
ESTADO DE SÃO PAULO**

*Proposta de Tese apresentada à Escola de
Administração de Empresas de São Paulo da
Fundação Getúlio Vargas como requisito para
obtenção do título de Mestre em Administração*

Pública e Governo

Linha de Pesquisa: Política e Economia do Setor

Público

Orientador: Prof. Dr. George Avelino Filho

Data da aprovação:

__ / __ / ____

Banca Examinadora:

Prof. Dr. George Avelino Filho

FGV-EAESP

Prof. Dr. Ciro Biderman

FGV-EAESP

Profa. Dra. Lorena Guadalupe Barberia

FFLCH - USP

*São Paulo
Fevereiro de 2013*

*À minha mãe,
à Nina e ao Pepe*

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer à EAESP-FGV, não apenas pelo programa de pós-graduação e pelo Cepesp (Centro de Política e Economia do Setor Público), do qual faço parte, mas por ter sido sempre a minha primeira escolha e a referência de escola, começando na graduação.

Antes de tudo, agradeço ao amigo e professor, Dr. José Roberto Rodrigues Afonso, pelo constante apoio e confiança ao longo dessa jornada, que vem desde a passagem pelo Ministério do Planejamento, com o programa de Treinamento da Lei de Responsabilidade Fiscal, que despertou meu interesse por finanças públicas e política fiscal, e por seu incansável respeito, conhecimento e dedicação ao assunto. Sua trajetória inspira muitos de nós a continuar a navegar por estas águas.

Agradeço à Coordenadora e Professora Dra. Marta Farah, pela generosidade, confiança e constante apoio ao longo do curso, e por ter viabilizado minha participação, representando a escola, no curso sobre Monitoramento de Finanças em Governos Subnacionais, a convite do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), em Viena.

Não poderia deixar de agradecer aos professores do CMCD pela alta qualidade de suas aulas e pela contribuição ao meu desenvolvimento acadêmico.

Agradeço ao professor Dr. Fernando Abrúcio, que gentilmente participou de minha banca de qualificação, pela valiosa contribuição à dissertação e por sempre ter me inspirado com seus trabalhos sobre federalismo e política estadual.

Também agradeço à Professora Dra. Lorena Guadalupe Barberia, que, por meio de seus trabalhos sobre política distributiva, eleições e ciclos político-orçamentários, influenciou meu pensamento e, sem saber, me ajudou muito com a forma impecável de apresentar seus trabalhos.

Agradeço, de modo muito especial, aos Professores Dr. Ciro Biderman e Dr. George Avelino Filho, meu orientador. Ambos foram excelentes professores, além de competentes mentores na orientação de pesquisas. A ambos agradeço por apoiarem meu trabalho desde o início do curso.

O Professor Ciro, além de excelente mestre, com uma rara capacidade de concentração em sala de aula, foi decisivo no encorajamento e na atuação para

conseguirmos maior transparência junto aos governos subnacionais, por meio da parceria com a Associação Contas Abertas, na criação do Índice de Transparência dos estados, o que viabilizou, de alguma maneira, a elaboração dessa tese. O Professor Ciro também deu enormes contribuições à dissertação como membro da banca e sou-lhe eternamente grata pela generosidade e paciência.

O Professor George foi um orientador dedicado e experiente, e para mim, é uma honra, tê-lo ao meu lado nessa jornada. Seus questionamentos e sugestões sempre contribuíram para o meu aprimoramento acadêmico e sua confiança sempre me ajudou nos momentos difíceis.

Não poderia deixar de agradecer aos colegas, que se tornaram amigos, que sempre me ajudaram a enxergar as luzes ao final do túnel e, em vários momentos, colaboraram com pequenas dicas que se tornaram valiosas contribuições à minha dissertação.

Agradeço também aos amigos que fiz na Secretaria da Fazenda pela oportunidade de aprender mais sobre finanças públicas e sobre a vida.

Agradeço aos meus familiares (e amigos de coração) que me perdoaram por não conseguir ir a festas, casamentos, jantares e viagens, e por sempre apoiarem minhas escolhas.

Por fim, agradeço a minha mãe, a quem dedico este trabalho, por ser minha grande amiga, de todas as horas e da vida toda. Obrigada por me mostrar sempre que tudo em que se acredita de verdade torna-se realidade.

RESUMO

O objetivo desta dissertação é contribuir para a pesquisa sobre política distributiva no Brasil a partir da análise das transferências voluntárias por parte do governo do Estado de São Paulo aos seus municípios. À luz da literatura sobre o uso de transferências intergovernamentais como moedas políticas, a hipótese central é de que parte das transferências voluntárias (ou discricionárias, também conhecidas como convênios) do estado aos seus municípios seja politicamente motivada: governantes estaduais privilegiam o repasse de recursos adicionais na forma de convênios aos municípios, cujos prefeitos sejam politicamente alinhados (pertencem a seu partido ou a partidos da coligação que o elegeu), de modo a maximizar as chances de vitória eleitoral de sua base de apoio. O modelo proposto considera, pela primeira vez, a natureza jurídica dos recebedores das transferências voluntárias nos municípios, dividindo-as entre i) transferências voluntárias a prefeituras e ii) transferências voluntárias a entidades sem fins lucrativos, assumindo estratégias políticas diferentes no uso de cada uma. Os resultados indicam que governantes estaduais privilegiam municípios politicamente alinhados, com repasses adicionais de transferências voluntárias a prefeituras, o que já não ocorre nas transferências voluntárias a entidades sem fins lucrativos. O estudo também mostra que as transferências voluntárias a prefeituras são, em média, maiores na presença de ciclos eleitorais de prefeitos e de governadores. Por fim, o estudo aponta que transferências voluntárias estaduais a entidades sem fins lucrativos incorporam objetivos de política redistributiva e setorial.

Palavras-chave: *federalismo, transferências voluntárias, partidos políticos, eleições.*

ABSTRACT

The main purpose of this study is to contribute to the research on distributive politics in Brazil by analyzing the distribution of voluntary transfers from the state government of São Paulo to its municipalities. Based on the literature of distributing benefits to optimize electoral outcomes, the main hypothesis is that part of state voluntary transfers (discretionary transfers, also known as 'convênios') to its municipalities is politically motivated: state governors favor the transfer of additional resources in the form of 'convênios' to politically aligned municipalities (whose mayors belong to the same party or to the party coalition that elected them). For the first time, the model considers the legal nature of the recipients of voluntary transfers in the municipalities, dividing them between i) voluntary transfers to prefectures and ii) voluntary transfers to nonprofit entities, assuming different political strategies in the use of each one of them. Overall, the findings indicate that state governors favor politically aligned municipalities with additional voluntary transfers to prefectures, which does not occur in the case of voluntary transfers to nonprofit entities. The study also shows that voluntary transfers to prefectures are on average higher in the years of municipal and state elections. Finally, the study suggests that state voluntary transfers to nonprofit entities in their municipalities incorporate redistributive and sectoral policy objectives.

Keywords: federalism, voluntary transfers, parties, municipal elections.

LISTA DE QUADROS

- Quadro 1 – Evolução da divisão federativa da carga 69
- Quadro 2 – Municípios – FINBRA - dados consolidados (STN) 70
- Quadro 3 – Estados – FINBRA - dados consolidados (STN) 71
- Quadro 4 – Estrutura tributária – Constituições de 1946, 1967 e 1988 72
- Quadro 5 - Número de Votos Válidos nas eleições a Prefeitos,
por Partidos, no Primeiro Turno 73

SUMÁRIO

1. Introdução	12
2. Referencial teórico	
2.1. Transferências governamentais como moedas políticas	16
2.2. Algumas palavras sobre os tipos de transferências intergovernamentais	21
2.3. Transferências intergovernamentais no Estado de São Paulo	27
3. Questão básica, hipóteses e variáveis de pesquisa	
3.1. Questão básica	31
3.2. Desenho e hipóteses de pesquisa	34
3.3. Variáveis de pesquisa: Definições e Fontes	43
4. Procedimentos e resultados de pesquisa	
4.1. Transferências voluntárias do estado a prefeituras	50
4.2. Transferências voluntárias do estado a entidades sem fins lucrativos	56
5. Considerações finais	62
6. Referências bibliográficas	65

1. Introdução

No mundo da economia do bem-estar, transferências intergovernamentais, sobretudo por parte do governo central para entes subnacionais, têm como objetivo melhorar as condições de vida da população e minimizar os desequilíbrios regionais.

O pacto federativo brasileiro, ao lado do reconhecimento da igualdade formal entre os entes da Federação, incorpora, entre os seus objetivos fundamentais, a redução das desigualdades, permitindo, no plano do federalismo fiscal, que certas regiões sejam favorecidas por políticas de transferências intergovernamentais com o objetivo de apoiar seu desenvolvimento.

O relacionamento financeiro entre União, Estados e Municípios compreende um significativo conjunto de transferências intergovernamentais, além da partilha do produto da arrecadação de tributos federais¹, que há muito integra nossa tradição federativa².

Logo, se no mundo da economia do bem estar, transferências intergovernamentais são instrumentos usados para minimizar desequilíbrios regionais e reduzir externalidades, no mundo da economia política, são instrumentos legítimos à disposição de governantes e seus partidos para desenvolver estratégias eleitorais. Essa visão a respeito do uso das transferências intergovernamentais foca em motivações políticas para explicar parte da distribuição de transferências governamentais nos diferentes níveis de governos.

Diferentes autores examinaram a relação entre os partidos dos governantes, eleições e a distribuição de recursos públicos, concluindo que transferências politicamente motivadas são usadas na manutenção de bases

¹Vide Anexo I: Quadro 1.

² Remonta ao § 2º do art. 15 da Constituição de 1946:

“Art. 15. Compete à União decretar impostos sobre:.....

III – produção, comércio, distribuição e consumo, e bem assim importação e exportação de lubrificantes e de combustíveis líquidos ou gasosos de qualquer origem ou natureza, estendendo-se esse regime, no que for aplicável, aos minerais do País e à energia elétrica;

.....
§ 2º A tributação de que trata o nº III terá a forma de imposto único, que incidirá sobre cada espécie de produto. Da renda resultante, sessenta por cento no mínimo serão entregues aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, proporcionalmente à sua superfície, população, consumo e produção, nos termos e para os fins estabelecidos em lei federal.....”

eleitorais³.Essaliteratura sobre distribuição de transferências intergovernamentais mostra que, quando receitas são geradas por meio da cobrança de tributos (em nível federal ou estadual) e, depois distribuídas a governos subnacionais (que, no Brasil, correspondem a estados e municípios, portanto, distritos eleitorais), é grande a probabilidade de que governantes e seus partidos também se utilizem delas para: i) beneficiar seus principais apoiadores⁴ (e aumentar a probabilidade de vitória de candidatos politicamente alinhados⁵); ii) ampliar seu raio de influência eleitoral (persuadir potenciais eleitores indecisos); iii) punir adversários políticos e/ou iv) montar coalizões legislativas. Tais objetivos não são mutuamente excludentes e, segundo a literatura, na ampla maioria dos casos, alinhamento político (pertencer ao mesmo partido ou à coligação que elegeu o governante) favorece o recebimento, em média, de maiores transferências intergovernamentais de níveis superiores de governo.

No caso do Brasil, a lógica do uso de transferências como moedas políticas encontra argumentação teórica no chamado 'clientelismo eleitoral' de Avelino (1994). Segundo o autor, políticos maximizam o seu arco de influência eleitoral e operam como intermediários entre seus eleitores e os recursos públicos. Assim eles têm um instrumento decisivo para a estruturação e o controle dos órgãos locais do partido, o que aumenta suas chances de sobrevivência eleitoral e reafirma sua força frente aos rivais internos. No 'clientelismo eleitoral', duas instituições são fundamentais: os partidos políticos e o sistema eleitoral, pois é a vitória eleitoral que permite o acesso ao poder e, sua manutenção, por parte dos partidos.

No entanto, não é a totalidade dos recursos públicos que permite flexibilidade em seu manejo por parte dos governantes e seus partidos. No Brasil, as transferências intergovernamentais podem ser de dois tipos: i) constitucionais ou

³ Ansolabehere & Snyder (2002), Rao & Singh (2000), Arulampalam, Dasgupta, Dhillon & Dutta (2009), Brollo & Nannicini (2012), Diaz-Cayeros, Estévez & Magaloni (2008), Milligan & Smart (2005), Dahlberg & Johansson (2002).

⁴ Apoiadores são aliados na busca de recursos e de votos, incluindo as lideranças empresariais locais, lideranças políticas, sociais, religiosas, étnicas e comunitárias. Podem ser filiados ou não, militantes ou não, são a "máquina" de que o governante dispõe para manter a estrutura e o controle dos órgãos locais para a manutenção de seu partido no poder, o que aumenta suas chances de sobrevivência eleitoral e reafirma sua força frente aos rivais internos.

⁵ Ao transferir maiores recursos e poder se apropriar do crédito político perante eleitores, por viabilizar obras e benefícios locais, governantes de níveis de governo superiores (União e estados) usam transferências politicamente motivadas a municípios com o objetivo de aumentar a probabilidade de vitória de candidatos de seu partido e da coligação que o elegeu (politicamente alinhados), que, uma vez eleitos, possam ser aliados na busca de recursos e de votos nas próximas eleições.

legaise ii) voluntárias (convênios). Especificamente, as transferências voluntárias (convênios), por definição, são recursos que permitem aos governantes ampladiscricionariiedade⁶ em sua aplicação.

Na literatura, evidências empíricas⁷ apontam que transferências voluntárias (convênios) são usadas com motivações políticas e municípios recebem, em média, maior volume, em caso de alinhamento político, i.e., se o prefeito for do mesmo partido ou pertencer à coligação que elegeu o governante, seja ele governador do estado ou presidente.

Com o objetivo de contribuir para a investigação sobre política distributiva nas relações federativas, o universo de estudo será o Estado de São Paulo, por sua importância política, econômica e fiscal, especialmente, no que diz respeito aos volumes expressivos de transferências estaduais repassadas aos municípios, como veremos mais à frente.

Assim, foi construído um modelo para estimar se existem evidências do uso político de transferências voluntárias de estado a seus municípios, preferencialmente, às bases eleitorais de seus governantes, de modo a manter seu poder no longo prazo. O modelo assume que partidos sejam capazes de influenciar as decisões dos governantes durante seus mandatos⁸ e, que, conhecendo os resultados eleitorais passados dos municípios, se houver motivação política nas transferências voluntárias, possam ser privilegiados municípios politicamente alinhados. Isso permite, inclusive, a investigação sobre transferências voluntárias e ciclos eleitorais de prefeitos e de governadores.

⁶As transferências voluntárias (convênios) são, por definição, discricionárias, ou seja, não têm vinculação orçamentária, não decorrem de determinação constitucional ou legal e, nesse estudo, estão excluídas as destinadas à manutenção do Sistema Único de Saúde. Elas significam o repasse de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, na forma de convênio. São instrumentos de ampla flexibilidade para lidar com situações específicas ou imprevistas, mas, por outro lado, permitem aos governantes a prática de política distributiva.

⁷Tanto os trabalhos de Ferreira & Bugarin (2007), Pereira & Fernandez (2007) e Brollo & Nannicini (2012), as transferências voluntárias (convênios) são melhor explicadas por variáveis políticas do que variáveis que mensuram as diferenças sociais e econômicas entre as regiões. Embora os dois primeiros estudos tenham como foco a análise dos ciclos político-orçamentários nos municípios, todos os autores encontram evidências que confirmam os efeitos do alinhamento político sobre o maior recebimento, em média, de transferências voluntárias (convênios) entre governo federal e os governos subnacionais, bem como seu impacto sobre os resultados eleitorais na esfera municipal.

⁸Carneiro e Almeida (2008) buscam caracterizar se e de que maneira os sistemas partidários que emergem na disputa eleitoral nos municípios se articulam e podem ser explicados pela disputa por votos nos planos estadual e nacional. O estudo mostra que partidos brasileiros possuem capacidade de organizar seus esforços eleitorais não somente para as eleições no mesmo nível de governo, como para de diferentes níveis governamentais. Avelino, Biderman e Barone (2012) também apresentam um modelo que permite interpretar evidências de articulação intrapartidária entre prefeitos e candidatos a deputado federal de seus próprios partidos.

Até agora, verificou-se em estudos sobre política distributiva no Brasil, alguma distinção entre transferências voluntárias correntes e de capital. Pela primeira vez, o modelo a ser testado considera a natureza jurídica do recebedor das transferências voluntárias estaduais nos municípios, pois as divide entre i) transferências voluntárias a prefeituras e ii) transferências voluntárias a entidades sem fins lucrativos, o que 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, como veremos mais adiante, 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 período⁹, o que significa mais de treze vezes o valor total de emendas parlamentares estaduais no ano de 2010.

A metodologia de trabalho é o estudo de casos no universo que abrange os 645 municípios do Estado de São Paulo, no período entre 01 de janeiro de 2003 e 31 de dezembro de 2010. A estratégia de identificação será a análise econométrica, com estimação por MQO (Mínimos Quadrados Ordinários) Agrupado¹⁰, detalhada no capítulo sobre metodologia e procedimentos de pesquisa.

O texto está dividido da seguinte forma: seguindo-se a essa introdução, o capítulo 2 examina o referencial teórico, com base na literatura que trata transferências intergovernamentais como 'moedas políticas', onde são apresentados estudos conduzidos em outros países e no Brasil, que servirão de referência para a construção do modelo empírico. Em seguida, segue-se uma descrição sobre a natureza das transferências governamentais no Brasil e, especificamente, no contexto do Estado de São Paulo, que será o universo de investigação.

O capítulo 3 apresenta a formulação das hipóteses, segue com a construção das variáveis e a descrição dos dados utilizados. Em seguida, no capítulo 4, os resultados da pesquisa empírica são apresentados, avaliados e discutidos, à luz do referencial teórico.

⁹ O período de investigação do estudo compreende as transferências voluntárias (convênios) liberadas entre 01 de janeiro de 2003 a 31 de dezembro de 2010.

¹⁰ Pooled OLS.

Por fim, as considerações finais no capítulo 5 trazem uma síntese da dissertação, retomam o debate tendo em vista os achados empíricos, e apresentam uma breve agenda de estudos sobre transferências voluntárias e capital político no Brasil.

2. Referencial teórico

2.1. Transferências governamentais como moedas políticas

Os autores que pesquisaram a relação entre os partidos dos governantes, eleições e a distribuição estratégica de recursos públicos postulam que transferências intergovernamentais também são usadas para beneficiar apoiadores e fortalecer bases eleitorais¹¹.

A conclusão pressupõe que partidos sejam “times de políticos e apoiadores com o objetivo de ter o controle sobre o governo. Eles são instrumentais na escolha de quem serão seus representantes e em determinar quem ocupará posições de poder após as eleições” (ANSOLABEHRE & SNYDER, 2002).

