

TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO PARA MUNICÍPIOS BRASILEIROS: IDENTIFICAÇÃO DE CORRELAÇÃO ENTRE VARIÁVEIS

RESUMO

A materialização das transferências voluntárias das esferas superiores aos entes subnacionais reveste-se de forte cunho discricionário e sua gestão dá ensejo à análise de múltiplas variáveis presentes neste cenário. Assim, este estudo tem por objetivo identificar correlações entre o volume de recursos provenientes de transferências voluntárias efetivamente repassadas, seja via emenda parlamentar ou não, para os municípios brasileiros, referente a propostas cadastradas no ano de 2012 e variáveis como a quantidade de eleitores por estado, quantidade de prefeitos da base aliada ao governo federal, quantidade de deputados federais da base aliada e o Índice de Desenvolvimento Humano. De natureza quantitativa, esta investigação valeu-se do método de pesquisa documental, utilizando dados oficiais do governo federal. Foram encontrados como principais resultados, uma intensa correlação entre o volume de recursos liberados e a concentração de eleitores, assim como entre o volume de recursos liberados e a origem partidária dos prefeitos que pleitearam estes recursos.

Palavras-chave: Emendas parlamentares; Gestão pública; Transferências voluntárias.

VOLUNTARY TRANSFERS FROM THE NATION TO BRAZILIAN MUNICIPALITIES: IDENTIFICATION OF CORRELATIONS BETWEEN VARIABLES

ABSTRACT

Voluntary transfers from the higher entities to municipal entities in Brazil is has a relevant discretionary nature, and the management of these projects gives rise to the analysis of multiple variables present in this scenario. Thus, this study aims to identify correlations between the number of resources from voluntary transfers effectively transferred, either via parliamentary amendment or not, to the Brazilian municipalities, regarding proposals registered in 2012, considering variables such as the number of voters by state, number of mayors who give support to the federal government, amount of federal deputies of the alliance and the Human Development Index. In this research quantitative research we used the documentary research method, using official data from the federal government. As main results were found a correlation between the volume of resources released and the concentration of voters, as well as between the volume of resources released, and the party affiliation of the mayors who requested these resources.

Keywords: Parliamentary amendments; Public management; Voluntary transfers.

José da Assunção Moutinho¹
Cláudia Terezinha Kniess²

¹ Mestre pelo Programa de Mestrado Profissional em Administração - Gestão de Projetos da Universidade Nove de Julho - PMPA-GP/UNINOVE. Assessor de Projetos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ. Brasil. E-mail: moutinho_pmp@yahoo.com.br

² Doutora pela Universidade Federal de Santa Catarina -UFSC. Diretora do Programa de Mestrado em Cidades Inteligentes e Sustentáveis da Universidade Nove de Julho – CIS/UNINOVE. Brasil. E-mail: ctkniess@uninove.br

1 INTRODUÇÃO

O advento da Constituição de 1988 (Constituição do Brasil, 1988) foi um marco no processo de descentralização do sistema federativo brasileiro. Historicamente marcado por passagens de maior ou menor centralização política e pelo seu forte desequilíbrio no sistema federativo, os entes subnacionais, que eram tradicionalmente vistos como simples instâncias administrativas do poder central, passaram a ter maior autonomia e importância política (Arretche, 2002). A atual Carta Magna, orientada pelo princípio jurídico da subsidiariedade, transferiu para os governos estaduais e municipais a responsabilidade sobre a alocação, tanto dos recursos oriundos de arrecadação própria, quanto daqueles transferidos por esferas superiores.

Na prática, o processo de redefinição dos papéis dos entes da federação colocou os municípios brasileiros como o representante local do Estado junto à população. Este movimento de descentralização trouxe para os municípios a responsabilidade de oferecer um conjunto de serviços à comunidade que, até então, era de responsabilidade das esferas superiores. Se, por um lado, as receitas próprias municipais crescem continuamente, por outro, crescem também as demandas dos municípios. Dessa forma, mesmo que as receitas provenham do incremento da arrecadação própria ou ainda de transferências das esferas superiores, tornam-se insuficientes para fomentar as necessidades locais (Afonso & Araújo, 2000).