Para investigar suas hipóteses, tais autores recorreram basicamente a dois modelos de referência, o dos apoiadores fiéis (COX & MCCUBBINS, 1986; COX, 2009) e o dos eleitores indecisos (LINDBECK & WEIBULL 1987; DIXIT & LONDREGAN 1995, 1996)¹².

¹¹ Ansolabehere & Snyder (2002), Rao & Singh (2000), Arulampalam, Dasgupta, Dhillon & Dutta (2009), Brollo & Nannicini (2012), Diaz-Cayeros, Estévez & Magaloni (2008), Milligan & Smart (2005), Dahlberg & Johansson (2002).

¹² No modelo de eleitores e apoiadores indecisos, “swing voters”, o foco está nos eleitores, que consideram suas preferências e o nível de consumo prometido pelos dois partidos para determinar o seu voto, logo, maximizando sua função utilidade. Para aumentar o percentual de votos em uma determinada região, o partido do governante alocará recursos desproporcionalmente maiores a regiões ou grupos onde haja possibilidade de “conversão” de eleitores e apoiadores, assumindo que tais recursos afetem a escolha do partido no voto dos eleitores - desde que sejam áreas não dominadas pela oposição e que ofereçam margem à “conversão” de votos para “virar” o resultado das eleições. Uma crítica ao modelo de eleitores e apoiadores indecisos (‘swing voters’) é que eles podem gerar resultados paradoxais, uma vez que somente os fracamente opositores e eleitores marginais sejam suscetíveis a benefícios (ou transferências) – i.e. prováveis ‘vendedores’ de seus votos. Outro problema desse modelo, segundo Stokes (2005), está em não levar em consideração as questões de comprometimento dos eleitores, ou seja, não considera a dimensão partidária (ou ideológica) na relação entre políticos e eleitores. O referido modelo não será explorado neste estudo.

O modelados apoiadores fiéis examina políticos e seus partidos¹³. Os autores investigam o fato de existirem relações políticas duradouras e como determinados grupos apóiam alguns partidos ou políticos por muito tempo. Eles construíram suas hipóteses baseados no sistema bipartidário americano, com voto distrital, classificando os eleitores em três grupos, de acordo com suas posições partidárias: apoiadores, opositores e indecisos. Assim, o partido do governante - que distribui recursos como estratégia de apoio e tem aversão a risco - repassa, em média, maiores recursos às regiões onde haja maiores chances de vitória eleitoral ('áreas de domínio').

Além disso, por meio da divisão de responsabilidades entre níveis de governo, o partido do governante pode se apropriar do crédito político nas urnas por executar programas e obras em suas áreas de domínio, o que não seria possível onde houvesse concentração de eleitores da oposição. Por essa lógica ainda, os chamados redutos de eleitores indecisos receberiam mais recursos do que os grupos claramente de oposição, entretanto, em valor inferior aos recebidos por suas áreas de domínio¹⁴.

Os norte-americanos Ansolabehere & Snyder (2002) examinaram o relacionamento entre controle partidário e distribuição de recursos públicos a condados¹⁵ nos estados norte-americanos entre 1947 e 1997. Eles observaram que a estratégia que maximiza o crédito recebido pelos partidos dos governantes é a que direciona maiores recursos às suas áreas de domínio: i.e., condados onde haja

¹³ Para Ansolabehere & Snyder, "partidos são times de políticos e apoiadores com o objetivo de ter o controle sobre o governo. Eles são instrumentais na escolha de quem serão seus representantes e em determinar quem ocupará posições de poder após as eleições". Dialogaremos com este conceito nos desenhos de hipóteses deste trabalho.

¹⁴ Cabe observar que, segundo Cox (2009), os modelos existentes têm como foco de análise apenas a persuasão, que ele define como "uma tentativa de mudar as preferências dos eleitores entre as alternativas dadas". Entretanto, quando incorporados na análise a dimensão de coordenação (definida como "uma tentativa de afetar o número e as características das alternativas das escolhas dos eleitores") e mobilização (atenção: trata-se do sistema eleitoral norte-americano, onde o voto não é obrigatório), o argumento de que partidos que buscam maximizar seus votos devem concentrar os seus benefícios distributivos sobre os apoiadores fiéis é substancialmente reforçado. Em outras palavras, nos EUA, diminuir o número de concorrentes ideologicamente similares nas urnas e mobilizar suas bases de apoio são muitas vezes mais importantes na maximização de votos de um partido, do que persuadir eleitores indecisos.

¹⁵ 'Counties', nos EUA, são do ponto de vista geográfico, o equivalente às regiões administrativas nos estados, pois são divisões territoriais. Porém, no modelo norte-americano, elas possuem autoridade administrativa conferida pelas leis estaduais, que varia muito entre os 50 estados. O número médio de condados por estado é 62, mas o estado do Texas, por exemplo, possui 254 e o estado de Delaware tem apenas 3. Em termos populacionais também os valores oscilam muito, entre 9,8 milhões de habitantes, no caso de Los Angeles, a 82 habitantes, como é o caso de Loving County, no Texas. Ao todo, há 3.033 condados nos EUA.

grande número de apoiadores e instituições partidárias locais fortes, pois lá existe maior probabilidade de vitória dos candidatos do partido, que, uma vez eleitos, passam a ser aliados, tanto na busca de recursos, como, de votos, nas eleições futuras. Nesse raciocínio, quanto maior o número de eleitores apoiadores, maior é o 'retorno eleitoral' das transferências para estas áreas (sejam eleitores Democratas ou Republicanos).

Para estes autores, os estados são unidades federativas ideais para medir o efeito do controle partidário sobre a distribuição de recursos, pois os partidos se alternaram consideravelmente nos diferentes estados ao longo do tempo. Isso permitiu avaliar os efeitos de tais alternâncias no controle partidário estadual, o comportamento das variáveis partidárias dos condados e a distribuição estratégica de recursos públicos¹⁶.

No México, Diaz-Cayeros, Estévez & Magaloni (2008), em seu '*modelo do principal eleitor*' avaliaram as transferências discricionárias do Programa Nacional de Solidariedade (Pronasol)¹⁷, entre 1989 e 1994, e demonstraram que há evidências de que os partidos cuidam de seus principais redutos eleitorais por meio do direcionamento massivo de benefícios discricionários. Paralelamente, entretanto, estes mesmos partidos, em anos eleitorais - ou quando seu contingente de votos está ameaçado - podem ir atrás de eleitores indecisos.

Nesse mesmo estudo, Diaz-Cayeros, Estévez & Magaloni mostram que partidos são motivados, tanto por preocupações de longo prazo (manutenção de coalizões eleitorais ao longo do tempo), como, por preocupações de curto-prazo (expansão de sua base eleitoral na época das eleições). Para eles, um partido que se orienta exclusivamente a eleitores indecisos não será viável no longo prazo.

Em seu estudo clássico sobre socialdemocracia, Przeworski & Sprague (1986) enfatizaram este dilema estratégico. Eles argumentaram que os partidos socialistas que mobilizaram o apoio dos aliados entre a classe média para vencer

¹⁶ A variável dependente é 'transferências estaduais per capita' aos condados, que incluem repasses: aos próprios governos dos condados, aos governos municipais, aos distritos escolares a quaisquer outros distritos especiais que operam no condado. Os autores argumentam que usaram as variáveis 'transferências estaduais' porque representam a medida mais completa de distribuição de recursos estaduais a governos locais, incorporando uma ampla gama de recursos a: educação, estradas e rodovias, hospitais e serviços de saúde, moradia e bem estar. Tais transferências significam 35-40% das despesas estaduais e são as variáveis mais usadas em estudos que tratam do efeito de fatores político-partidários sobre política fiscal.

¹⁷ Programa de investimentos em infra-estrutura e transferências correntes do governo central para diminuir o impacto econômico da crise sobre os municípios mais pobres.

eleições, alienaram os operários/trabalhadores, que se tornaram disponíveis para a mobilização por parte de outros partidos políticos, que os mobilizaram com base em diferentes apelos políticos (i.e. religiosos ou étnicos), ou mesmo por partidos comunistas.

Portanto, o problema analisado por Diaz-Cayeros, Estévez & Magaloni (2008) é análogo a esse clássico dilema: partidos se arriscam a perder a lealdade de seus principais apoiadores quando tentam ampliar sua base de coalizão, distribuindo transferências (e/ou benefícios) a grupos fora do seu núcleo principal.

Outros autores, como por exemplo, Milligan & Smart (2003) - que examinam o relacionamento entre a alocação de transferências governamentais e a competição partidária nas eleições canadenses, e Dahlberg & Johansson (2002) - que examinaram a alocação de transferências de propósito específico aos municípios suecos nas eleições de 1998 - encontram evidências de que as transferências sejam alocadas estrategicamente, com o objetivo de garantir a manutenção do apoio aos partidos do gabinete de governo¹⁸, em nível federal.

Brollo & Nannicini (2012) examinaram o efeito do alinhamento partidário nas transferências voluntárias do governo federal aos municípios brasileiros (entre janeiro de 1999 e dezembro de 2010) e identificaram que, em anos pré-eleitorais, municípios alinhados politicamente ao partido do presidente recebem, em média, um terço a mais de transferências de capital (destinadas, sobretudo, a obras de infraestrutura). O estudo também mostra que o governo federal transfere, em média, menos recursos (penaliza) aos municípios, cujos prefeitos sejam da oposição¹⁹ e que venceram as eleições por margem de votos apertada, 'atando as mãos de seus inimigos políticos para as eleições seguintes'.

Embora tenha como foco os ciclos político-orçamentários e o comportamento eleitoral nos municípios brasileiros²⁰, o estudo de Ferreira & Bugarin (2007)²¹ encontrou evidências sugerindo que, em nível local (relação governador-prefeito), a

¹⁸ países parlamentaristas.

¹⁹ *coalition opposition*.

²⁰ Pereira & Fernandez (2007) desenvolvem um modelo baseado no de Ferreira & Bugarin (2007) e examinaram os municípios do Estado da Bahia.

²¹ analisou dados de 2090 municípios brasileiros, entre 1999 e 2004, tendo como variável de interesse estimada uma proxy das receitas de transferências voluntárias recebidas pelos municípios, provenientes dos governos estaduais e federal.

coligação que elegeu o governador tem papel de destaque no recebimento, em média, de maiores recursos na forma de convênios.

Já, com base no mesmo modelo, só que investigando o Estado da Bahia, Pereira & Fernandez (2007)²² observaram que parte das transferências voluntárias são politicamente motivadas e são, em média, maiores, se: o prefeito tiver sido eleito com uma maior proporção de votos válidos; for ciclo eleitoral de prefeitos e governadores (e presidente) e, finalmente, se o prefeito for do partido ou da coligação que elegeu o governador e/ou o presidente da República.

Em ambos os estudos, a conclusão é que parte das receitas de transferências voluntárias (convênios) recebidas pelos governos municipais seja politicamente motivada. Isso ocorre porque, quando governantes de níveis de governo superiores (União e estados) alocam transferências voluntárias a níveis de governo inferiores (estados e municípios), o objetivo é aumentar a probabilidade de vitória de candidatos alinhados politicamente, que, uma vez eleitos, possam ser aliados, tanto, na busca de recursos, como, de votos, nas próximas eleições, contribuindo assim para sua manutenção no poder.

Tal conclusão reforça a lógica do uso de transferências voluntárias como 'moedas políticas', conforme o chamado "clientelismo eleitoral"²³, no qual duas instituições são fundamentais: os partidos políticos e o sistema eleitoral, pois é a vitória nas urnas que permite o acesso ao poder e, sua manutenção, por parte dos partidos.

Uma vez que, em sistemas multipartidários e fragmentados, como o brasileiro, a governabilidade esteja amparada em acordos de coalizão entre os partidos (PEREIRA, POWER & RAILE, 2009), verifica-se a distribuição tática de recursos na forma de cargos e repasses financeiros, seja por meio de emendas ao orçamento²⁴,

²² em seu estudo sobre os 417 municípios no Estado da Bahia, entre 1997 e 2004, cuja variável dependente também é transferências voluntárias (per capita), recebidas pelo governo federal e estadual

²³ Avelino, G. (1994).

²⁴ As emendas parlamentares federais podem ser: i) emendas individuais, que podem atingir um máximo de 15 emendas (varia a cada ano) por parlamentar (deputados e senadores), podendo ser "carimbadas" ou "genéricas", possuindo um valor máximo de alocação (que na LOA de 2012 foi de R\$ 25.000.000,00 por parlamentar) e ii) emendas coletivas, divididas entre emendas de Bancadas Estaduais (de 18 até 23 emendas), variando de acordo com o número de parlamentares por bancada; emendas de Bancadas Regionais (até 2 emendas por bancada); e emendas de comissões permanentes do Senado e da Câmara dos Deputados (até 5 emendas por comissão). Essas emendas não possuem um valor máximo para alocação. O seu corte é feito pela Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional (constam na LOA 2013 até R\$ 20 bilhões). No caso das emendas

ou, transferências intergovernamentais, notadamente, as transferências voluntárias, ou convênios, pois seu uso é discricionário.

2.2. Algumas palavras sobre os tipos de transferências intergovernamentais

O Brasil é uma República Federativa composta por três entes federados: União (governo federal), Estados e Municípios. O relacionamento financeiro entre os três entes compreende um contingente significativo de transferências intergovernamentais, tanto da União, para estados e municípios, como, dos estados para municípios, além do compartilhamento de receitas tributárias.

A Constituição de 1988 (CF 1988) introduziu importantes mudanças nas relações intergovernamentais, consolidando o processo de descentralização fiscal iniciado ao final dos anos setenta, que acabou resultando na descentralização, tanto de receitas, como de gastos²⁵. Também instituiu competências tributárias exclusivas aos governos subnacionais, sobretudo aos municípios, incluindo a autonomia para legislar, coletar e gastar os recursos, podendo até mesmo fixar alíquotas de impostos²⁶.

Ocorre que a autonomia financeira resultante da CF 1988 refletiu-se menos na ampliação da capacidade por arrecadar tributos necessários ao financiamento das despesas (portanto, no fortalecimento da autonomia fiscal subnacional), e, mais fortemente, na liberdade de gastar, muito em função do aumento das transferências intergovernamentais²⁷.

De acordo com Prado (2001), existem basicamente dois tipos de transferências intergovernamentais, sob a ótica de quem as realiza, que tem seu funcionamento definido com base em (i) determinações constitucionais e legais (transferências constitucionais e legais) ou (ii) decisões discricionárias do órgão central (ou estadual), com vistas ao atendimento de um objetivo genérico (por

parlamentares do Estado de São Paulo, são 94 deputados estaduais, com emendas individuais de até R\$2 milhões para cada um.

²⁵ Prado, S. (2001).

²⁶ Vide Anexo I - Quadro 4.

²⁷ Rezende F. (1995), Giambiagi e Além (2011) e Afonso J.R.R. (2010 e 2011).

exemplo, a promoção do desenvolvimento inter-regional) ou objetivo específico (a realização de investimentos em localidades previamente selecionadas: obras de saneamento básico, habitação popular, etc. – ou ainda, prestação de assistência social: manutenção de creches, asilos, centros de apoio a portadores de necessidades especiais, etc).

No Brasil, as transferências intergovernamentais são bastante relevantes na composição das receitas totais²⁸ dos municípios²⁹. Entre 2003 e 2010, do total das receitas municipais, em média, 52,6% foram oriundas de transferências intergovernamentais da União e dos estados (constitucionais e voluntárias), contra apenas 18,3% de receitas tributárias³⁰, isto é, receitas próprias resultantes do exercício de sua capacidade tributária.

Nos estados, durante o mesmo período, em média, quase 31% das receitas totais foram oriundas de transferências intergovernamentais (constitucionais e voluntárias) da União, contra 18,3% de receitas tributárias³¹, ou seja, receitas próprias. O restante das receitas tem como fonte o compartilhamento de outras receitas com a União.

Do ponto de vista econômico-fiscal, a lógica de se formatar um sistema de transferências intergovernamentais está em diminuir desequilíbrios verticais (diferenças entre os entes de diferentes níveis de governo) e as desigualdades horizontais (diferenças entre os entes de um mesmo nível de governo).

Normalmente, políticas devolutivas (considerando a participação de cada ente na formação do montante da arrecadação) ou políticas redistributivas (considerando um rateio em função de insuficiências de bases tributárias nos níveis de governo

²⁸Receitas totais: são receitas correntes somadas às Receitas de capital (menos deduções). Receitas correntes: consideram, tanto a receita tributária, como, receitas de contribuições (econômicas e sociais), receitas patrimoniais, receitas de serviços, receitas de concessões, compensações financeiras, repasses e transferências da União e do estado, receitas de dívida ativa, entre outros. Receitas de capital: consideram operações de crédito, alienações, amortizações de empréstimos e transferências de capital - incluindo convênios, transferências de pessoas jurídicas, transferências do SUS, para combate à fome, entre outros.

²⁹Vide Anexo I: Quadros 2 (Municípios) e 3 (Estados) – Fonte: dados contábeis consolidados dos municípios e estados brasileiros (Finanças do Brasil – FINBRA -STN), elaboração própria. <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/prefeituras-governos-estaduais/sobre> (acesso em 12/12/2012).

³⁰ A receita tributária dos municípios, também considerada receita própria, é composta pelos seguintes tributos: Imposto Sobre Serviços (ISS), Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU), Imposto de Renda Retido na Fonte sobre os Rendimentos do Trabalho (IRRF), Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis Intervivos (ITBI-IV), taxas (poder de polícia, prestação de serviços) e contribuições de melhoria. Esse conceito é detalhado no capítulo sobre metodologia e procedimentos de pesquisa.

³¹ Anexo I: Quadro 3 – Estados – Fonte: dados contábeis consolidados dos municípios e estados brasileiros (Finanças do Brasil – FINBRA -STN), elaboração própria.

inferiores) são instrumentos usados para diminuir desequilíbrios verticais. Já, no caso dos desequilíbrios horizontais observa-se a prática de política redistributiva. Além disso, ainda existe uma terceira alternativa, onde as transferências podem obedecer a objetivos de política setorial, podendo ser usadas, tanto de forma neutra, como, com objetivos redistributivos, a depender do interesse específico do programa de governo.

Ocorre quem sempre a lógica econômico-fiscal prevalece na distribuição de transferências e, em função disso, existe um grande debate sobre critérios para a avaliação, classificação e revisão do sistema de transferências intergovernamentais no Brasil, inclusive, com base em um conjunto de quesitos que representam seus objetivos desejáveis, tais como³²: autonomia dos governos subnacionais (nas formas de alocação de recursos); *accountability* (por parte do ente subnacional que recebe a transferência); política redistributiva; redução do hiato fiscal; absorção de choques; independência política; incentivo à internalização de externalidades; incentivo à responsabilidade fiscal e à gestão eficiente dos recursos transferidos.