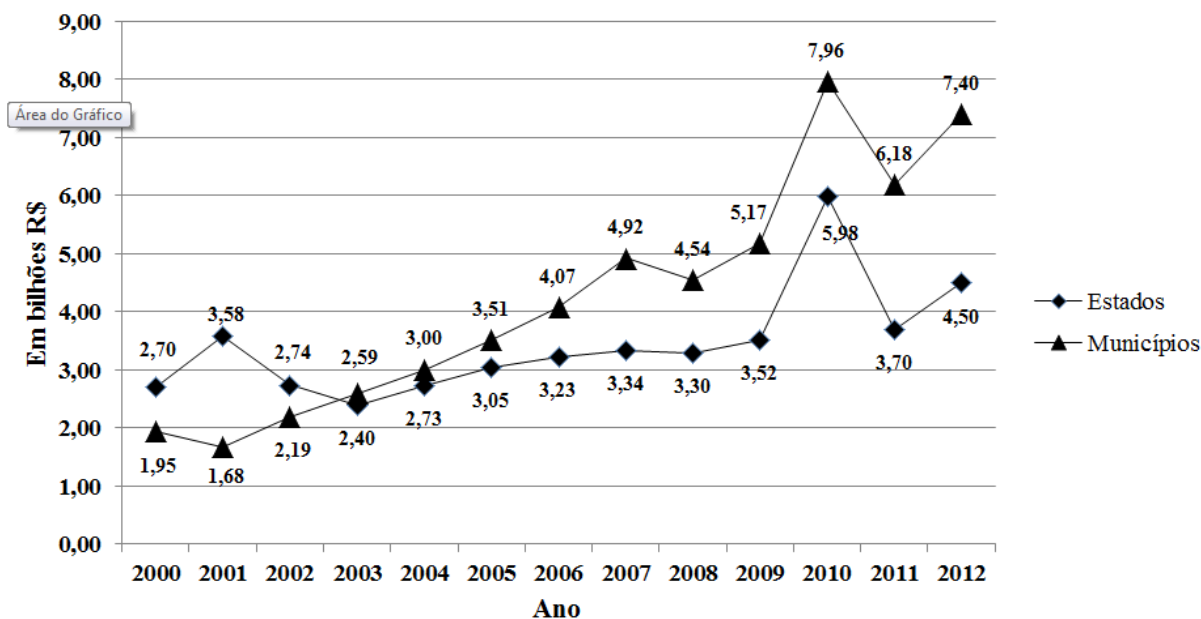
No Brasil, há diversas formas de descentralização de recursos da União para estados e municípios, sendo elas: transferências constitucionais (Constituição do Brasil, 1988), transferências legais (Instrução Normativa nº1, 1997), transferências diretas ao cidadão (Portaria Seas/Mpas nº 879, 2001; Lei nº 10.836, 2004),

transferências diretas ao SUS (Emenda Constitucional nº 29, 2000) e transferências voluntárias (Decreto nº 6.170, 2007). É neste último tipo que este estudo encontra seu foco, relevando sua particularidade e a sua discricionariedade.

O processo de transferência voluntária de recursos entre as esferas da federação é uma importante ferramenta para viabilizar a melhor atuação dos entes federativos e pode ser vista sob duas ópticas. A primeira é a de quem recebe o recurso, caracterizando-se como sendo a possibilidade de materializar políticas públicas pontuais, beneficiando a população local. A segunda consiste na expectativa de que a aplicação dos recursos seja mais eficaz por parte da esfera conveniente, pelo fato de estar mais próximo à população beneficiada do que se fosse diretamente aplicado pela esfera superior.

Efetivamente, as transferências voluntárias de recursos da União para estados e municípios têm crescido substancialmente, quando analisadas no período compreendido entre 2000 e 2012, conforme pode se observar na Figura 1, caracterizando-se como importante ferramenta de descentralização de políticas públicas (Secretaria do Tesouro Nacional, 2013). Tal fato demonstra a convergência de interesses na consecução de objetivos da União e dos demais entes federativos. Não obstante o crescimento desse tipo de transferência por parte da União, quando analisados separadamente, percebe-se que, anteriormente ao ano 2003, o volume de recursos repassados para os estados superava em muito o dos municípios. Por outro lado, a partir do ano seguinte, tal tendência se inverteu; o volume de recursos financeiros destinados aos municípios brasileiros cresceu vertiginosamente, demonstrando o entendimento do governo federal na importância dessa esfera na materialização de políticas públicas.