Transferências Constitucionais e legais -Parte das receitas federais arrecadadas pela União é repassada aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, como política devolutiva, redistributiva ou setorial, por meio de mecanismos de rateio, baseado em critérios objetivos, previstos na CF 1988 ou na forma de lei -na literatura também são conhecidas como transferências '*formula based*', ou seja, baseadas em fórmulas. O rateio da receita proveniente da arrecadação de impostos entre os entes federados representa um mecanismo fundamental para diminuir as desigualdades regionais, e promover o equilíbrio socioeconômico entre estados e municípios. Cabe à Secretaria do Tesouro Nacional, em cumprimento aos dispositivos constitucionais, efetuar as transferências desses recursos aos entes federados, nos prazos legalmente estabelecidos.

Dentre as principais transferências constitucionais da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, previstas na Constituição, destacam-se: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos

³² Mendes, Miranda e Cossio (2008).

Industrializados - FPEX; o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb; e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR.

A partir de 1998 tornou-se obrigatória também a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). A partir de 2004, nos termos das Emendas Constitucionais nº 44/04 e nº 42/03, parcela da arrecadação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível – a CIDE, passou a ser destinada aos estados, Distrito Federal e municípios³³. Além dessas transferências, há também os Fundos Constitucionais: do Centro-Oeste (FCO), do Norte (FNO), do Nordeste (FNE), de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX), e os impostos Territorial Rural (ITR) e sobre Operações Financeiras sobre o Ouro (IOF OURO).

Além das transferências constitucionais ou legais da União aos governos subnacionais, há também as transferências constitucionais e legais dos estados aos municípios³⁴, que podem previstas na CF 1988 - que estabelece em seu artigo 158, inciso IV, que 25% do produto da arrecadação de ICMS pertence aos municípios, e 25% do montante transferido pela União ao estado, referente ao Fundo de Exportação (artigo 159, inciso II e § 3º), devem ser repassados de acordo com os

³³ Em 2004, nos termos da Lei nº 10.966, de 9/12/04 e foram entregues aos estados, Distrito Federal e municípios o montante de R\$ 900.000.000,00 (novecentos milhões de reais), com o objetivo de fomentar as exportações do País - FEX.

³⁴ Além destes valores, a partir de julho de 1996 são repassados aos Municípios 25% do montante recebido pelo Estado, da União, a título de compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, e de recursos minerais, conforme estabelece o artigo 9º da Lei nº 7.990, de 28/12/89. Foi instituída uma partilha adicional do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), cabendo aos estados 10% da arrecadação do imposto, repartido em proporção às respectivas exportações de produtos manufaturados. Desse total, 25% deveria ser entregue pelos estados aos seus municípios. A Lei nº 9.424, de 24/12/96, instituiu o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef), determinando que, de 1998 a 2006, 15% do montante repassado aos Municípios deve ser destinado a este fundo, cujos recursos são aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público. A partir de 01/03/2007, até 31 de dezembro de 2020, passa a vigorar a Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, que fixou os seguintes percentuais do montante repassado aos municípios que se destinem ao Fundo: 16,66% no primeiro ano, 18,33% no segundo ano e 20% nos anos seguintes.

Índices de Participação dos Municípios³⁵. Há, ainda, o valor repassado aos municípios relativo à arrecadação de IPVA obtida dos estados. Os valores arrecadados mensalmente com o IPVA são distribuídos em: 50% - parte do estado; 50% - parte dos municípios. Cabe às Secretarias de Fazenda Estaduais, em cumprimento aos dispositivos constitucionais, efetuar as transferências desses recursos aos entes federados, nos prazos legalmente estabelecidos.

Transferências Voluntárias (convênios)³⁶ – As transferências voluntárias³⁷ (convênios³⁸) são repasses de recursos entre os entes federados ou pessoas jurídicas da sociedade civil sem fins lucrativos por meio de convênios, ou outro tipo de contrato, como política redistributiva ou setorial, para que sejam aplicados na prestação de serviços públicos, na realização de obras e demais tipos de investimentos necessários à ampliação ou melhoria do atendimento à população.

Pela legislação, a definição de convênio § 1º do artigo 1º do Decreto nº 6.170/07 é o “acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal (direta ou indireta) e, de outro, órgão ou entidade da administração pública estadual (distrital ou municipal, direta ou indireta), ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à

³⁵No Estado de São Paulo, os índices de participação dos municípios são apurados anualmente, para aplicação no exercício seguinte, observando os critérios estabelecidos pela Lei nº 3.201, de 23/12/81, com alterações introduzidas pela Lei nº 8.510, de 29/12/93.

³⁶ As informações sobre Transferências Voluntárias da União a estados e municípios são obtidas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) no site da Secretaria do Tesouro Nacional e são resultado da subtração das transferências constitucionais e legais (FPE, FPM, FUNDEF, ITR, IOF-ouro, FPEX, Lei Complementar 87/96, Cota-parte do Salário-Educação, Compensações Financeiras e Despesas com Pessoal) do valor global das transferências. Não estão incluídos no cálculo os valores relativos à rubrica “Restos a Pagar Não Processados” e os recursos do Sistema Único de Saúde (SUS).

³⁷ Art. 25. da Lei de Responsabilidade Fiscal: “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”.

³⁸ Pela legislação, a definição de convênio § 1º do artigo 1º do Decreto nº 6.170/07 é o “acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à 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”.

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”.

As transferências voluntárias (convênios) podem ocorrer do nível federal para o estadual e municipal, incluindo entidades sem fins lucrativos, e do nível estadual para o municipal (estado para municípios), incluindo entidades sem fins lucrativos.

Além disso, se, por um lado, transferências voluntárias (convênios) são instrumentos de ampla flexibilidade para lidar, inclusive, com situações específicas ou imprevistas (desastres naturais, por exemplo), por outro, permitem aos governantes ter algum raio de manobra para a prática de política distributiva, pois não possuem nenhuma metodologia formal de cálculo de rateio, nem vinculação orçamentária.

Por seu alto grau de discricionariedade, por não terem sido antes abordadas pela literatura e por seus volumes significativos, como veremos no próximo capítulo, as transferências voluntárias (convênios) entre o Estado de São Paulo e seus municípios (prefeituras e entidades sem fins lucrativos), serão o objeto do presente estudo. Além disso, o estado possui uma situação política bastante peculiar, uma vez que tenha passado a gravitar na oposição em relação ao governo federal, desde janeiro de 2003 e o mesmo partido se mantenha à frente do governo estadual, desde janeiro de 1995.

Pela primeira vez será considerada a natureza jurídica do receptor da transferência voluntária, pois as transferências voluntárias estaduais aos municípios serão divididas entre i) transferências voluntárias a prefeituras e ii) transferências voluntárias a entidades sem fins lucrativos, o que permite melhorar a investigação sobre a existência de transferências politicamente motivadas, considerando diferenças na estratégia política de aplicação dos recursos, pois, ao contrário das prefeituras, nas entidades sem fins lucrativos não existe dimensão político-partidária observável mediando sua relação com o governo estadual.

Além disso, o modelo assume que, uma vez que transferências voluntárias sejam distribuídas considerando motivações políticas, conhecendo-se os resultados eleitorais passados dos municípios, o governo estadual priorize municípios apoiadores (tanto o alinhamento partidário, como pela coligação). O modelo

permitted também estimar se foi significativo o uso de transferências voluntárias nos ciclos eleitorais de prefeitos e de governadores.

2.3. Transferências intergovernamentais no Estado de São Paulo

O Estado de São Paulo é o maior estado do Brasil em termos econômicos e fiscais, pois representa pouco mais de 33% do PIB nacional³⁹, possui o maior orçamento depois do governo federal, e nele está aproximadamente 40% da arrecadação de impostos do país.

Após rigoroso ajuste fiscal no início da década de 2000, o estado passou a ter, a partir de 2002, resultados primários sistematicamente acima da meta, o que ampliou o raio de manobra fiscal dos governantes para a realização de investimentos e para custeio de despesas correntes no estado.

No entanto, entre 2003 e 2010, as transferências voluntárias (convênios) a municípios mantiveram sua participação, em média, em torno de 2,64% das receitas totais do estado, ainda que seu percentual de crescimento real no período tenha sido de aproximadamente 34% acima do das receitas totais, conforme tabela a seguir.

Ainda que tenham crescido um pouco menos do que as receitas totais em termos reais, entre 2003 e 2010, os volumes das transferências constitucionais e legais do estado para os municípios são bem mais significativos do que as voluntárias e somaram, em média, nada menos do que quase 20% das receitas totais do estado. Tais transferências, como vimos, são previstas na CF 1988 e possuem metodologia de cálculo, o que garante critérios previsíveis para seu rateio.

Em termos comparativos, somente no ano de 2010, o volume de transferências voluntárias representa cerca de 22 vezes o total de emendas parlamentares do Estado de São Paulo⁴⁰.

³⁹Em valores correntes (R\$) de 2010 (IBGE). A participação do Estado de São Paulo no PIB brasileiro por setor é dividida em: 7% da produção agrícola; 40% da produção industrial e 34% de serviços.

⁴⁰ Sendo 94 deputados estaduais, com emendas individuais de até R\$2 milhões para cada um, totalizando R\$ 188 milhões no ano.

RECEITAS E TRANSFERÊNCIAS ESTADUAIS - 2003 -2010									
valores em R\$ milhões (1.000.000)									
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	MÉDIAS
RECEITAS TOTAIS	88.494.47	93.319.55	102.172.62	109.895.55	119.911.59	142.270.21	148.241.70	159.082.31	120.423.50
RECEITAS CORRENTES	86.755.58	91.923.64	99.166.43	106.829.50	114.976.27	126.701.46	128.152.92	139.563.26	111.758.63
RECEITA TRIBUTARIA	68.214.13	72.632.79	76.607.50	82.544.28	89.138.23	100.888.84	100.775.37	109.920.54	87.590.21
RECEITA DE CAPITAL	1.738.89	1.395.91	3.006.20	3.066.05	382.00	2.280.28	6.158.62	4.861.16	2.861.14
TRANSF.CONST. ESTADUAIS A MUNICIPIOS*	18.137.93	19.339.08	20.539.40	22.692.39	24.177.04	27.289.35	27.240.33	29.646.88	23.632.80
TRANSF. VOLUNTARIAS A MUNICIPIOS**	1.992.46	2.771.39	2.441.49	2.757.47	3.496.80	4.199.44	3.742.89	4.208.73	3.201.33
TR CONST/REC TOTAL	20.50%	20.72%	20.10%	20.65%	20.16%	19.18%	18.38%	18.64%	19.79%
TRV/REC TOTAL	2.25%	2.97%	2.39%	2.51%	2.92%	2.95%	2.52%	2.65%	2.64%
TRV/TR CONST.	10.99%	14.33%	11.89%	12.15%	14.46%	15.39%	13.74%	14.20%	13.39%

FONTE: SEFAZ, elaboração própria. Valores deflacionados pelo IPCA a preços de 2011.

* Transferências constitucionais do estado a municípios: cota-ICMS, IPVA, IPI (partilha adicional de 10% de arrecadação, repassando desse valor 25% a municípios). e outros.

** Inclui transferências voluntárias tanto para prefeituras como entidades sem fins lucrativos.

Conforme a tabela acima, as transferências voluntárias (convênios) totais liberadas, a prefeituras e entidades sem fins lucrativos, no período entre 01 de janeiro de 2003 e 31 de dezembro de 2010, portanto, dois mandatos de governos estaduais, que corresponde ao período de investigação do presente estudo – somaram aproximadamente R\$ 20,1 bilhões⁴¹. Desse valor, somente para prefeituras foram transferidos, ao todo, R\$7,3 bilhões (36,3% do valor total) e, para entidades sem fins lucrativos nos municípios, R\$ 13,5 bilhões (63,7%).

ELEIÇÕES MUNICIPAIS	% DE PREF. DO PARTIDO DO GOVERNADOR	PERIODO DE REFERÊNCIA - TR.VOLUNTÁRIAS	TR.VOLUNTÁRIAS (em R\$) - TOTAL	TR.VOLUNTÁRIAS (em R\$) - PREFEITURAS	TR.VOLUNTÁRIAS (em R\$) - ENTIDADES
2000	27,60%	2003-2004	R\$ 3.284.738.325,37	R\$ 760.454.560,98	R\$ 2.497.974.972,53
2004	30,08%	2005-2008	R\$ 10.312.957.208,70	R\$ 3.727.011.389,07	R\$ 6.585.945.819,64
2008	31,78%	2009-2010	R\$ 7.374.265.331,22	R\$ 2.838.207.099,22	R\$ 4.432.026.125,67
TOTAL			R\$ 20.971.960.865,29	R\$ 7.325.673.049,27	R\$ 13.515.946.917,84

OBS: valores deflacionados pelo IPCA a preços de 2011.
Fonte: SEFAZ/SP. Elaboração própria.

⁴¹valores deflacionados pelo IPCA, a preços de 2011.

A tabela abaixo mostra dados consolidados anuais, mas observamos um crescimento sistemático, em termos reais, nos valores de transferências voluntárias (convênios) a prefeituras⁴² no período. Da mesma forma, ainda que em menor magnitude⁴³, nota-se um aumento gradual e real no volume de transferências voluntárias a entidades sem fins lucrativos. Isso mostra que as prefeituras mais do que triplicaram seu volume total de transferências voluntárias recebidas, ao longo de oito anos, contra uma vez e meia, no caso das entidades sem fins lucrativos no estado.

Observamos, inclusive, uma variação positiva dos valores de convênios em ambos 'os segundos anos' de mandatos municipais, que coincidem com os anos de eleições para governador, o que sugere investigação sobre ciclos eleitorais de prefeitos e de governadores.

ANOS	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Presidente e Governadores	1o. ano de mandato	2o. ano de mandato	3o. ano de mandato	4o. ano de mandato	1o. ano de mandato	2o. ano de mandato	3o. ano de mandato	4o. ano de mandato
PERÍODO DE REFERÊNCIA - TR.VOLUNTÁRIAS	2003-2004		2005-2008				2009-2010	
TR.VOL (em R\$) - PREFEITURAS	R\$ 760.454.566,00		R\$ 3.727.011.377,00				R\$ 2.838.207.086,00	
TR.VOL (em R\$) - PREFEITURAS - POR ANO	R\$ 328.945.323,00	R\$ 431.509.234,00	R\$ 475.638.762,00	R\$ 769.224.468,00	R\$ 1.094.646.466,00	R\$ 1.387.501.675,00	R\$ 1.335.860.385,00	R\$ 1.502.346.723,00
TR.VOL (em R\$) - ENTIDADES	R\$ 2.497.974.975,00		R\$ 6.585.945.814,00				R\$ 4.432.026.123,00	
TR.VOL (em R\$) - ENTIDADES - POR ANO	R\$ 976.168.781,00	R\$ 1.521.806.188,00	R\$ 1.343.066.368,00	R\$ 1.349.377.385,00	R\$ 1.711.752.255,00	R\$ 2.181.749.801,00	R\$ 1.982.515.039,00	R\$ 2.449.511.089,00
Prefeitos	3o. ano de mandato	4o. ano de mandato	1o. ano de mandato	2o. ano de mandato	3o. ano de mandato	4o. ano de mandato	1o. ano de mandato	2o. ano de mandato

Fonte: SEFAZ/SP. Elaboração Própria.

Do ponto de vista operacional, as transferências voluntárias (convênios) no Estado de São Paulo não possuem gestão centralizada. A Subsecretaria de Relacionamento com Municípios (da Secretaria da Casa Civil do Governo do Estado de São Paulo) coordena as ações políticas junto aos municípios, interagindo com as secretarias estaduais, buscando unificar as políticas públicas implementadas pelo governo. O órgão é responsável pelo atendimento e assistência a prefeitos, deputados, vereadores e representantes de entidades públicas e privadas. Também

⁴² Os valores das transferências voluntárias a prefeituras aumentou cerca de 3,5 vezes em relação ao valor inicial, ao longo de oito anos, já considerando a variação inflacionária.

⁴³ Os valores das transferências voluntárias a entidades sem fins lucrativos aumentou cerca de 1,5 vezes em relação ao valor inicial, ao longo de oito anos, já considerando a variação inflacionária.

faz o acompanhamento das demandas parlamentares e é responsável pela coordenação política junto às Secretarias de Estado por meio de um trabalho direto junto aos Assessores Parlamentares.

O processo de aprovação de convênios no Estado de São Paulo possui etapas de avaliação baseadas em critérios técnicos⁴⁴ e as iniciativas para proposição e encaminhamentos de projetos para a realização de convênios podem partir das secretarias setoriais do estado, das próprias prefeituras, dos representantes de entidades sem fins lucrativos nos municípios e dos líderes e representantes comunitários locais.

Os convênios realizados com as prefeituras são acompanhados pela Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional (SPDR), que possui uma Unidade de Articulação com Municípios (UAM), cuja função é formalizar convênios com os municípios paulistas, visando atender à demanda municipal por infraestrutura urbana, pavimentação, recapeamento, guias, sarjetas, galerias de águas pluviais, iluminação pública, sinalização de vias públicas, canalização de córregos, construção de pontes, construção civil (edificações/reformas), aquisição/reforma de equipamentos, bem como programas emergenciais visando resguardar as condições de vida da população desempregada e/ou de baixa renda.

Os convênios realizados com entidades sem fins lucrativos são acompanhados e formalizados pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, por meio das Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social (Drads).

⁴⁴O Manual de Formalização de Convênios com as Prefeituras disponível pela internet <http://www.planejamento.sp.gov.br/index.php?id=44> (acesso em 15/12/2012) é um documento que explica as diversas fases a serem percorridas e orienta as prefeituras sobre a forma de organizar os documentos a serem apresentados. Separados em quatro tipos, correspondem às fases da celebração dos convênios (e modelos de documentação e manuais estão disponíveis para download): a documentação institucional, a documentação administrativa, a documentação técnica e o detalhamento técnico do projeto. Começa com a inscrição do Município no Cadastro de Municípios, que contém dispositivos que simplificam sua relação com os órgãos da Administração direta e autárquica do Estado. Com a inscrição no cadastro, o município pode comprovar antecipadamente sua situação jurídica, fiscal, tributária e institucional, o que traz mais segurança, eficácia, transparência e economicidade nos processos de celebração de convênio. O cadastramento inicial do município é obrigatório para todos os órgãos da Administração direta e autárquica do Estado. Em seguida vem a documentação administrativa e a orientação quanto à correta forma de apresentá-la para a formalização de convênios em programas de aquisição de equipamentos e realização de obras de infraestrutura urbana ou edificações, conforme Decreto estadual 40.722, de 20 de março de 1996, com as alterações do Decreto estadual 56.875, de 24 de março de 2011. A solicitação deve ser direcionada ao governo do Estado (UAM), conforme o manual, e uma vez autorizada, a SPDR comunicará o atendimento ao pleito e solicitará ao município a documentação administrativa e técnica necessária à formalização do convênio, por meio dos Escritórios Regionais de Planejamento. Há 13 escritórios regionais da UAM no Estado: Araçatuba, Baixada Santista, Barretos, Bauru, Campinas, Central, Franca, Marília, Presidente Prudente, Ribeirão Preto, São José do Rio Preto, São José dos Campos, Sorocaba e Vale do Ribeira.