Figura 1 - Valores transferidos para estados e municípios no período 2000-2012



Fonte: Adaptado Secretaria do Tesouro Nacional - Coordenação-Geral de Análise e Informações das Transferências Financeiras Intergovernamentais. 2013. Transferências voluntárias a estados e municípios.

Embora se evidencie o recente crescimento apontado, pesquisas sobre este tema ainda são pontuais e incipientes. O estudo conduzido por Moutinho, Kniess e Maccari (2013) sobre transferências voluntárias de recursos da União para municípios brasileiros aponta que o ente municipal exerce uma função primordial no atendimento às demandas locais, pelo fato de estar mais próximo do cidadão que qualquer outra esfera de poder. Esta proximidade se traduz na responsabilidade de implementar políticas públicas compartilhadas, valendo-se das transferências voluntárias como estratégia para incrementar seus orçamentos anuais.

A esse respeito, Rezende (1997) destaca a dinâmica impressa no novo modelo de descentralização para execução dos gastos públicos, notadamente a partir do advento da Constituição de 1988, fundamentado na parceria entre as esferas de poder. No entanto, esse mesmo autor questiona a forma como esta descentralização é promovida, sem a preocupação de harmonizar a disponibilidade de recursos com a natureza das demandas a serem satisfeitas. No mesmo sentido, Martins (2010) destaca que a falta de informações técnicas relevantes sobre o conhecimento da realidade para fins de descentralização de recursos contribui para que outros critérios, que não os técnicos, se sobreponham sob a alegação de promover a redistribuição de renda, visando à diminuição de desigualdades socioeconômicas.

Estudo conduzido por Moutinho (2016) mapeou o cenário nacional de descentralização de

recursos do governo federal para municípios brasileiros, via transferências voluntárias, por meio de programáticas ministeriais e de emendas parlamentares individuais dos deputados federais. Os resultados apontaram para uma distribuição heterogênea de recursos entre os municípios do País. A pesquisa ainda revelou que as propostas cadastradas pelos municípios, provenientes de emendas parlamentares, sejam de deputados federais da base aliada ou, ainda, da oposição, demonstraram ser mais eficazes quando comparadas àquelas resultantes dos editais lançados a partir da programática dos ministérios.

Dessa forma, este estudo pretende colaborar para a exploração do tema apontado, propondo-se a responder à questão de pesquisa: Quais variáveis possuem maior relação com a liberação de recursos financeiros, via transferências voluntárias, do governo federal para municípios brasileiros? Portanto, o objetivo geral deste trabalho é verificar o grau de relação entre o volume de recursos financeiros transferidos, por meio das transferências voluntárias da União para os municípios brasileiros, sejam elas resultantes de emendas parlamentares ou não, e algumas outras variáveis.

Com o objetivo geral alcançado, será possível identificar o grau de comportamento entre determinadas variáveis e o volume de recursos provenientes das transferências discricionárias, efetivamente repassado, servindo para aumentar a compreensão de fatores que podem estar associados

com tal processo. Vale ressaltar que a pesquisa focou as propostas cadastradas no Siconv no ano de 2012. Este fato deve ser **levado** em consideração, por ser um ano de eleições municipais o que pode ter causado algum tipo de viés nos resultados.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Historicamente, o Brasil foi marcado por movimentos pendulares de centralização e descentralização (Almeida, 2001; Souza, 2002) até meados da década de 1980, **quando foi promulgada a atual Constituição de 1988, que, por sua vez,** elevou os municípios a entes da federação. A partir de então, o Brasil passou por um intenso processo de descentralização no que se refere ao poder político e à distribuição tributária (Souza, 1992) em direção às esferas subnacionais.

No entendimento de Melo (2005), esse conjunto de mudanças ocorrido, a partir dos anos 1990, proporcionou uma reorganização na estrutura das relações intergovernamentais, no que concerne ao setor das políticas sociais. Ressalta que, embora tenha havido continuidade do processo de descentralização setorial, esse movimento resultou num expressivo fortalecimento do controle exercido pelo âmbito federal. Dessa forma, percebe-se que essa nova dinâmica, que concilia simultaneamente descentralização com fortalecimento do governo federal, não pode ser facilmente encaixada no binômio centralização-descentralização que predominou nas análises até a década de 1990.

Por esse motivo, enquanto a literatura abordou de maneira unânime o movimento de descentralização pós-1988, as análises das transformações ocorridas posteriormente a 1995 são interpretadas de maneiras distintas por diferentes autores. O novo paradigma assumido pelo governo federal resultou em mudança no padrão das relações intergovernamentais, sendo denominada por Almeida (2001) recentralização, por Abrucio (2005) e Franceze (2010), coordenação federativa, ou até mesmo por Arretche (2005, 2007) continuidade da centralização.

Embora tenha ocorrido o incremento de novos recursos garantidos pela Constituição Cidadã, o fato é que os municípios brasileiros não partem de um mesmo patamar para a assunção dos encargos antes de responsabilidade da União ou dos estados. Uma agravante a esse fato é a insuficiência dos mecanismos redistributivos existentes, sobretudo para o nível municipal. O processo de descentralização, embora passe pelas discussões da democratização e da eficácia, tem como patamar inicial a necessidade de serem criados instrumentos que coloquem os municípios em condições minimamente equânimes para execução das políticas

públicas que lhes são repassadas (Abrucio e Couto, 1996).

O estudo sobre as bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil, contemplando o período compreendido entre 1985 e 2004, conduzido por Amorim Neto e Simonassi (2013), ressalta a importância de uma distribuição equitativa dos recursos públicos para o desenvolvimento de países como o Brasil. Os resultados da pesquisa apontaram que a consecução dos objetivos políticos prepondera sobre os critérios de equidade: níveis mais elevados de transferência *per capita* têm associação com a composição partidário-estadual das coalizões governativas, enquanto maiores investimentos em infraestrutura e desenvolvimento estão relacionados ao menor montante de recursos por habitante transferido a cada estado. O estudo permitiu, ainda, diagnosticar uma tendência à manutenção das desigualdades inter-regionais no Brasil, uma vez que tanto o nível como a evolução dos recursos transferidos aos estados parece ser estabelecido muito mais pela força política destes do que por critérios de redução das desigualdades inter-regionais e de atendimento das necessidades das populações locais. Diante do cenário apresentado torna-se fundamental detalhar o conceito de transferências voluntárias.

Para se conceituar transferência voluntária, deve-se recorrer ao *caput* do artigo 25, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, 2000) que assim estabelece: “[...] 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”. Como se pode observar, as transferências voluntárias são caracterizadas pela situação específica por não haver contingência legal restringindo a sua discricionariedade. Assim, os governos estaduais ou federal têm a possibilidade de transferir recursos financeiros a municípios mediante celebração de um instrumento de cooperação. Por outro lado, não existe norma que obrigue os entes subnacionais a aceitarem qualquer relação de cooperação proposta pelas esferas superiores. As transferências voluntárias envolvem cooperação espontânea entre dois níveis públicos, regulada pelas próprias partes envolvidas.

Assim, as transferências verticais funcionam como uma alternativa de financiamento para os gestores municipais com o propósito de transformar a realidade, apresentando opções para solucionar problemas impostos às municipalidades. Essas transferências intergovernamentais baseiam-se no Decreto n. 6.170, de 25 de julho de 2007 (Decreto n. 6.170, 2007), e posteriores alterações, que dispõem sobre as normas relativas às

transferências de recursos da União, mediante convênios e contratos de repasse, e na Portaria Interministerial Mpog/MF/CGU n. 507, de 24 de novembro de 2011 (Portaria Interministerial Mpog/MF/CGU n. 507, 2011), que normatiza as transferências de recursos da União para os entes da federação, mediante os mesmos instrumentos legais. Como regra, o governo federal realiza transferência de recursos financeiros para custear as despesas relacionadas ao objeto pretendido, enquanto a outra parte se encarrega da execução do objeto propriamente dito, além de uma contrapartida proporcional, geralmente financeira.