As Drads recebem os pedidos e formalizam os expedientes e processos para celebração de convênios: examinam sua viabilidade administrativa, orçamentária e financeira; emitem pareceres quanto ao registro de entidades e organizações sociais; formalizam correspondências preliminares e documentação de convênios com entidades e municípios relativa aos recursos do Estado. Além disso, acompanham e controlam o andamento dos convênios, avaliam e emitem pareceres técnicos acerca dos trabalhos conveniados sobre as entidades e organizações sociais.

A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social também elabora o Mapa do Desenvolvimento Social⁴⁵ que é georreferenciado com indicadores sociais, econômicos, dados do Pró-Social e informações do Plano Municipal de Assistência Social dos 645 municípios paulistas. O mapa contém a localização de equipamentos sociais, como CRAS, CREAS, Entidades Assistenciais, Postos de Distribuição do Vivaleite, Restaurantes Bom Prato e Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social (Drads). Contém ainda informações sobre o número de beneficiários e investimentos nos programas sociais do Estado de São Paulo e indicadores sociais, como o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social - IPVS, Índice Paulista de Responsabilidade Social - IPRS, Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, Índice de Vulnerabilidade Social Familiar e Índice Futuridade. O mapa é usado para direcionar as políticas e investimentos na área do desenvolvimento social, diagnosticar áreas com maior vulnerabilidade e risco social, democratizar a informação e facilitar o controle social⁴⁶.

3. Questão básica, desenho e hipóteses de pesquisa

3.1. Questão básica

Como vimos, à luz da literatura sobre política distributiva, parte das transferências intergovernamentais no Brasil permite sua alocação entre os

⁴⁵ <http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/mapa/> (acesso em 15/12/2012).

⁴⁶ Até o dia 13 de dezembro de 2012, havia 2713 entidades cadastradas e ativas no Sistema Pró-social/Instituições, que relaciona as entidades e organizações de Assistência Social do Estado de São Paulo.

diferentes níveis de governode forma discricionária, podendo ser, em parte, politicamente motivadas.

No Estado de São Paulo, sob a ótica político-partidária, observamos uma situação peculiar, pois há dezoito anos, desde janeiro de 1995, o mesmo partido⁴⁷ se mantém no poder à frente do governo do estado. Além disso, em termos de alinhamento político junto ao governo federal, o partido perdeu a Presidência da República em novembro de 2002, passando a gravitar na oposição na esfera federal, a partir de janeiro de 2003.

Sob o olhar da economia política, o partido (e os partidos de sua coligação eleitoral) tiveram uma diminuição no seu capital político para manejar recursos discricionários em nível federal (emendas parlamentares e transferências da União para estados e municípios⁴⁸), mas conseguiram preservar seus apoiadores e manter a musculatura das instituições partidárias no estado, garantindo sua base de apoio eleitoral ao longo desse período⁴⁹.

Portanto, dadas suas características econômicas e fiscais, bem como sua situação peculiar do ponto de vista político, o Estado de São Paulo e será o universo de pesquisa do presente estudo. Pretende-se aprofundar a investigação sobre a existência de política distributiva nas relações entre o governo estadual e seus 645 municípios, tendo como variável de interesse o comportamento das transferências voluntárias (convênios) liberadas, divididas de acordo com a natureza jurídica do recebedor, portanto, entre i) transferências a prefeituras e ii) transferências a entidades sem fins lucrativos.

Como já mencionado anteriormente, essa separação permite melhorar a investigação sobre a dimensão do alinhamento político, considerando diferentes estratégias políticas no uso de cada uma das transferências, uma vez que, ao contrário das prefeituras, nas transferências a entidades sem fins lucrativos não existe dimensão político-partidária observável mediando sua relação com o governo

⁴⁷ Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

⁴⁸ Pereira, C. & Mueller, B. (2002).

⁴⁹ Embora o partido tenha vencido as eleições municipais de 2000, em 178 dos 645 municípios do estado, nas eleições de 2004, em 194, e nas de 2008, em 205 municípios, em termos de número médio total de votos válidos nas eleições a prefeitos no estado, entre 2000 e 2008, o PSDB não ocupa mais o primeiro lugar, perdendo a liderança para seu principal opositor no cenário nacional, o Partido dos Trabalhadores (PT) - Vide Anexo I – Quadro 5.

estadual. Assim, a priorização de determinado posicionamento político-partidário deverá ser diferenciada, em cada uma das hipóteses de pesquisa.

O modelo assume que partidos sejam capazes de influenciar as decisões dos governantes durante seus mandatos e, que, conhecendo-se os resultados eleitorais passados dos municípios, se houver motivação política nas transferências voluntárias, possam ser privilegiados municípios politicamente alinhados, i.e., quando o prefeito for do mesmo partido do governador (transferências voluntárias a prefeituras) ou quando o prefeito for da coligação que o elegeu (transferências voluntárias a entidades sem fins lucrativos nos municípios).

No caso das prefeituras, o mecanismo que melhor permite ao governante estadual se apropriar do crédito político por realizar transferências politicamente motivadas é dado pela presença de alinhamento partidário entre o governador e o prefeito, que funciona como um acordo tácito, onde ambos se beneficiam política e eleitoralmente de maiores transferências de recursos discricionários.

Assim, partidos são elementos fundamentais no funcionamento desse mecanismo, que beneficia tanto governantes estaduais, como seus prefeitos (núcleo principal), pois, ao governante estadual, permite se apropriar do crédito eleitoral dos recursos transferidos aos prefeitos (que financiaram obras e benefícios locais no município), que, por sua vez, também se beneficiam politicamente dos mesmos (ciclos eleitorais de governadores e prefeitos).

Portanto, se existem evidências sobre o uso de transferências politicamente motivadas por parte do governo do estado a municípios, espera-se que, nas transferências voluntárias a prefeituras, a estratégia preferencial seja o fortalecimento dos atuais redutos de domínio do partido do governante, de modo a aumentar a probabilidade de vitória de seus candidatos (alinhamento partidário entre governadores e prefeitos): uma vez eleitos, passam a ser aliados, tanto na busca de recursos para o partido, como de votos, nas eleições seguintes.

No caso dos convênios com entidades sem fins lucrativos, uma vez que não exista a dimensão partidária observável mediando sua relação com o governo estadual, se existem evidências sobre o uso de transferências politicamente motivadas por parte do governo do estado a municípios, o objetivo será beneficiar os partidos da coligação que elegeu o governante do estado (alinhamento dos partidos

da coligação), garantindo sua base de apoio e relações políticas estáveis no longo prazo. Assim, o governante repassará, em média, preferencialmente, maiores transferências voluntárias per capita a entidades sem fins lucrativos nos municípios, cujos prefeitos pertençam à coligação que o elegeu, conforme descrição das hipóteses de pesquisa a seguir.

3.2. Desenho e hipóteses de pesquisa

Os fluxos das transferências voluntárias per capita liberadas (convênios) a i) prefeituras e ii) entidades sem fins lucrativos, se referem ao período entre 01 de janeiro de 2003 e 31 de dezembro de 2010, considerando, portanto, dois mandatos de governador, intercalados por três mandatos de prefeitos. A tabela também apresenta os partidos que pertencem a cada uma das alternativas de posicionamento partidário (GOV, COL e OPO) dos prefeitos, em relação ao partido do governador, de acordo com cada mandato:

SITUAÇÃO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
MANDATOS DE GOVERNADORES	onde GOV = PSDB; COL = PFL e PSD ; OPO = o restante dos partidos				onde GOV = PSDB; COL = PFL(DEM), PPS e PTB ; OPO = o restante dos partidos			
MANDATOS DE PREFEITOS	PARTIDOS dos Prefeitos - Mandato iniciado em 2000		PARTIDOS dos Prefeitos - Mandato iniciado em 2004			PARTIDOS dos Prefeitos - Mandato iniciado em 2008		
POSICIONAMENTO PARTIDÁRIO EM RELAÇÃO AO GOVERNO ESTADUAL Y^{PRE} (TRV PRE)	onde GOV=PSDB; COL=PFL e PSD ; OPO= o restante dos partidos		onde GOV=PSDB; COL=PFL e PSD ; OPO= o restante dos partidos		onde GOV=PSDB; COL=PFL(DEM), PPS e PTB ; OPO= o restante dos partidos		onde GOV=PSDB; COL=PFL(DEM), PPS e PTB ; OPO= o restante dos partidos	
POSICIONAMENTO PARTIDÁRIO EM RELAÇÃO AO GOVERNO ESTADUAL Y^{ENT} (TRV ENT)	onde GOV=PSDB; COL=PFL e PSD ; OPO= o restante dos partidos		onde GOV=PSDB; COL=PFL e PSD ; OPO= o restante dos partidos		onde GOV=PSDB; COL=PFL(DEM), PPS e PTB ; OPO= o restante dos partidos		onde GOV=PSDB; COL=PFL(DEM), PPS e PTB ; OPO= o restante dos partidos	
Fonte: Elaboração própria. 2004 e 2008 = ANOS DE ELEIÇÕES MUNICIPAIS / 2002 e 2006 = ANOS DE ELEIÇÕES ESTADUAIS.								

Para a formulação do modelo usaremos variáveis explicativas fiscais, econômicas e demográficas, que serão detalhadas na descrição das variáveis de pesquisa, bem como variáveis binárias político-partidárias (dummy), de acordo com o esquema lógico de alinhamento partidário entre governador e os candidatos a prefeitos que ficaram em 1^o e 2^o lugares nas eleições municipais de 2000, 2004 e

2008, conforme as combinações de posições alternativas de posicionamento partidário (GOV, COL e OPO) abaixo apresentadas:

		2o. LUGAR - eleições municipais		
		GOV	COL	OPO
1o. LUGAR - eleições municipais	GOV	X	d_gov_col (384)	d_gov_opo (930)
	COL	d_col_gov (192)	d_col_col (252)	d_col_opo (514)
	OPO	d_opo_gov (690)	d_opo_col (470)	d_opo_opo (1290)

Os valores entre parêntesis correspondem ao número de observações válidas (quando há 1os. e 2os. colocados). Fonte: Elaboração própria.

- d_gov_col=1, o partido do candidato a prefeito que ficou em 1º. lugar nas eleições é o mesmo do governador (GOV) e o partido do candidato a prefeito que ficou em 2º.lugar é da coligação (COL) que elegeu o governador;
- d_gov_opo=1, o partido do candidato a prefeito que ficou em 1º. lugar nas eleições é o mesmo do governador (GOV) e o partido do candidato a prefeito que ficou em 2º.lugar é da oposição (OPO);
- d_col_gov=1, o partido do candidato a prefeito que ficou em 1º. lugar nas eleições é da coligação que elegeu o governador (COL) e o partido do candidato a prefeito que ficou em 2º.lugar é do partido do governador (GOV);
- d_col_col=1, o partido dos candidatos a prefeito, que ficaram em 1º. e em 2º.lugar nas eleições, é da coligação que elegeu o governador (COL);
- d_col_opo=1, o partido do candidato a prefeito que ficou em 1º. lugar nas eleições é da coligação que elegeu o governador (COL) e o partido do candidato a prefeito que ficou em 2º.lugar é de partido da oposição (OPO);
- d_opo_gov=1, o partido do candidato a prefeito que ficou em 1º. lugar nas eleições é da oposição (OPO) e o partido do candidato a prefeito que ficou em 2º.lugar é o mesmo do governador (GOV);

- $d_{opo_col}=1$, o partido do candidato a prefeito que ficou em 1º. lugar nas eleições é da oposição (OPO) e o partido do candidato a prefeito que ficou em 2º.lugar é da coligação que elegeu o governador (COL).
- $d_{opo_opo}=1$, o partido dos candidatos a prefeito, que ficaram em 1º. e em 2º. lugar nas eleições, é da oposição (OPO).

O detalhamento das variáveis políticas permitirá melhor compreensão das hipóteses de pesquisa e será igualmente importante na formulação do modelo econométrico⁵⁰, pois o principal propósito da regressão será verificar o sinal e a significância das sete (d_{opo_gov} será o grupo-base) variáveis de posicionamento partidário, uma vez inseridas as variáveis de controle. Assim, um coeficiente significativo e com sinal positivo sugere que o respectivo tipo de alinhamento político interfere positivamente no recebimento, em média, de receitas adicionais de transferências voluntárias, quando comparados com os demais municípios.

A fim de melhor capturar a dimensão partidária do município também serão considerados apenas os votos nos primeiros turnos e em municípios com menos de 200 mil eleitores (portanto, eleitos por maioria simples⁵¹), o que nos leva de um universo total de 5160 observações (645 municípios ao longo de 8 anos), a um universo de 4717 observações.

O primeiro turno tende a refletir melhor a escolha dos eleitores quando todos os candidatos e seus partidos estão apresentados a voto. É nesse momento que ocorre, o que segundo Downs (1999), seja o 'voto sincero': "quando o eleitor deposita seu voto no candidato de sua preferência, independentemente de outras considerações". O primeiro turno também tende a refletir melhor a identificação partidária e a escolha dos candidatos⁵².

⁵⁰ com estimação por MQO (Mínimos Quadrados Ordinários) Agrupado (*'pooled OLS'*).

⁵¹ A CF 1988 apresenta duas regras eleitorais: i) o presidente, os governadores e os prefeitos de cidades com mais de 200 mil eleitores são eleitos pelo sistema de dois turnos e, para não haver segundo turno, um candidato tem que receber mais de 50% dos votos no primeiro turno; ii) os prefeitos de cidades com até 200 mil eleitores são eleitos por maioria simples. Segundo Nicolau (1999), "na fórmula de dois turnos, os pequenos partidos têm mais incentivos para apresentar seus candidatos, pois podem fazer alianças com maiores partidos no segundo turno. A expectativa é que as eleições sejam disputadas entre um número maior de candidatos no sistema de dois turnos do que no de maioria simples". Além disso, em municípios onde há dois turnos, a eleição do prefeito (a vitória do partido) depende do segundo turno, enquanto a competição entre partidos depende da margem no primeiro turno, o que dificulta a comparação entre municípios.

⁵² Além da identificação partidária, também reflete a estratégia do voto na escolha dos candidatos - vide Guilhon Albuquerque, J.A. "Identidade, oposição e pragmatismo: uma teoria política do voto", Lua Nova, N.26, 1992.

Além do primeiro turno, a escolha do corte em municípios em até 200 mil eleitores aptos (portanto municípios que não tenham segundo turno) tem como objetivo restringir apenas os partidos relevantes, que venceram as eleições para prefeito ou ficaram em segundo lugar, restando, portanto (potencialmente) dois partidos por município⁵³.

Transferências voluntárias do estado a prefeituras

Para o governante estadual, o papel dos prefeitos é fundamental no controle dos órgãos locais e na relação com apoiadores⁵⁴, pois aumenta suas chances de sobrevivência eleitoral e reafirma sua força frente aos rivais⁵⁵.

Como são conhecidos os resultados eleitorais passados dos municípios, de acordo com a literatura⁵⁶, o governante estadual que queira maximizar sua estratégia de apoio e minimizar riscos, privilegia seu núcleo principal com maiores repasses de transferências, i.e., os municípios onde o prefeito eleito (1º.colocado nas eleições= GOV) seja do seu partido.

Apresença de alinhamento partidário entre o governador e prefeitos (1º.colocado nas eleições= GOV) sugere vínculos mais fortes, funcionando como um acordo tácito, onde ambos se beneficiam política e eleitoralmente de transferências adicionais de recursos discricionários.

Por meio deste mecanismo, ao aumentar a probabilidade de eleição de um prefeito de seu partido - por meio do repasse de recursos adicionais, na forma de convênios, para financiar obras e benefícios locais no município – governantes estaduais também conseguem se apropriar do crédito nas urnas, inaugurando

⁵³Fujiwara (2011) usa uma estratégia de regressão descontínua (RDD) para avaliar o efeito das regras eleitorais no sistema partidário brasileiro em eleições municipais e conclui que, quando não há possibilidade de segundo turno, os eleitores são levados a concentrar suas escolhas nos dois candidatos melhor posicionados, abandonando os candidatos em terceiro lugar. Os efeitos são mais fortes em eleições 'apertadas' e não pode ser explicada pela diferença no número de candidatos, nem sua filiação partidária e características observáveis.

⁵⁴ Apoiadores são aliados na busca de recursos e de votos aos governantes (e seus partidos), incluindo os empresários, comerciantes, industriais, prestadores de serviços locais, formadores de opinião, acadêmicos, servidores públicos, profissionais liberais, associações e sindicatos de classes, lideranças políticas, sociais, religiosas e comunitárias. Podem ser filiados ou não, militantes ou não, mas são a "máquina" de que os governantes (e seus partidos) dispõem para manter a estrutura e o controle dos órgãos locais para sua manutenção no poder.

⁵⁵ Nesse caso, tanto rivais dentro do partido, como candidatos de outros partidos.

⁵⁶ Cox & McCubbins (1986), Ansolabehere & Snyder (2002), Diaz-Cayeros, Estévez & Magaloni (2008).

obras('subindo em palanques') e divulgando benefícios trazidos por seu governo aos municípios.

Assim, quando governantes estaduais usam transferências voluntárias com motivações políticas, em primeiro lugar, seu objetivo é aumentar a probabilidade de vitória dos candidatos de seu partido (núcleo principal) em suas áreas de domínio que, uma vez eleitos, passam a ser aliados, tanto na busca de recursos para o partido, como de votos, nas próximas eleições⁵⁷.

Entretanto, quando suas áreas de domínio estão ameaçadas - os municípios em que o prefeito eleito é do partido do governador (GOV), mas o segundo colocado na eleição é da oposição (OPO) - governantes estaduais, mais do que nunca, precisam aumentar a probabilidade de vitória eleitoral de seu partido.

Para que isso ocorra, eles repassam, preferencialmente, recursos adicionais na forma de convênios aos prefeitos de seu partido (núcleo principal), que permitem a realização de obras e benefícios locais, para que seu partido possa se apropriar do crédito político nas urnas (tanto nas eleições municipais, como estaduais), o que minimiza as chances de sucesso dos partidos de oposição naquele município.

Uma vez que, em sistemas multipartidários e fragmentados, como o brasileiro, a governabilidade esteja amparada em acordos de coalizão entre os partidos⁵⁸, espera-se que o alinhamento político entre o governador e os prefeitos que pertencem a partidos da coligação que o elegeu (COL) também beneficie o recebimento de transferências adicionais de recursos discricionários, embora de forma secundária, quando comparado ao alinhamento partidário.

Esse mecanismo beneficia tanto governantes estaduais, como os prefeitos de sua base de apoio (nesse caso, partidos da coligação que o elegeu), pois, ao governante estadual, também permite se apropriar do crédito eleitoral dos recursos adicionais transferidos às prefeituras da coligação que o elegeu, para financiar obras e benfeitorias locais no município. Os prefeitos da coligação, por sua vez, se beneficiam eleitoralmente dos mesmos, ao poderem clamar o crédito nas urnas pelos benefícios realizados em seus municípios.

⁵⁷Brollo&Nannicini (2012).

⁵⁸Pereira, Power&Raile (2009).

Da mesma forma do que ocorre com as prefeituras de seu partido (GOV), quando suas bases de apoio estão ameaçadas - municípios em que o prefeito eleito pertence a partidos da coligação que o elegeu (COL), mas o segundo colocado na eleição municipal é da oposição (OPO) - governantes estaduais devem maximizar a probabilidade de vitória eleitoral de seus aliados. Assim, a Hipótese 1 é:

H1: As Prefeituras dos municípios, onde o partido do 1º. colocado nas eleições municipais é do mesmo do governador (GOV) ou da coligação que o elegeu (COL) e onde o partido do candidato a prefeito que ficou em 2º.lugar é da oposição (OPO), recebem, em média, as maiores transferências voluntárias (convênios) per capita por parte do governo do estado.

PREFEITURAS: Hipótese 1				
		2o. LUGAR - eleições municipais		
		GOV	COL	OPO
1o. LUGAR - eleições municipais	GOV	GOV	d_gov_col	d_gov_opo +++
	COL	d_col_gov	d_col_col	d_col_opo ++
	OPO	d_opo_gov	d_opo_col	d_opo_opo

Fonte: Elaboração própria.

Na literatura brasileira, os modelos de Ferreira & Bugarin (2007), Pereira & Fernandez (2007) e Brollo & Nannicini (2012), observaram que, dadas as características do sistema político brasileiro, em que as eleições para os governos estaduais e federal são concomitantes, mas intercaladas pelas eleições municipais, governantes são motivados a fazer uso das transferências voluntárias para favorecer prefeitos em suas eleições (ciclo eleitoral de prefeitos), repassando em média, maiores valores per capita a municípios em anos de eleições locais.

Também de acordo com os mesmos autores, governantes em nível federal repassam, em média, maiores transferências voluntárias per capita às prefeituras em anos de eleições estaduais (ciclo eleitoral de governadores), para se apropriar nas urnas do crédito político dos benefícios adicionais repassados - inaugurando

obras('subindo em palanques') e divulgando benefícios trazidos por seu governo aos municípios, desse modo, a Hipótese 2 é:

H2: Em anos de eleições municipais e estaduais, as prefeituras recebem, em média, maiores transferências voluntárias (convênios) per capita do governo do estado.

Portanto, à luz do que ocorre no governo federal, espera-se que, no caso dos governantes do estado, os valores liberados das transferências voluntárias per capita a prefeituras sejam, em média, maiores, na presença de ciclo eleitoral de prefeitos e de governadores.

Transferências voluntárias do estado a entidades sem fins lucrativos

De acordo com Diaz-Cayeros, Estévez&Magaloni partidos se arriscam a perder a lealdade de seus principais apoiadores distribuindo transferências (e/ou benefícios) a grupos fora do seu núcleo principal (seu partido). Ao mesmo tempo, de acordo com os mesmos autores, partidos devem garantir a manutenção de coalizões eleitorais para se tornarem viáveis no longo prazo⁵⁹.

Logo, para não perder a lealdade de seu núcleo principal, e, uma vez que não exista a dimensão partidária explícita mediando sua relação com o governo estadual, esperamos que governantes estaduais usem as transferências voluntárias a entidades sem fins lucrativos para beneficiar, preferencialmente, os municípios cujos prefeitos eleitos sejam de partidos da coligação que o elegeu.

No caso da coligação, existe uma relação entre governador e prefeitos intermediada por um acordo entre lideranças partidárias, portanto é uma relação que envolve interesses de outros partidos que compõem a base eleitoral do governador. Tais lideranças exercem influência local e são fundamentais na relação com apoiadores, que, em troca, são beneficiados com transferências adicionais de recursos na forma de convênios a entidades sem fins lucrativos em seus municípios.

⁵⁹Przeworski&Sprague (1986) enfatizaram este dilema estratégico, conforme referencial teórico.

Assim, governantes estaduais beneficiam, em primeiro lugar, seu núcleo principal (seu partido, de forma explícita), por meio das transferências a prefeituras, e, no caso das entidades sem fins lucrativos (por sua dimensão partidária não explícita), partidos dos prefeitos que pertençam à coligação que o elegeu, garantindo sua base de apoio e relações políticas estáveis no longo prazo.

De modo similar à Hipótese 1, na presença de um segundo colocado que pertença à oposição no respectivo município - ameaçando vencer as eleições em suas bases de apoio - governantes estaduais agem, priorizando transferências de convênios às entidades que se encontram nos municípios, cujos prefeitos eleitos pertençam à coligação que o elegeu, pois essa é a estratégia que minimiza as chances de sucesso eleitoral da oposição nessas localidades.

Em segundo lugar, por essa lógica, para poderem se apropriar do crédito eleitoral pelas transferências adicionais a entidades, minimizando as chances de sucesso eleitoral da oposição e aumentando a probabilidade de vitória dos candidatos de seu partido (núcleo principal), sobretudo quando ameaçadas pela oposição, governantes estaduais repassam também maiores recursos às entidades sem fins lucrativos, em municípios cujo prefeito eleito é do partido do governador (GOV), mas o segundo colocado na eleição é da oposição (OPO).

H3: As entidades sem fins lucrativos nos municípios, nos quais os candidatos a prefeitos que ficaram em 1º. lugar nas eleições a prefeito são da coligação que elegeu o governador (COL) ou do partido do governador (GOV) e, em 2º.lugar, da oposição (OPO) recebem, em média, as maiores transferências voluntárias (convênios) per capita do governo do estado.

ENTIDADES: Hipótese 3				
		2 LUGAR - eleições municipais		
		GOV	COL	OPO
1 LUGAR - eleições municipais	GOV	X	d_gov_col	d_gov_opo ++
	COL	d_col_gov	d_col_col	d_col_opo +++
	OPO	d_opo_gov	d_opo_col	d_opo_opo

Fonte: Elaboração própria.

H4: Em anos de eleições municipais e estaduais, as entidades sem fins lucrativos recebem, em média, maiores transferências voluntárias (convênios) do governo do estado.

Conforme a literatura já mencionada anteriormente, conhecidas as características do sistema político brasileiro, se existem evidências sobre o uso de transferências politicamente motivadas por parte do governo do estado a entidades em fins lucrativos nos municípios, espera-se que seus valores sejam, em média, superiores, em anos de eleições a prefeitos e de governadores.

HIPÓTESES DE PESQUISA:
<p style="text-align: center;">VARIÁVEL DEPENDENTE: TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS A PREFEITURAS</p> <p>H1: As Prefeituras dos municípios, onde o partido do 1º. colocado nas eleições municipais é do mesmo do governador (GOV) ou da coligação que o elegeu (COL) e onde o partido do candidato a prefeito que ficou em 2º.lugar é da oposição (OPO), recebem, em média, as maiores transferências voluntárias (convênios) per capita por parte do governo do estado.</p> <p>H2: Em anos de eleições municipais ou estaduais, as prefeituras recebem, em média, maiores transferências voluntárias (convênios) do governo do estado.</p> <p style="text-align: center;">VARIÁVEL DEPENDENTE: TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS A ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS</p> <p>H3: As entidades sem fins lucrativos nos municípios, nos quais os candidatos a prefeitos que ficaram em 1º. lugar nas eleições a prefeito são da coligação que elegeu o governador (COL) ou do partido do governador (GOV) e, em 2º.lugar, da oposição (OPO) recebem, em média, as maiores transferências voluntárias (convênios) per capita do governo do estado.</p> <p>H4: Em anos de eleições municipais e estaduais, as entidades sem fins lucrativos recebem, em média, maiores transferências voluntárias (convênios) do governo do estado.</p> <p>Fonte: Elaboração própria.</p>

3.3. Variáveis de pesquisa: Definições e Fontes

Variáveis dependentes

A maioria dos estudos sobre política distributiva, seja em nível local ou nacional, usa variáveis fiscais sobre transferências intergovernamentais, de acordo com a disponibilidade de cada país e sempre na forma per capita ou logarítmica.

No caso brasileiro, as estatísticas mais usadas em estudos sobre política distributiva usam dados relativos a transferências voluntárias federais, que têm como fonte a base do FINBRA - Finanças do Brasil⁶⁰, da Secretaria do Tesouro Nacional.

No presente estudo, as variáveis dependentes têm como fonte as séries dos fluxos de transferências voluntárias (convênios)⁶¹ liberadas do Estado de São Paulo para as prefeituras e entidades nos municípios, na forma per capita. São usadas as transferências voluntárias anuais, por município, divididas pela população de cada um dos 645 municípios do estado, tendo como fonte a Fundação SEADE, em Informações sobre os Municípios Paulistas – IMP. Os dados anuais sobre população apresentados resultam de projeções elaboradas pelo método dos componentes demográficos. Este método considera as tendências de fecundidade, mortalidade e migração, a partir das estatísticas vitais processadas na Fundação Seade⁶². A população de base considera os resultados correspondentes aos diversos Censos Demográficos realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Os dados fiscais sobre transferências voluntárias estaduais são cadastrados no Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios – SIAFEM, e estão disponíveis no site da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, por: Região Administrativa, Município, Entidade, Órgão, Razão Social, Data de Início e Fim do Convênio, Valor do convênio, Data inicial e final da Liberação dos recursos, Valor da Liberação, Valor total liberado para o convênio, Saldo a Liberar, Beneficiado (entidades ou prefeituras) e por item, de custeio ou investimento.

⁶⁰ http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp (Acesso em 20/12/2012).

⁶¹ <https://www.fazenda.sp.gov.br/TransferenciaVoluntaria/Sistema/Novo/PaginaInicial.aspx> (Acesso em 20/12/2012).

⁶² <http://www.seade.gov.br/produtos/imp/> (Acesso em 20/12/2012).

A Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, por meio do SIAFEM/SP, consolida e disponibiliza as informações sobre a aplicação desses recursos estaduais e sua atualização é feita diariamente. Os órgãos e entidades do Governo do Estado são responsáveis pela gestão das ações governamentais ligadas à sua área de atuação. Por exemplo: a Secretaria de Economia e Planejamento é a responsável pela aplicação dos recursos destinados as obras de infra-estrutura urbana nos Municípios; já a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social tem como responsabilidade a aplicação dos recursos nos programas assistenciais. As transferências voluntárias estão disponíveis na forma de convênios para cada entidade ou prefeitura (e de maneira detalhada por órgão e finalidade), para cada um dos 645 municípios do estado onde ocorreram. Para facilitar a análise, somamos todas as transferências para prefeituras de uma mesma localidade, considerando-as como fluxos anuais de convênios liberados por município, para os 645 municípios do estado, entre 01 de janeiro de 2003 e 31 de dezembro de 2010. No caso de entidades, é usado o mesmo critério. Como os dados são valores monetários, foram deflacionados pelo IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo), medido mensalmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE⁶³ e trazidos a valores de 2011.

Variáveis independentes

Além das variáveis políticas binárias (dummy) de posicionamento partidário, já apresentadas, serão usadas variáveis explicativas fiscais e socioeconômicas para a construção do modelo.

No Estado de São Paulo os municípios não apresentem grandes discrepâncias do ponto de vista do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM)⁶⁴, que será usado como variável de controle socioeconômica, em substituição ao IDH, pois é um índice que foi desenvolvido para acompanhar a evolução

⁶³ http://www.ibge.gov.br/home/mapa_site/mapa_site.php#indicadores (Acesso em 20/12/2012.)

⁶⁴ Os valores se encontram acima de 0.6117, chegando ao valor máximo de 0.9486, portanto, variando entre as categorias de moderado a alto (com a mediana em torno de 0,7566). O índice está disponível no site do IPEADATA: <http://www.ipeadata.gov.br/> (Acesso em 20/12/2012).

socioeconômica dos 5.565 municípios brasileiros, tem periodicidade anual (a partir de 2005), recorte municipal e abrangência nacional. O índice foi criado pelo Sistema FIRJAN (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro) e está disponível no site do IPEADATA. O índice O IFDM considera três áreas de desenvolvimento - Emprego & Renda, Educação e Saúde - e utiliza-se de estatísticas oficiais divulgadas pelos Ministérios do Trabalho, Educação e Saúde. O índice varia de 0 (mínimo) a 1 ponto (máximo) para classificar o nível de cada localidade em quatro categorias de desenvolvimento: baixo (de 0 a 0,4), regular (0,4001 a 0,6), moderado (de 0,6001 a 0,8) e alto (0,8001 a 1).

Como variável de controle fiscal é usada uma medida de autonomia financeira, (trib), que dá a dimensão da dependência dos municípios em relação a recursos de terceiros (recursos dos governos estadual e federal), apresentado na forma do coeficiente entre a participação da receita sobre a receita corrente dos 645 municípios

0, alta depen - , quando inserida no modelo como variável independente, controle para os efeitos fiscais entre os municípios.

A receita tributária dos municípios, também chamada receita própria, é composta pelos seguintes tributos: Imposto Sobre Serviços (ISS), Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU), Imposto de Renda Retido na Fonte sobre os Rendimentos do Trabalho (IRRF), Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis Intervivos (ITBI-IV), taxas (poder de polícia, prestação de serviços) e contribuições de melhoria.

A receita corrente dos municípios é uma medida mais ampla que inclui tanto a receita tributária, como receitas de contribuições (econômicas e sociais⁶⁵), receitas

⁶⁵ Contribuições para o Regime Próprio de Previdência do Servidor Público e Patronais: de Servidor Ativo Civil para o Regime Próprio, de Servidor Ativo Militar, Inativo Civil, Inativo Militar, Pensionista Civil, Pensionista Militar. Além de Contribuições: do Servidor Ativo Civil para o Regime Próprio, de Servidor Ativo Militar, do Servidor Inativo Civil para o Regime Próprio de Servidor Inativo Militar, de Pensionista Civil para o Regime Próprio, de Pensionista Militar, Previdenciária para Amortização do Déficit Atuarial e Previdenciária em Regime de Parcelamento de Débitos.

patrimoniais⁶⁶, receitas de serviços⁶⁷, receitas de concessões, compensações financeiras, repasses⁶⁸ e transferências⁶⁹, receitas de dívida ativa, entre outros.

Na literatura os estudos de Ferreira & Bugarin (2007) e Pereira & Fernandez (2007) incluem transferências voluntárias da União a municípios, e também usam como variáveis fiscais explicativas as transferências constitucionais da União para os Municípios per capita (*trans_c_unipc*), que são compostas em grande parte pelos repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), cota-parte do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), do IOF Ouro, de royalties de petróleo e partilhas de receitas de outros impostos, além disso, nelas estão incluídas as transferências do SUS. Os componentes das transferências constitucionais têm critérios definidos para o rateio de recursos entre os municípios, a maioria deles leva em conta diferenças locais, tais como população, renda per capita e extensão territorial. Espera-se que, quando inserida no modelo como variável independente, controle os efeitos das diferenças econômicas e fiscais entre os municípios.

Além delas também serão usadas as Transferências Voluntárias da União para os municípios (convênios) per capita (*trans_conv_unipc*), que não possuem fórmula para seu rateio nem vinculação orçamentária, pois são recursos que, como visto na literatura, incorporam fortemente a motivação política do governo federal em sua distribuição⁷⁰. Portanto, espera-se que se relacionem negativamente com as transferências voluntárias do governo do estado aos municípios.

Na especificação do modelo para as entidades sem fins lucrativos, será acrescentada como variável de controle a Despesa Municipal em Assistência Social per capita (*pcdespm_ass_soc*), que inclui ações de assistência ao idoso, assistência

⁶⁶ Receitas Imobiliárias (Aluguéis, Arrendamentos, Foros, Laudêmios, Taxa de Ocupação de Imóveis) e Receitas de Valores Mobiliários (Juros de Títulos de Renda, Dividendos, Participações, Remuneração de Depósitos Bancários, Remuneração de Depósitos Especiais, Remuneração de Saldos de Recursos Não Desembolsados, Remuneração dos Investimentos do Regime Próprio de Previdência do Servidor).

⁶⁷ Receita de Serviços (Serviços Financeiros, Serviços de Transporte, Serviços de saúde, Serviços de Processamento de Dados, Serviços Administrativos, Serviços Educacionais, Serviços de Fornecimento de Água, Demais Receitas de Serviços).

⁶⁸ Cota-Parte do ICMS, Cota-Parte do IPVA, Cota-Parte do IPI sobre Exportação, Cota-Parte da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico.

⁶⁹ da União e do estado.

⁷⁰ os governos federal e do Estado de São Paulo são ocupados por partidos em forte oposição (PT e PSDB, respectivamente, desde janeiro de 2003).

ao portador de deficiência, assistência à criança e ao adolescente e assistência comunitária.

Todas as variáveis independentes fiscais dos municípios estão disponíveis no site da Secretaria do Tesouro Nacional, em Finanças do Brasil (FINBRA)⁷¹, que contém bases de dados contábeis anuais dos municípios de 1993 até 2011.

Na literatura⁷², observa-se ressalvas na utilização do produto interno bruto per capita (PIB per capita) como variável de controle econômico em nível subnacional, pois seu valor reflete a renda total do estado, ocultando eventuais distorções, tanto, na distribuição de renda entre os municípios, como, na evolução de seu produto.

Em substituição ao PIB per capita, como variáveis econômicas, serão utilizadas as variáveis Rendimento Médio do Total de Empregos Formais⁷³ (massa) e o Valor Adicionado Fiscal⁷⁴ per capita (val_adicfpc), com o objetivo de controlar as diferenças econômicas entre os municípios. A lógica da inclusão destas variáveis é que a base de arrecadação dos municípios depende da evolução de seu produto. Tanto a variável Rendimento Médio do Total de Empregos Formais, como Valor Adicionado Fiscal (usado na forma per capita no modelo), impactam a evolução do produto municipal, sendo o valor adicionado, inclusive, utilizado como um dos critérios para a definição do Índice de Participação dos Municípios na divisão do produto da arrecadação do ICMS no estado.