No que se refere à origem dos recursos para a realização das transferências voluntárias, segundo Tribunal de Contas da União (2009), as dotações orçamentárias destinadas aos convênios são alocadas no Orçamento Geral da União de duas maneiras distintas. A primeira é a “contemplação nominal do estado, do município ou da ONG, por meio da proposta do Executivo ou de emenda ao Orçamento Geral da União por deputado federal ou senador” (Tribunal de Contas da União, 2009, p. 16). Em outras palavras, significa que, ao ser publicada a lei orçamentária anual, já haverá previsão dos recursos para consecução do objeto proposto na emenda. No entanto, a liberação dos recursos financeiros se dará de acordo com o planejamento do poder Executivo, observadas as disponibilidades financeiras.

A segunda maneira que as transferências voluntárias podem ser alocadas ao orçamento é com a não contemplação explícita do beneficiário, mas habilitando o programa orçamentário, destinando recursos para uma determinada região, na qual o concedente pretende implementar uma determinada política pública. Nesse caso, o acesso pode se dar de duas formas: o interessado formula uma proposta diretamente ao ministério ou à entidade que disponha de recursos aplicáveis ao objeto pretendido, ou o ministério ou entidade federal detectam as necessidades locais em que desejam implementar programas federais na região.

Em seu estudo, Prado (2006) evidencia o poder discricionário e esporádico conferido às transferências voluntárias, indicando que resultam do processo orçamentário dos governos superiores, ano a ano, e não decorrem de qualquer exigência legal. Trata-se de uma ação voluntária de o governo superior dedicar uma parte dos recursos de seus orçamentos para serem transferidos aos governos subnacionais. No mesmo sentido, Ferreira e Bugarin (2007) conduziram um estudo verificando que as transferências intergovernamentais, no Brasil, são significativamente influenciadas por motivações político-partidárias. Uma análise econométrica dessa questão, para o caso brasileiro, encontrou evidências de um viés nas transferências voluntárias, no sentido de que elas são parcialmente explicadas por uma

identificação política entre os prefeitos dos municípios beneficiados e o governo federal.

O estudo conduzido por Bijos (2013), sobre elementos determinantes das transferências voluntárias para municípios do estado de Minas Gerais, destaca a importância da conexão eleitoral como um componente fundamental, embora não seja o único. Como conclusão, o autor aponta que as características eleitorais e interesses locais não são completamente neutros com relação àquilo que determina as transferências voluntárias “[...] torna-se implausível a desconsideração da vida política local nas tentativas de estabelecer um sentido de causalidade entre a dominância eleitoral nos Municípios e a provisão de recursos por meio de transferências voluntárias” (Bijos, 2013, p. 52). A partir desta constatação teórica torna-se possível emergir a primeira hipótese do trabalho (Martins & Theóphilo, 2009, p. 32). **1ª hipótese: Não há associação entre o volume de recursos de transferências voluntárias liberadas pelo governo federal para municípios e a quantidade de eleitores** (Bijos, 2013).

A pesquisa empírica de Martins (2010) investigou a existência de correlação positiva entre o volume de recursos transferidos voluntariamente pelo governo central, por meio de convênios para estados e municípios em detrimento de critérios objetivos e técnicos. Considerou-se, como motivação política, o alinhamento político de prefeitos e governadores pertencentes, com o governo federal. O estudo concluiu que, para os entes analisados, não há correlação positiva entre o alinhamento político de prefeitos e governadores com o volume dos recursos transferidos por meio de convênios. Apesar de não se confirmarem as hipóteses, **verificou-se, por meio desse estudo, que, de ano a ano, há diferenças substanciais no volume de recursos recebidos.** Tal estudo serviu de base para a elaboração da segunda hipótese do trabalho. **2ª hipótese: Não há associação entre o volume de recursos de transferências voluntárias liberadas pelo governo federal para municípios e a quantidade de prefeitos da base aliada** (Martins, 2010).

Uma análise do processo orçamentário e do comportamento legislativo, realizado por Limongi e Figueiredo (2005), demonstrou que, para o período estudado (1996-2001), não houve como se estabelecer uma relação causal entre a liberação de verbas oriundas de emendas parlamentares e o alinhamento político-partidário que, em tese, seria um bom preditor, servindo como fundamentação para a apresentação da terceira hipótese. **3ª hipótese: Não há associação entre o volume de recursos de transferências voluntárias liberadas pelo governo federal para municípios, via emenda parlamentar, e a quantidade de deputados**

federais da base aliada (Limongi & Figueiredo, 2005).