As séries anuais contendo o Valor Adicionado Fiscal⁷⁵ para os 645 municípios do estado entre 01 de janeiro de 2003 e 31 de dezembro de 2010, são elaboradas pela Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo. As séries sobre Rendimento Médio do Total de Empregos Formais⁷⁶ estão disponíveis pela internet no Anuário Estatístico da RAIS (Ministério do Trabalho e Emprego- MTE).

⁷¹ http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp (Acesso em 20/12/2012).

⁷² Prado (2001) e Oliveira (2010).

⁷³ Soma dos rendimentos individuais em dezembro de cada ano, dividida pelo número de empregos formais, exclui aqueles sem remuneração no mês (Fonte: RAIS, MTE).

⁷⁴ O Valor Adicionado Fiscal é obtido, para cada município, através da diferença entre o valor das saídas de mercadorias e dos serviços de transporte e de comunicação prestados no seu território e o valor das entradas de mercadorias e dos serviços de transporte e de comunicação adquiridos, em cada ano civil. É calculado pela Secretaria da Fazenda do estado e utilizado como um dos critérios para a definição do Índice de Participação dos Municípios no produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS.

⁷⁵ <http://www.seade.gov.br/produtos/imp/index.php?page=welcome> (Acesso em 20/12/2012).

⁷⁶ http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_rais_vinculo_id/login.php (Acesso em 20/12/2012).

Os dados que apresentam valores monetários foram deflacionados pelo IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo), medido mensalmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE⁷⁷ e trazidos a valores de 2011.

Além das variáveis fiscais, demográficas e econômicas, como desejamos investigar se a liberação das transferências voluntárias segue o ciclo eleitoral de governadores (elei_est), inserimos as variáveis binárias (dummy) que assumem valor unitário nos anos 2006 e 2010. Para avaliar o ciclo eleitoral dos prefeitos, inserimos outra dummy (elei_munic) que assume valor unitário nos anos 2004 e 2008. Também incluímos uma dummy (gov2) que assume valor unitário entre 2007 e 2010, diferenciando o mandato entre os dois governadores do mesmo partido que estiveram à frente do estado entre janeiro de 2003 e dezembro de 2010.

Todas as variáveis eleitorais foram obtidas junto ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE)⁷⁸. A partir destes dados foram construídas as variáveis de controle políticas: colocação dos partidos (1º. e 2º lugares) nas eleições municipais de 2000, 2004 e 2008, os quantitativos de votos em primeiro turno, em municípios que não tenham segundo turno (até 200 mil eleitores), nas respectivas eleições e coligações que elegeram o governador (2002 e 2006).

⁷⁷ http://www.ibge.gov.br/home/mapa_site/mapa_site.php#indicadores (Acesso em 20/12/2012).

⁷⁸ <http://www.tse.jus.br/eleicoes/repositorio-de-dados-eleitorais> (Acesso em 20/12/2012).

VARIÁVEIS DE PESQUISA	DESCRIÇÃO	FONTE DE DADOS
pctr_pref (VAR. DEPENDENTE)	Transferências estaduais voluntárias (convênios) per capita a prefeituras	SEFAZ/SP
pctr_ent (VAR. DEPENDENTE)	Transferências estaduais voluntárias (convênios) per capita a entidades sem fins lucrativos	SEFAZ/SP
d_gov_col	Dummy=1, PSDB ficou em 1o. e a coligação ficou em 2o. Lugar	TSE
d_gov_opo	Dummy=1, PSDB ficou em 1o. e a oposição ficou em 2o.lugar	TSE
d_col_gov	Dummy=1, coligação ficou em 1o. e o PSDB ficou em 2o. lugar	TSE
d_col_col	Dummy=1, a coligação ficou em 1o. e em segundo 2o. lugar	TSE
d_col_opo	Dummy=1, coligação ficou em 1o. e a oposição ficou em 2o. lugar	TSE
d_opo_gov	Dummy=1, oposição ficou em 1o. e o PSDB ficou em 2o. lugar	TSE
d_opo_col	Dummy=1, oposição ficou em 1o. e a coligação ficou em 2o. lugar	TSE
d_opo_opo	Dummy=1, oposição ficou em 1o. e em 2o.lugar	TSE
gov2	Dummy=1, Governo Serra (2007-2010); 0, Governo Alckmin (2003-2006)	TSE
elei_munic	Dummy=1, indicando ciclo eleitoral do prefeito (anos 2004 e 2008); 0, nos outros anos	TSE
elei_est	Dummy=1, indicando ciclo eleitoral do governador (anos 2006 e 2010); 0, nos outros anos	TSE
trib	Receita tributária do município/Receita corrente do município	FINBRA/STN
massa	Massa salarial: Rendimento Médio do Total de Empregos Formais por município	RAIS- Min.Trabalho e
val_adicfpc	Valor adicionado fiscal per capita do município	SEFAZ/SP
trans_c_unipc	Transferências Constitucionais da União per capita ao município	FINBRA/STN
trans_conv_unipc	Transferência por Convênios União per capita ao município	FINBRA/STN
ifdm	Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal	FIRJAN
pcdespm_ass_soc	Despesa Municipal na função Assistência Social per capita	FINBRA/STN

Fonte: Elaboração própria.

4. Procedimentos e resultados de pesquisa

4.1. Transferências voluntárias do estado a prefeituras

Estimaremos, por meio de regressão linear, por MQO (Mínimos Quadrados Ordinários) Agrupado⁷⁹, com variáveis empilhadas, os coeficientes de significância para os fluxos das transferências voluntárias (convênios) per capita a prefeituras ($pctr_pref$) liberadas nos 645 municípios do estado, entre 01 de janeiro de 2003 e 31 de dezembro de 2010, que representa a variável dependente.

Para a construção de um modelo que nos permita estimar se existem evidências do uso de transferências politicamente motivadas do governo do estado para as prefeituras dos municípios, de acordo com as hipóteses formuladas, usaremos variáveis independentes político-partidárias socioeconômicas e fiscais, já descritas, de acordo com a equação abaixo:

$$pctr_pref_{it} = \alpha + \beta_1 d_gov_col_{it} + \beta_2 d_gov_opo_{it} + \beta_3 d_col_gov_{it} + \beta_4 d_col_col_{it} + \beta_5 d_col_opo_{it} + \beta_6 d_opo_opo_{it} + \beta_7 d_opo_col_{it} + \beta_8 gov2_{it} + \beta_9 elei_munic_{it} + \beta_{10} elei_est_{it} + \beta_{11} trib_{it} + \beta_{12} massa_{it} + \beta_{13} val_adicfpc_{it} + \beta_{14} trans_c_unipc_{it} + \beta_{15} trans_conv_unipc_{it} + \beta_{16} ifdm_{it} + \varepsilon_{it}$$

onde, $i = 1, 2, \dots, 645$ municípios; nos períodos $t = 2003, 2004, \dots, 2010$

ε_{it} = é o termo aleatório (média zero e desvio padrão constante)

Foram considerados apenas os votos nos primeiros turnos e em municípios com menos de 200 mil eleitores (portanto, eleitos por maioria simples), o que nos leva de um universo total de 5160 observações (645 municípios ao longo de 8 anos), a um universo de 4717 observações.

Como as mudanças nos coeficientes são muito pequenas e não há alteração em nenhum nível de significância das variáveis se optou por manter as especificações com todas as variáveis de controle no texto principal da dissertação. A opção robusta foi especificada de modo a obter a matriz de variância robusta à heterocedasticidade.

⁷⁹pooled OLS. As regressões foram rodadas no software econométrico Stata SE 11.

Tabela 4.1.	
Transferências voluntárias a prefeituras - efeito do alinhamento partidário	
Variável Independente	Coefficientes (Erros Padrão)
d_gov_col	13.0559* (6.733646)
d_gov_opo	14.20207*** (4.434822)
d_col_gov	-5.319953 (6.898538)
d_col_col	-16.06408** (6.439173)
d_col_opo	20.00042*** (7.067873)
d_opo_opo	5.840369* (3.430375)
d_opo_col	6.118.704 (5.027998)
gov2	74.28925*** (2.837252)
elei_munic	12.19753*** (3.635425)
elei_est	28.2739*** (3.82895)
trib	-241.836*** (24.3218)
massa	.0075392* (.0042454)
val_adicfpc	-.0003573*** (.0000563)
trans_c_unipc	.0270072*** (.0054411)
trans_conv_unipc	-.1339865* (.0756232)
ifdm	-.0006219 (.0005875)
Constant	36.23091*** (8.626947)
R-squared	0.2722
N	4.717
Os valores entre parênteses abaixo dos coeficientes são os erros padrão. *** significante a 0,01; ** significante a 0,05; * significante a 0,1.	

De acordo com os resultados da especificação do modelo, governantes estaduais repassam, em média, maiores transferências voluntárias per capita quando as prefeituras dos municípios pertencem a partidos de suas coligações e

estão ameaçadas pela oposição (2º colocado na eleição a prefeito), a variável (d_col_opo) é significativa ao nível de 0,01 e seu coeficiente é positivo e maior do que os demais (em média, R\$20,00 per capita a mais em convênios do que as demais prefeituras)⁸⁰.

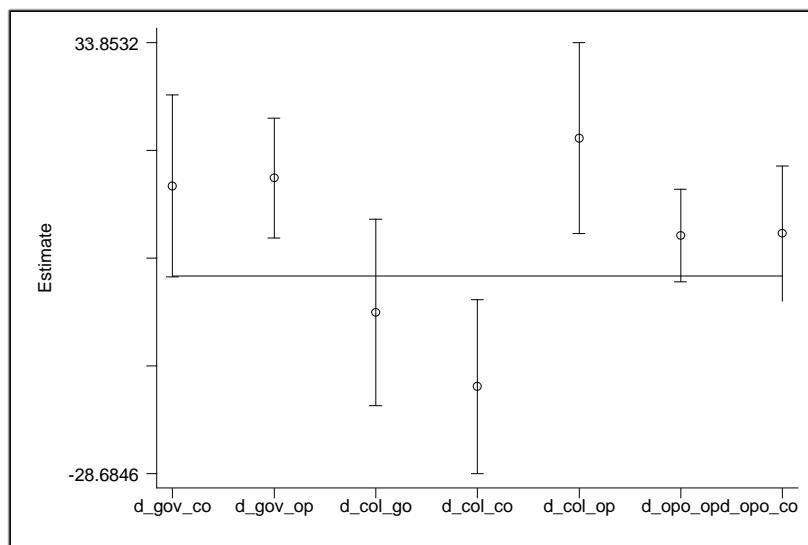
Ao mesmo tempo, a variável que representa o resultado esperado da Hipótese 1 (d_gov_opo) também é significativa ao nível de 0,01 e seu coeficiente é positivo, porém menor do que o da variável (d_col_opo , em média, R\$14,20 per capita a mais do que as demais prefeituras).

A variável binária (d_opo_opo) também apresenta coeficiente positivo e significativo a 0,10, o que nos leva a que governantes estaduais possam estar repassando recursos adicionais a municípios fortemente de oposição (1o. e 2o. colocados nas eleições a prefeitos são de partidos da oposição), para conseguir desestabilizar o equilíbrio político nestes municípios, viabilizando candidatos de seu partido, ou de partidos da coligação que o elegeu, nas próximas eleições.

De uma maneira geral, tais resultados reforçam o argumento de que governantes estaduais de transferências voluntárias beneficiando as prefeituras de sua base de apoio. Porém, não preferencialmente as do seu partido (núcleo principal) quando suas áreas de domínio estão em risco (o segundo colocado nas eleições a prefeito pertence à oposição), conforme Hipótese 1, mas, privilegiando os partidos de sua coligação, conforme gráfico dos coeficientes das variáveis políticas, com intervalos de confiança de 90%, abaixo.

⁸⁰ Ainda que não sejam os resultados esperados à luz da literatura internacional, em nível local (relação governador-prefeito), a coligação que elegeu o governador tem papel de destaque no recebimento, em média, de maiores recursos na forma de convênios conforme o estudo de Ferreira & Bugarin (2007), que analisou dados de 2090 municípios brasileiros, (entre 1999 e 2004), tendo como variável de interesse uma *proxy* das receitas de transferências voluntárias per capita recebidas pelos municípios, provenientes dos governos estaduais e federal.

Representação gráfica dos coeficientes de estimação das variáveis políticas com intervalos de confiança de 90% (grupo-base opo_gov):



Fonte: Elaboração Própria. Stata SE11.⁸¹

Após a realização de testes de diferenças de médias, encontramos também evidências de que governantes estaduais repassam, em média, valores estatisticamente menores de convênios aos municípios em que os prefeitos que ficaram em 1º. colocados nas eleições municipais são da oposição, e em 2º. do partido do governador ($F=15,30$), à luz do que ocorre entre o governo federal e as prefeituras, de acordo com Brollo & Nannicini (2012), diminuindo assim probabilidade de vitória dos candidatos que signifiquem ameaça às suas bases de apoio (*'atando as mãos de seus inimigos políticos nas eleições seguintes'*).

Os resultados desta especificação do modelo também demonstram que governantes repassam em média, maiores recursos a prefeituras durante ciclos eleitorais de prefeitos e de governadores. A variável (elei_munic) é significativa a 0,01 e tem coeficiente positivo, mostrando que prefeituras recebem, em média, R\$12,19 per capita a mais, na forma de convênios em anos de eleições municipais. A variável (elei_est) também é significativa a 0,01 e tem coeficiente positivo, mostrando que prefeituras recebem, em média, R\$28,27 per capita a mais, na forma de convênios em anos de eleições estaduais. Isso nos permite dizer que

⁸¹A variável (d_col_col) é significativa ao nível de 0,05 e seu coeficiente é negativo e maior do que os demais, mas sua amostra é bastante pequena (252 observações) e possa haver um problema de viés de seleção.

transferências voluntárias a prefeituras são maiores em ciclos eleitorais de governadores, do que nos de prefeitos.

Tais conclusões estão em linha com a literatura, pois Pereira & Fernandez (2007)⁸² observaram que parte das transferências voluntárias são politicamente motivadas e são, em média, maiores, na presença de ciclo eleitoral de governadores (e presidente).

Na especificação também foi incluída uma dummy (gov2) que assume valor unitário entre 2007 e 2010, diferenciando o mandato entre os dois governadores do mesmo partido que estiveram à frente do estado entre janeiro de 2003 e dezembro de 2010. Os resultados mostram que o coeficiente da variável (gov2) é significativo a 0,01 e possui valor positivo, mostrando que durante o mandato do Governador Serra, as prefeituras receberam, em média, R\$74,28 per capita a mais em transferências voluntárias do que no mandato de seu antecessor⁸³.

O coeficiente da variável (trib) que mede a autonomia fiscal dos municípios (receitas tributárias sobre receitas correntes) é significativo a 0,01 e de sinal negativo, o que indica que transferências voluntárias são mais importantes para as prefeituras dos municípios com baixa autonomia fiscal.

Da mesma forma, na especificação, o coeficiente da variável valor adicionado fiscal per capita (val_adicfpc) é significativo a 0,01 e tem sinal negativo, sugerindo, que transferências voluntárias estaduais a prefeituras também possam incorporar objetivos de política redistributiva.

Na mesma linha, outros resultados reforçam essa argumentação: o coeficiente variável fiscal que reflete os valores de recebimento de transferências constitucionais do governo federal per capita (trans_c_unipc) é significativo a 0,01, mas tem sinal positivo, o que mostra que transferências voluntárias são mais

⁸²em seu estudo sobre os 417 municípios no Estado da Bahia, entre 1997 e 2004, cuja variável dependente também é transferências voluntárias (per capita), recebidas pelo governo federal e estadual

⁸³Em termos absolutos, o governo Serra liberou um total de R\$5,32 bilhões em convênios a prefeituras, contra R\$2,0 bilhões de seu antecessor, Alckmin (no período de referência do estudo).

significativas para as prefeituras que recebam maiores contingentes de transferências redistributivas federais⁸⁴.

Já o coeficiente da variável fiscal que reflete os valores de recebimento de transferências voluntárias (convênios) do governo federal per capita (trans_conv_unipc), embora significativa somente a 0,10, têm sinal negativo, o que indica que transferências voluntárias estaduais sejam mais importantes para as prefeituras dos municípios que recebam menores transferências de convênios do governo federal, o que sugere que tais municípios sejam penalizados em função do posicionamento político-partidário em oposição ao governo federal.

⁸⁴ sobretudo do Fundo de Participação dos Municípios (22,5% da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI) que obedece a critérios de rateio considerando população e renda per capita.

4.2. Transferências voluntárias do estado a entidades sem fins lucrativos nos municípios

Estimaremos, por meio de regressão linear, por MQO (Mínimos Quadrados Ordinários) Agrupado⁸⁵, com variáveis empilhadas, os coeficientes de significância para os fluxos das transferências voluntárias (convênios) per capita a entidades sem fins lucrativos ($pctr_ent$), nos 645 municípios do estado, liberadas entre 01 de janeiro de 2003 e 31 de dezembro de 2010, que representa a variável dependente.

O modelo que nos permitirá estimar se existem evidências do uso de transferências politicamente motivadas do governo do estado para as entidades sem fins lucrativos nos municípios, de acordo com as hipóteses formuladas, usaremos variáveis independentes político-partidárias, socioeconômicas e fiscais, já descritas, de acordo com a equação abaixo:

$$pctr_ent_{it} = \alpha + \beta_1 d_gov_col_{it} + \beta_2 d_gov_opo_{it} + \beta_3 d_col_gov_{it} + \beta_4 d_col_col_{it} + \beta_5 d_col_opo_{it} + \beta_6 d_opo_opo_{it} + \beta_7 d_opo_col_{it} + \beta_8 gov2_{it} + \beta_9 elei_munic_{it} + \beta_{10} elei_est_{it} + \beta_{11} trib_{it} + \beta_{12} massa_{it} + \beta_{13} val_adicfpc_{it} + \beta_{14} trans_c_unipc_{it} + \beta_{15} trans_conv_unipc_{it} + \beta_{16} ifdm_{it} + \beta_{17} pcdespm_ass_soc_{it} + \varepsilon_{it}$$

onde, $i = 1, 2, \dots, 645$ municípios; nos períodos $t = 2003, 2004, \dots, 2010$

ε_{it} = é o termo aleatório (média zero e desvio padrão constante)

De modo similar ao modelo das prefeituras, foram considerados apenas os votos nos primeiros turnos e em municípios com menos de 200 mil eleitores (portanto, eleitos por maioria simples), o que nos leva de um universo total de 5160 observações (645 municípios ao longo de 8 anos), a um universo de 4717 observações.

Como as mudanças nos coeficientes são muito pequenas e não há alteração em nenhum nível de significância das variáveis se optou por manter as especificações com todas as variáveis de controle no texto principal da dissertação.

⁸⁵ Pooled OLS. As regressões foram rodadas no software econométrico Stata SE 11.

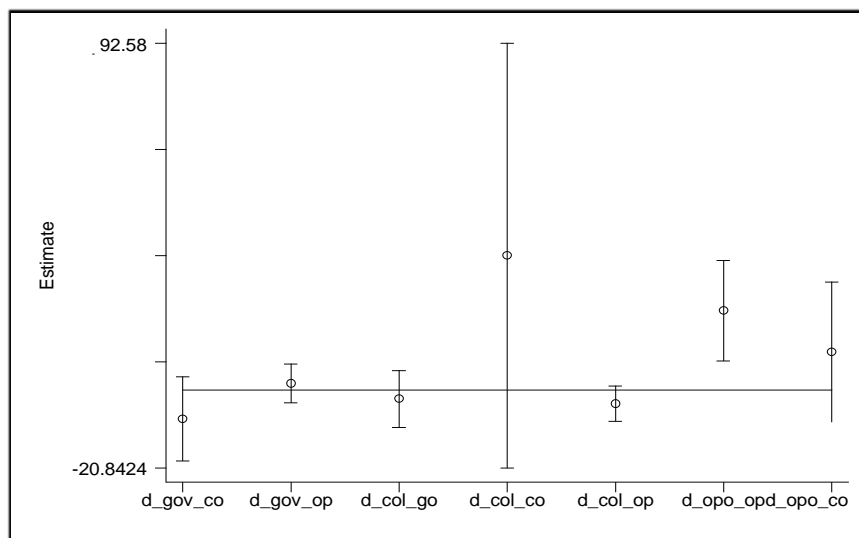
A opção robusta foi especificada demodo a obter a matriz de variância robusta à heterocedasticidade.

Tabela 4.3.	
Transferências voluntárias a entidades sem fins lucrativos	
Variável Independente	Coefficientes (Erros padrão)
d_gov_col	-7.781424 (5.750817)
d_gov_opo	1.71337 (2.647161)
d_col_gov	-2.448435 (3.881057)
d_col_col	35.86877 (28.93483)
d_col_opo	-3.684578 (2.391257)
d_opo_opo	21.13896*** (6.844119)
d_opo_col	10.09476 (9.541948)
gov2	15.48962*** (4.378682)
elei_munic	3.049758 (5.741487)
elei_est	7.398813 (6.697882)
trib	3.639631 (16.42211)
massa	.008681 (.0053917)
val_adicfpc	-.0001697*** (.0000506)
trans_c_unipc	-.0046982*** (.0013659)
trans_conv_unipc	.0062268 (.0267993)
ifdm	-.0003971 (.0008782)
pcdespm_ass_soc	.008005** (.0032685)
_cons	-2.229091 (6.676502)
R-squared	0.0084
N	4717

Os valores entre parênteses abaixo dos coeficientes são os erros padrão.
 *** significante a 0,01; ** significante a 0,05; * significante a 0,1.

Conforme os resultados da especificação do modelo, à exceção do coeficiente da variável (d_opo_opo)⁸⁶, não existem coeficientes estatisticamente significantes para nenhuma das alternativas de alinhamento político-partidário. Graficamente, temos os coeficientes e intervalos de confiança das variáveis políticas, abaixo representadas.

Representação gráfica dos coeficientes de estimação das variáveis políticas com intervalos de confiança de 90%



Fonte: Elaboração Própria. Stata SE11.

Ao contrário do que era esperado para a Hipótese 3, os resultados sugerem que transferências voluntárias a entidades sem fins lucrativos nos municípios não sejam instrumentos táticos para beneficiar, preferencialmente, os partidos da coligação que elegeu o governante do estado, quando ameaçados pela oposição em seus municípios.

Uma linha de argumentação é que, uma vez que não exista dimensão político-partidária observável mediando sua relação com o governo estadual, o

⁸⁶A interpretação será apresentada ao longo deste capítulo. Ao optar por esta alternativa, o governante estaria financiando entidades em municípios fortemente opositores com o objetivo de conseguir conquistar apoiadores para, eventualmente, desestabilizar o equilíbrio político local, viabilizando candidatos de seu partido, ou de partidos da coligação que o elegeu, nas próximas eleições. Alternativamente, de acordo com os resultados apresentados pelas variáveis de controle do modelo, restaria uma investigação que permitisse aprofundar motivações de ordem redistributiva e política setorial, no caso das transferências voluntárias a entidades sem fins lucrativos.

esforço de explicar a distribuição das transferências a entidades sem fins lucrativos nos municípios pela ótica político-partidária não seja a melhor estratégia.

Colaboram para essa percepção os resultados dos coeficientes estatisticamente não significantes das variáveis que indicam presença de ciclos eleitorais de prefeitos (*elei_munic*) e de governadores (*elei_est*). Isso nos permite dizer que, ao contrário dos resultados esperados para a Hipótese 4, para as entidades sem fins lucrativos nos municípios não são liberadas, em média, maiores transferências voluntárias nos anos de eleições municipais ou estaduais.

Ainda na especificação, o coeficiente da variável valor adicionado fiscal per capita (*val_adicfpc*) é significativo a 0,01 e tem sinal negativo, sugerindo, que transferências voluntárias estaduais a entidades sem fins lucrativos incorporam objetivos de política redistributiva, pois aquelas que estão nos municípios que têm os menores de Valores Adicionados Fiscais per capita (usado como variável econômica para capturar a evolução do produto municipal), recebem, em média, maiores repasses de convênios do estado.

Outros resultados reforçam essa argumentação. O coeficiente variável fiscal que reflete os valores de recebimento de transferências constitucionais do governo federal per capita (*trans_c_unipc*) é significativo a 0,01, e tem sinal positivo, o que mostra que transferências voluntárias são mais significativas para as entidades sem fins lucrativos nos municípios que recebam maiores contingentes de transferências redistributivas federais⁸⁷.

Outra característica importante das transferências voluntárias a entidades sem fins lucrativos pode ser observada no coeficiente da variável de despesa municipal na função assistência social per capita (que reflete os valores gastos por município, per capita, com: assistência ao idoso, assistência ao portador de deficiência, assistência à criança e ao adolescente e assistência comunitária). Ele é significativo a 0,05 e tem sinal positivo, o que indica que transferências voluntárias estaduais sejam mais importantes para entidades sem fins lucrativos nos municípios que

⁸⁷ sobretudo do Fundo de Participação dos Municípios (22,5% da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI) que obedece a critérios de rateio considerando população e renda per capita.

realizam maiores despesas per capita na função de assistência social, o que pode sugerir que elas também incorporem objetivos de política setorial.

Como já mencionado anteriormente, na literatura⁸⁸, além dos objetivos devolutivos e redistributivos, transferências intergovernamentais ainda podem ter objetivos setoriais, para a viabilização de certas políticas, definidas como de interesse estadual pelos respectivos governos. Além de obedecer a objetivos definidos pelos respectivos governos (estaduais ou federais), esse tipo de repasse também pode promover políticas e programas que envolvam externalidades ou que visem a garantir níveis mínimos de serviços públicos básicos.

À luz do que ocorreu nas prefeituras, os resultados também mostram que o coeficiente da variável (gov2) é significativo a 0,01 e possui valor positivo, mostrando que durante o segundo mandato do governador do mesmo partido, as entidades sem fins lucrativos nos municípios receberam, em média, R\$15,48 per capita a mais, em transferências voluntárias do que no mandato de seu antecessor⁸⁹.

Uma vez que somente a variável binária (d_opo_opo) apresente coeficiente positivo e significativo a 0,01, mais uma vez, uma interpretação é que governantes estaduais possam estar financiando entidades nos municípios fortemente de oposição (1o. e 2o. colocados nas eleições municipais são de partidos da oposição), para conseguir conquistar os apoiadores de candidatos locais e desestabilizar o equilíbrio político nestes municípios, viabilizando apoio a candidatos de seu partido, ou de partidos da coligação que o elegeu, nas próximas eleições.

Alternativamente, investigaremos o universo de municípios que pertencem a este grupo, para aprofundar, à luz do comportamento de suas variáveis econômico-fiscais, quais elementos justificariam tal resultado para os convênios estaduais com entidades sem fins lucrativos.

Conforme tabela abaixo, no universo desses municípios⁹⁰, observamos imediatamente correlações fortes e positivas entre transferências constitucionais da União per capita e despesas municipais na função assistência social per capita

⁸⁸ Prado, 2001.

⁸⁹ O governo Serra liberou um total de R\$8,32 bilhões na forma de convênios a entidades sem fins lucrativos, contra R\$5,19 bilhões de seu antecessor, Alckmin (no período de referência do estudo).

⁹⁰ São 1290 observações, onde o primeiro e o segundo colocados nas eleições a prefeito são da oposição (d_opo_opo).

(0,9432). Também observamos correlações moderadas e positivas entre transferências constitucionais da União per capita e as transferências de convênios da União per capita (0,6225); e transferências de convênios da União per capita e as despesas municipais na função assistência social per capita (0,5816), o que demonstra que em tais municípios há elementos que indicam motivações redistributivas setoriais nas transferências recebidas da União.

Matriz de correlação entre as variáveis de controle econômico-fiscais (d_opo_opo)

	pctr_ent	trib	massa	val_adicfpc	trans_c_unipc	trans_conv_unipc	ifdm	pcdespm_ass_soc
pctr_ent	1,0000							
trib	0,0271	1,0000						
massa	-0,0088	0,0475	1,0000					
val_adicfpc	-0,0263	0,0373	-0,0388	1,0000				
trans_c_unipc	-0,0303	-0,2737	0,0311	0,0164	1,0000			
trans_conv_unipc	0,0270	-0,1129	0,0270	-0,0368	0,6225	1,0000		
ifdm	0,0643	0,4469	0,1047	0,2531	-0,0830	-0,0414	1,0000	
pcdespm_ass_soc	-0,0304	-0,1545	0,0265	0,1358	0,9432	0,5816	0,0041	1,0000

Fonte: Elaboração própria. Stata SE11.

Por outro lado, as correlações moderadas e positivas (0,4469) entre sua autonomia fiscal (por meio da variável 'trib') e o ifdm⁹¹, nos permitem observar que não se trata de municípios com insuficiências em suas bases tributárias, o que reforça o caráter setorial das transferências voluntárias do estado a entidades sem fins lucrativos nestes municípios⁹².

Ao diferenciar as transferências voluntárias entre prefeituras e entidades sem fins lucrativos, embora o objetivo tenha sido investigar a existência de estratégias políticas diferenciadas, de acordo com a natureza de cada receptor de convênios estaduais (no caso das prefeituras, priorizando o repasse a municípios em função do alinhamento partidário e, no caso das entidades sem fins lucrativos, o alinhamento de coligação), tal separação se mostrou útil, ao lançar luz sobre a possibilidade de que, em pesquisas futuras, se utilizem critérios que permitam aprofundar o estudo

⁹¹ Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, usado em substituição ao IDH Municipal.

⁹² Além dos objetivos devolutivos e redistributivos, transferências intergovernamentais ainda podem ter objetivos setoriais, para a viabilização de certas políticas, definidas como de interesse estadual pelos respectivos governos. Além de obedecer a objetivos definidos pelos respectivos governos (estaduais ou federais), esse tipo de repasse também pode promover políticas e programas que envolvam externalidades ou que visem a garantir níveis mínimos de serviços públicos básicos.

sobre o caráter setorial na aplicação dos recursos nas entidades sem fins lucrativos no estado.

5. Considerações finais

A expectativa deste trabalho é ter contribuído para a investigação sobre a existência de motivações políticas na relação entre o governo do Estado de São Paulo e seus municípios, por meio de transferências voluntárias, que, pela primeira vez, foram divididas de acordo com a natureza jurídica do recebedor dos recursos, portanto, entre prefeituras e entidades sem fins lucrativos.

Ainda falta à economia política brasileira aprofundar o conhecimento sobre a dinâmica das transferências intergovernamentais entre os estados e seus municípios, pois governos subnacionais são responsáveis pela gestão de consideráveis recursos fiscais, sobretudo após descentralização de receitas e de gastos determinada pela CF1988, quando lhes foram conferidas responsabilidades crescentes na implementação de políticas públicas.

O exame da literatura sobre a relação entre os partidos dos governantes, eleições e a distribuição política de recursos públicos postulam que transferências intergovernamentais também são usadas para beneficiar apoiadores e fortalecer bases eleitorais.

Ainda que os estudos sobre transferências politicamente motivadas no Brasil tenham priorizado as relações entre o governo federal e os estados e municípios, há evidências de que, em nível local (relação governador-prefeito), a coligação que elegeu o governador tem papel de destaque no recebimento, em média, de maiores recursos na forma de convênios (transferências voluntárias).

De uma maneira geral, os resultados desta pesquisa reforçam o argumento de que transferências voluntárias do estado às prefeituras também são usadas como moedas políticas, privilegiando os municípios cujos prefeitos sejam politicamente alinhados ao governador (mesmo partido e partidos da coligação que o elegeu). Porém, não beneficiando mais fortemente os municípios, cujos prefeitos sejam do mesmo partido do governante estadual (núcleo principal), quando suas áreas de

domínio estão em risco (o segundo colocado nas eleições a prefeito pertence à oposição), mas, os municípios cujos prefeitos sejam de partidos da coligação que o elegeu.

Em linha com a literatura, os resultados indicam que governantes repassam em média, maiores transferências voluntárias a prefeituras durante ciclos eleitorais de prefeitos e de governadores, embora os valores sejam significativamente maiores no segundo caso.

Além disso, há ainda evidências de que transferências voluntárias estaduais sejam mais importantes para as prefeituras dos municípios que recebam menores convênios do governo federal, em função de seu posicionamento partidário em oposição ao governo federal.

Contrariamente ao esperado, no caso das transferências a entidades sem fins lucrativos, os resultados não apontam evidências de seu uso beneficiando municípios politicamente alinhados. Colaboram para essa interpretação os resultados estatisticamente não significantes dos coeficientes das variáveis que indicam presença de ciclos eleitorais de prefeitos e de governadores.

O trabalho também aponta que, tanto transferências voluntárias estaduais a prefeituras, como a entidades sem fins lucrativos, incorporam objetivos de política redistributiva, pois aquelas que estão nos municípios que têm os menores indicadores de evolução do produto municipal, recebem, em média, maiores repasses do estado e de transferências redistributivas federais.

Ademais, as entidades sem fins lucrativos que estão nos municípios onde ocorram as maiores despesas per capita na função de assistência social, recebem, em média, maiores convênios, o que sugere que também incorporem objetivos de políticas setoriais.

Naturalmente, ainda que não se tenha optado por utilizar variações de especificação do modelo, de modo a aprofundar a investigação acerca das dimensões de política redistributiva e setorial, é importante que tais estudos sejam incorporados à agenda de pesquisas futuras. Pode se avançar no aprimoramento de resultados no que tange à incorporação de impactos eleitorais, bem como na melhoria de instrumentos de avaliação e construção de variáveis, considerando a dimensão das políticas públicas estaduais, sobretudo, as setoriais.

Por fim, espera-se com esta pesquisa ter se contribuído para o conhecimento sobre dinâmica política e transferências intergovernamentais, notadamente, a relação entre governos estaduais e seus municípios por meio de transferências voluntárias, que possuem um amplo campo de pesquisa a ser explorado no Brasil.

6. Referências bibliográficas

- AFONSO, J.R.R. "A capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível", - in Neves, G. et al. (orgs) "Os municípios e as eleições de 2000", Konrad Adenauer Stiftung, p.35-36, São Paulo.
- _____ "Relações Intergovernamentais no Brasil: Fatiar ou Repactuar?" - Brasília, Seminário Federação e Guerra Fiscal, 2001 - IDP e FGV.
- ANSOLABEHRE, S. & SNYDER, J. "Party Control of State Government and the Distribution of Public Expenditures" - Department of Political Science and Department of Economics, Massachusetts Institute of Technology, 2003, USA.
- ARULAMPALAM, W., S. DASGUPTA, A. DHILLON, & DUTTA, B. "Electoral Goals and Center-state Transfers: A Theoretical Model and Empirical Evidence from India" - Journal of Development Economics, 2009, n.88: p.103–119.
- AVELINO, G. "Clientelismo e Política no Brasil: Revisitando Velhos Problemas" - Novos Estudos CEBRAP, 1994, 38(1): 225-40.
- AVELINO, G., BIDERMAN, C. & BARONE, L.S. "Do Parties Matter? Intra-Party Linkages and Electoral Performance in Brazil" - APSA 2012 Annual Meeting Paper.
- BARON, D., AND J. FERREJOHN. J. "Bargaining in legislatures" - American Political Science Review, 1989, N. 83(4): p.1181-1206.
- GASPARINI C.E & MIRANDA, R.B. "Evolução dos Aspectos Legais e dos Montantes de Transferências Realizadas pelo Fundo de Participação dos Municípios" – IPEA, Texto para Discussão 1243, dezembro de 2006, Brasília.
- BROLLO, F. & NANNICINI, T. "Tying Your Enemy's Hands in Close Races: The Politics of Federal Transfers in Brazil" - American Political Science Review, November, 2012, p.1-20.
- CARNEIRO, L. P. & ALMEIDA, M. H. T. "Definindo a arena política local: sistemas partidários municipais na federação brasileira" - Dados, v. 51, p. 403-432, 2008.

- COSSÍO, F.A.B. “Disparidades econômicas inter-regionais, capacidade de obtenção de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no federalismo brasileiro” - 21º Prêmio BNDES de Economia - Março de 1998, Rio de Janeiro.
- COX, G., AND MCCUBBINS, M. “Electoral politics as a redistributive game” - *The Journal of Politics*, 1986, N. 48:p. 370-89.
- COX, G.W. “Swing voters, core voters and distributive politics” - Department of Political Science University of California, San Diego, La Jolla, USA, 2009.
- DAHLBERG, M. AND JOHANSSON, E. “On the Vote-Purchasing Behavior of Incumbent Governments,” *American Political Science Review* 96, 1.
- DIXIT, A., AND LONDREGAN, J. “Redistributive politics and economic efficiency” - *American Political Science Review*, 1995, N. 89: p.856-866.
- _____ “The determinants of success of special interests in redistributive politics” - *The Journal of Politics*, 1996, N. 58: p.1132-1155.
- _____ “Ideology, tactics, and efficiency in redistributive politics” - *Quarterly Journal of Economics*, 1998, N. 113: p.497-529.
- 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.
- DOWNS, A. “Uma teoria econômica da democracia”, São Paulo: Edusp, 1999, p. 69.
- FERREIRA, J. “Incumbent performance and electoral control”, *Public Choice*, 1986, N. 50: p.5-25.
- FERREIRA, I. F. S. & BUGARIN, M.S. “Transferências Voluntárias e Ciclo Político-Orçamentário no Federalismo Fiscal Brasileiro”, *RBE - Rio de Janeiro*. Jul-Set 2007, vol. 61 n. 3 / p. 271-300.
- FUJIWARA, T. “A Regression Discontinuity Test of Strategic Voting and Duverger’s Law”, *Quarterly Journal of Political Science*, 2011, 6:p.197–233.
- GIAMBIAGI, F. & ALÉM, A.C. “Finanças Públicas – teoria e prática no Brasil”, 4.edição - Elsevier Editora Ltda -Rio de Janeiro, 2011.
- LEVITT, S. & SNYDER, J. “Political Parties and the Distribution of Federal Outlays” *American Journal of Political Science* 39(4):p.958-980.

- LINDBECK, A., AND J. WEIBULL. “Balanced budget redistribution as the outcome of political competition” (1987) - Public Choice 1987, N.52: p.273-97.
- MENDES, M., MIRANDA, R.B, COSSÍO, F.A.B.“Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma”– Textos para Discussão 40,2008- Consultoria Legislativa do Senado Federal, Brasília.
- MILLIGAN, K. & SMART, M.“Regional grants as pork barrel politics” - CESIFO Working Paper Nr. 1453, Category 1: April, 2005.(<http://SSRN.com/abstract=710903>)
- OLIVEIRA, H.P.P. “Indicadores municipais para o monitoramento da evolução econômica e social” – 2010, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (USP).
- PEREIRA, A. L. G. & FERNANDEZ, J.C. “A influência das transferências voluntárias na reeleição dos prefeitos e no desenvolvimento dos municípios baianos” - 2007, Faculdade de Economia da Universidade Federal da Bahia (UFBA).
- PEREIRA, C. & MUELLER,B.“Comportamento Estratégico em Presidencialismode Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro” - Dados [online]. 2002, vol.45, n.2, pp. 265-301. ISSN 0011-5258.
- PEREIRA, C., POWER, T.J. & RAILE, E.D. “The Executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime” - Texto para Discussão 235 – Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas,Out. 2009.
- PRADO, S. R. R.” Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil” - EBAP/ K. Adenauer,2001. Disponível em <http://www.cepam.sp.gov.br/arquivos/artigos/TransferenciasFiscais%26FinancMunicipal.pdf>. (Acesso em: 12/12/2012)
- PRZEWORSKI, A. & SPRAGUE, J. “Capitalism and social democracy” –1986, Cambridge University Press.
- REZENDE, F. “Federalismo Fiscal no Brasil” – Revista de Economia Política, 1995, vol.15, N.3 (59).

- RODDEN, J. & ARRETCHE, M. "Legislative Bargaining and Distributive Politics in Brazil: An Empirical Approach" – Massachusetts Institute of Technology, 2004.
- RAO, M.G. "Fiscal decentralization in Indian Federalism" - Institute for Social and Economic Change, Nagarabhavi, Bangalore, 2000.
- SAMUELS, D.J. "Pork Barreling Is Not Credit Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of the Personal Vote in Brazil" - The Journal of Politics, Vol. 64, N. 3 (August, 2002), p. 845-863.
- STOKES, S. "Political Clientelism" - In Boix, Carles and Stokes, Susan. Comparative Politics Handbook of Political Science. 2007. Oxford: Oxford University Press.
- _____ "Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina". American Political Science Review, 2005, N.99(3): p.315-325.

Quadro 1:

EVOLUÇÃO DA DIVISÃO FEDERATIVA DA CARGA				
ANO	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	TOTAL
PÓS-CONSTITUINTE				
ARRECADAÇÃO DIRETA				
1988	16,08	5,74	0,61	22,43
2010	23,84	9,16	2,12	35,12
2010-1988	7,76	3,42	1,50	12,69
% Total	61,2%	27,0%	11,9%	100,0%
RECEITA DISPONÍVEL				
1988	13,48	5,97	2,98	22,43
2010	20,04	8,66	6,42	35,12
2010-1988	6,56	2,69	3,44	12,69
% Total	51,7%	21,2%	27,1%	100,0%
NOVO SÉCULO				
ARRECADAÇÃO DIRETA				
2000	20,77	8,61	1,77	31,15
2010	23,84	9,16	2,12	35,12
	3,07	0,55	0,35	3,97
% Total	77,2%	13,9%	8,9%	100,0%
RECEITA DISPONÍVEL				
2000	17,38	8,19	5,58	31,15
2010	20,04	8,66	6,42	35,12
-----	2,66	0,47	0,84	3,97
% Total	67,1%	11,8%	21,1%	100,0%

Receita disponível = após repartição constitucional de receita.

Fonte: José R.R. Afonso. Assessoria Técnica - Senado Federal.

QUADRO 2:

MUNICÍPIOS											
FINANÇAS DO BRASIL - DADOS CONTÁBEIS DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS											
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL											
VALORES CORRENTES CONSOLIDADOS - EXERCÍCIOS DE 2003 A 2010											
	RECEITAS MUNICIPAIS	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Médias	
1	RECEITAS TOTAIS	127.079.005.545,68	147.806.064.103,28	169.947.040.717,09	197.274.475.433,05	222.089.870.601,55	264.333.898.671,19	284.840.334.253,89	325.868.181.070,74		
1.1	RECEITAS CORRENTES	123.829.258.105,31	144.593.272.836,69	166.079.410.633,09	190.618.255.266,47	215.544.198.479,55	252.780.692.130,94	274.967.623.698,35	309.826.301.792,95		
1.1.2	RECEITAS TRIBUTÁRIAS	23.808.476.928,90	27.054.272.128,36	30.948.881.733,98	35.632.177.191,17	40.754.250.183,04	47.192.829.661,30	51.905.681.630,82	61.066.227.084,28		
1.1.2/1.1	REC.TRIBUTÁRIAS/ REC.TOTAIS	18,74%	18,30%	18,21%	18,06%	18,35%	17,85%	18,22%	18,74%	18,31%	
1.2	Transferências Correntes da União (Constitucionais)	34.462.093.283,69	33.975.317.942,54	51.181.093.773,58	59.156.595.420,89	58.483.511.963,31	77.961.947.346,65	84.445.321.052,71	89.187.369.101,47		
1.3	Transferências Correntes dos Estados (Constitucionais)	34.219.201.700,09	33.623.159.245,07	43.621.874.915,33	49.770.966.689,98	49.555.093.966,51	63.417.574.394,00	67.312.865.534,24	77.787.371.697,48		
1.4	Transf. Corr. Convênios da União (CONVÊNIO)	844.994.544,09	835.737.850,87	1.182.514.204,84	1.760.798.801,54	1.727.998.850,06	1.913.262.796,33	1.540.683.565,48	1.751.580.717,53		
1.5	Transf. Corr. Convênios dos Estados (CONVÊNIO)	548.725.404,53	543.239.708,12	771.882.010,82	1.138.811.532,80	1.121.227.271,86	1.474.938.246,48	1.541.605.512,48	1.810.456.720,13		
2.1	RECEITAS DE CAPITAL	3.249.747.440,37	3.212.791.266,59	3.867.630.084,00	6.656.220.166,58	6.545.672.122,00	11.553.206.540,25	9.872.710.555,54	16.041.879.277,79		
2.2	Transf. de Cap. da União (Constitucionais)	295.478.998,08	289.655.657,21	318.205.892,63	539.743.098,01	512.723.997,90	1.255.105.493,62	964.153.374,95	1.273.710.510,68		
2.3	Transf. de Cap. Dos Estados (Constitucionais)	139.628.626,80	138.678.955,56	299.699.574,27	559.791.659,07	544.420.830,85	607.372.898,46	435.034.270,35	710.510.989,78		
2.4	Transf. de Cap. da União (CONVÊNIO)	714.205.684,76	693.565.920,80	996.101.552,92	2.188.874.538,91	2.155.719.625,62	4.308.840.061,55	3.623.014.505,71	4.556.424.940,58		
2.5	Transf. de Cap. dos Estados (CONVÊNIO)	486.419.047,71	483.939.351,55	606.318.543,61	1.534.954.401,84	1.511.363.225,04	2.119.849.459,31	1.578.798.596,11	3.131.551.166,70		
(1.2+1.3+2.2+2.3)	TRV CONSTITUCIONAIS (UNIÃO+ESTADOS, CAP.+CORR)	69.116.342.608,66	68.026.811.800,38	95.420.874.155,81	110.027.096.867,95	109.095.750.398,57	143.242.000.132,73	153.157.374.232,25	188.958.962.299,41		
(1.4+1.5+2.4+2.5)	TRV CONVÊNIO (UNIÃO+ESTADOS, CAP.+CORR)	2.594.344.681,09	2.556.482.831,34	3.556.816.312,19	6.623.499.265,09	6.516.308.972,58	9.816.910.503,67	8.284.042.179,78	11.250.013.544,94		
(1.2+1.3+2.2+2.3)/1	TR.CONST (UNIÃO+ESTADOS, CAP.+CORR) E CAP.	54,39%	46,02%	56,15%	55,77%	49,12%	54,19%	53,77%	51,85%	52,66%	
(1.4+1.5+2.4+2.5)/1	TRV - CONVÊNIO (UNIÃO+ESTADOS, CAP.+CORR) E CAP.	2,04%	1,73%	2,09%	3,36%	2,93%	3,71%	2,91%	3,45%	2,78%	
(1.2+1.3+1.4+1.5+2.2+2.3+2.4+2.5)/1	TR. TOTAIS (CORR + CONV. UNIÃO+ESTADOS, CAP.+CORR) E CAP.	56,43%	47,75%	58,24%	59,13%	52,06%	57,90%	56,68%	55,30%	55,44%	

Fonte: FINBRA - STN - elaboração própria. Obs. Não foram consideradas as deduções.

QUADRO 3:

ESTADOS												
FINANÇAS DO BRASIL - DADOS CONTÁBEIS DOS ESTADOS BRASILEIROS												
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL												
VALORES CORRENTES CONSOLIDADOS - EXERCÍCIOS DE 2003 A 2010												
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Médias			
RECEITAS ESTADUAIS												
1	RECEITAS TOTAIS	127.079.005.545,68	149.344.319.677,64	169.947.040.717,09	197.274.475.433,05	222.371.902.052,67	264.333.898.671,19	284.840.334.253,89	325.868.181.070,74			
1.1	RECEITAS CORRENTES	123.829.258.105,31	144.593.272.836,69	166.079.410.633,09	190.618.255.266,47	215.583.542.177,42	252.780.692.130,94	274.967.623.698,35	309.826.301.792,95			
1.1.2	RECEITAS TRIBUTÁRIAS	23.808.476.928,90	27.054.272.128,36	30.948.881.733,98	35.632.177.191,17	40.755.667.693,24	47.192.829.661,30	51.905.681.630,82	61.066.227.084,28			
(1.1.2/1.1)	REC. TRIBUTÁRIAS/ REC CORRENTES	18,74%	18,12%	18,21%	18,06%	18,33%	17,85%	18,22%	18,74%	18,28%		
1.2	Transferências CORRENTES CONSTITUCIONAIS da União	34.462.033.283,69	41.685.662.372,42	51.181.093.773,58	59.156.595.420,89	65.041.079.442,45	77.961.947.346,65	84.445.321.052,71	89.187.369.101,47			
1.3	Transferências CORRENTES CONVÊNIO da União	844.994.544,09	1.419.338.025,21	1.182.514.204,84	1.760.798.801,54	1.594.696.004,31	1.913.262.736,33	1.540.683.565,48	1.751.580.717,53			
2.1	RECEITAS DE CAPITAL	3.249.747.440,37	4.751.046.840,95	3.867.630.084,00	6.656.220.166,58	6.788.359.875,25	11.553.206.540,25	9.872.710.555,54	16.041.879.277,79			
2.2	Transf. de CAPITAL CONSTITUCIONAIS da União	295.478.998,08	541.170.958,51	318.205.892,63	539.743.098,01	648.853.111,46	1.255.105.493,62	964.153.374,95	1.273.710.510,68			
2.3	Transferências CAPITAL CONVÊNIO da União	714.205.684,76	1.200.138.149,74	996.101.552,92	2.188.874.538,91	2.626.489.092,07	4.308.840.061,55	3.623.014.505,71	4.556.424.940,58			
1.2+2.2	TRV CONSTITUCIONAIS (UNIÃO, CAP.+CORR)	34.757.512.281,77	42.226.833.330,93	51.499.299.666,21	59.696.338.518,90	65.689.932.553,91	79.217.052.840,27	85.409.474.427,66	90.461.079.612,15			
1.3+2.3	TRV CONVÊNIO (UNIÃO, CAP.+CORR)	1.559.200.228,85	2.619.476.174,95	2.178.615.757,76	3.949.673.340,45	4.221.185.096,38	6.222.102.797,88	5.163.688.071,19	6.308.005.658,11			
(1.2+2.2)/1	TR. CONST.(UNIÃO, CAP.+CORR)/ REC TOTAIS	27,35%	28,27%	30,30%	30,26%	29,54%	29,97%	29,99%	27,76%	29,18%		
(1.3+2.3)/1	TRV CONVÊNIO (UNIÃO, CAP.+CORR)/ REC TOTAIS	1,23%	1,75%	1,28%	2,00%	1,90%	2,35%	1,81%	1,94%	1,78%		
(1.2+1.3+2.2+2.3)/1	TRANF TOTAIS (CORR + CONV, UNIÃO, CAP.+CORR)/ REC CORR E CAP.	28,58%	30,03%	31,59%	32,26%	31,44%	32,32%	31,80%	29,70%	30,96%		

Fonte: FINBRA - STN - elaboração própria. Obs. Não foram consideradas as deduções.

QUADRO 4:

Estrutura tributária – Constituições de 1946, 1967 e 1988

Entes	Constituição de 1946	Constituição de 1967	Constituição de 1988
União	Imposto sobre Importação (II) Imposto sobre Consumo (IC) Impostos Únicos (IULC, IUUE, IUM) Imposto sobre a Renda (IR) Imposto sobre Transferências ao Exterior (ITE) Imposto sobre Negócios e Economia (INE) Imposto Extraordinários (IE)	Imposto sobre Importação (II) Imposto sobre Exportação (IE) Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) Impostos Únicos (IULC, IUUE, IUM) Imposto sobre Serviços de Comunicação (ISC) Imposto sobre Transportes (IT) Imposto sobre a Renda de Pessoas Físicas e Jurídicas (IRPF e IRPJ) Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) Impostos Extraordinários (IEX) Imposto Territorial Rural (ITR)	Imposto sobre Importação (II) Imposto sobre Exportação (IE) Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) Imposto sobre a Renda de Pessoas Físicas e Jurídicas (IRPF e IRPJ) Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) Imposto Territorial Rural (ITR) Imposto Extraordinário (IEX) Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF)
Estados	Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC) Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (<i>Causa Mortis</i>) (ITBI-CM) Imposto sobre Exportação (IE) Imposto sobre Atos Regulados (IAR) Impostos Especiais (IE) Imposto Territorial Rural (ITR)	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICM) Imposto sobre a Transferência de Bens Imóveis (ITBI) Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte e Comunicação (ICMS) Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (<i>Causa Mortis</i>) (ITBI-CM) Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)
Municípios	Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (Intervivos) (ITBI-IV) Imposto sobre Indústrias e Profissões (IIP) Imposto de Licença (IL) Imposto sobre Diversões Públicas (IDS) Imposto sobre Atos de Economia (IAE)	Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) Imposto sobre Serviços (ISS)	Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) Imposto sobre Serviços (ISS) Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (<i>Intervivos</i>) (ITBI-IV) Imposto sobre Vendas de Combustíveis Líquidos e Gasosos (IVVCL)

Fonte: Cossio (1998).

Quadro 5:

NÚMERO DE VOTOS VÁLIDOS A PREFEITOS POR PARTIDOS NO PRIMEIRO TURNO								
2000	NUM VOTOS	% VOTOS	2004	NUM VOTOS	% VOTOS	2008	NUM VOTOS	% VOTOS
TOTAL	26.591.459	100	TOTAL	30.236.079	100	TOTAL	22.523.850	100
PT	8.826.469	33,19%	PSDB	11.369.915	37,60%	PSDB	5.702.844	25,32%
PSDB	4.252.746	15,99%	PT	8.721.807	28,85%	PT	5.126.914	22,76%
PPB	3.985.087	14,99%	PMDB	1.637.508	5,42%	DEM	3.697.127	16,41%
PFL	1.874.898	7,05%	PFL	1.448.065	4,79%	PMDB	1.740.155	7,73%
PMDB	1.544.745	5,81%	PDT	1.177.649	3,89%	PDT	1.172.258	5,20%
PTB	1.341.079	5,04%	PSB	1.103.782	3,65%	PPS	919.360	4,08%
PPS	1.295.130	4,87%	PPS	998.333	3,30%	PSB	897.603	3,99%
PSB	1.069.002	4,02%	PP	962.084	3,18%	PTB	849.085	3,77%
PDT	626.003	2,35%	PTB	946.517	3,13%	PV	793.783	3,52%
PV	586.610	2,21%	PV	667.692	2,21%	PP	637.774	2,83%
PL	583.010	2,19%	PL	576.447	1,91%	PR	358.599	1,59%
PRONA	194.621	0,73%	PHS	167.252	0,55%	PSOL	167.465	0,74%
PSD	101.207	0,38%	PMN	67.621	0,22%	PC do B	98.292	0,44%
PHS	38.056	0,14%	PSDC	56.692	0,19%	PMN	79.469	0,35%
PMN	36.493	0,14%	PRONA	48.648	0,16%	PSC	74.433	0,33%
PRP	35.057	0,13%	PSC	45.332	0,15%	PSDC	44.410	0,20%
PSDC	25.637	0,10%	PSTU	44.821	0,15%	PSL	32.586	0,14%
PST	25.357	0,10%	PRP	35.248	0,12%	PRP	25.966	0,12%
PTN	23.918	0,09%	PAN	31.574	0,10%	PRB	25.873	0,11%
PSC	23.837	0,09%	PRTB	28.352	0,09%	PHS	14.926	0,07%
PGT	22.539	0,08%	PSL	28.127	0,09%	PSTU	14.882	0,07%
PSL	21.788	0,08%	PC do B	25.776	0,09%	PCB	12.706	0,06%
PSTU	19.042	0,07%	PTC	14.659	0,05%	PTN	10.276	0,05%
PT do B	15.170	0,06%	PTN	11.300	0,04%	PTC	8.970	0,04%
PRTB	7.966	0,03%	PCO	8.432	0,03%	PT do B	8.724	0,04%
PAN	5.851	0,02%	PT do B	8.030	0,03%	PRTB	7.186	0,03%
PRN	4.398	0,02%	PCB	4.416	0,01%	PCO	2.184	0,01%
PC do B	2.874	0,01%						
PCB	1.690	0,01%						
PCO	1.179	0,00%						

Fonte: TSE, elaboração própria.