Estudo conduzido por Amorim Neto e Simonassi (2013) sobre as bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil apontaram que as transferências voluntárias tendem à manutenção das desigualdades inter-regionais no País, uma vez que tanto o nível como a evolução dos recursos transferidos aos entes subnacionais parece ser definida muito mais pela força política destes do que por critérios de redução das desigualdades inter-regionais e de atendimento das necessidades das populações locais. No mesmo sentido, as evidências empíricas da investigação, conduzida por Bijos (2013), sobre os elementos determinantes das transferências voluntárias federais para os municípios do estado de Minas Gerais no período compreendido entre 2007 e 2011, com ênfase nas características locais, indicaram que prefeituras com maiores Índices de Desenvolvimento Humanos Municipais (IDH-M) tendem a receber mais recursos quando comparadas àquelas com menores IDH-M. Os resultados das pesquisas motivaram a formulação da quarta hipótese do estudo. **4ª hipótese: Não há associação entre o volume de recursos de transferências voluntárias liberadas pelo governo federal para municípios e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal** (Amorim Neto & Simonassi, 2013; Bijos 2013).

3 PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

A unidade metodológica adotada para este estudo encontra seu fundamento no método hipotético-dedutivo. Este método “baseia-se na ideia de que toda pesquisa inicia-se com um problema e com uma solução possível que é convertida em hipótese [...]. A hipótese norteia a pesquisa, sendo submetida a testes para que se possa verificar se é ou não a solução do problema” (Martins & Theóphilo, 2009, p. 38). Quanto aos objetivos, a pesquisa é classificada como descritiva (Gil, 2010), tendo foco central na preocupação em observar os fatos, registrá-los, analisá-los e interpretá-los, sem a interferência e nem manipulação do pesquisador (Triviños, 1987; Andrade, 2002).

No que se refere à abordagem do problema, **este** estudo é fundamentalmente quantitativo, pois as informações, os dados numéricos coletados e as evidências foram organizados, sumarizados e interpretados, empregando-se instrumentos estatísticos (Martins & Theóphilo, 2009; Gil, 2010). Quanto ao método, empregou-se a pesquisa documental que, de acordo com Silva e Grigolo (2002), recorre a materiais que ainda não receberam nenhuma análise aprofundada. Visa, dessa forma, selecionar, tratar e interpretar informações brutas,

em busca pela extração de algum sentido, agregando-lhe valor, a fim de contribuir para o incremento do conhecimento científico.

O próximo passo foi caracterizado pela construção das hipóteses a partir da fundamentação teórica, apresentada na seção anterior, entendidas com suposição ou explicação provisória do problema (Gil, 2010) ou com um enunciado conjectural das relações entre duas ou mais variáveis (Kerlinger, 1980). As hipóteses nulas estabelecidas para a pesquisa foram:

- **1ª hipótese:** não há associação entre o volume de recursos de transferências voluntárias liberadas pelo governo federal para municípios e a quantidade de eleitores (Bijos, 2013);
- **2ª hipótese:** não há associação entre o volume de recursos de transferências voluntárias liberadas pelo governo federal para municípios e a quantidade de prefeitos da base aliada (Martins, 2010);
- **3ª hipótese:** não há associação entre o volume de recursos de transferências voluntárias liberadas pelo governo federal para municípios, via emenda parlamentar, e a quantidade de deputados federais da base aliada (Limongi & Figueiredo, 2005); e,
- **4ª hipótese:** não há associação entre o volume de recursos de transferências voluntárias liberadas pelo governo federal para municípios e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (Amorim Neto & Simonassi, 2013; Bijos, 2013).

Como fonte primária de informações, essa pesquisa recorreu a dados oficiais disponíveis em sites do Governo Federal. Do Portal da Câmara de Deputados (Câmara dos Deputados, 2014) foram extraídos os dados referentes aos deputados federais da 54ª legislatura. Do Portal do Tribunal Superior Eleitoral - TSE (Tribunal Superior Eleitoral, 2008, 2015), os dados relativos aos prefeitos da base aliada ao governo federal e a quantidade de eleitores por estado. Do Portal dos Convênios – Siconv (Portal dos Convênios, 2014), todas as informações referentes ao cadastramento das propostas (emendas parlamentares e não), empenho das propostas e pagamentos dos convênios utilizando os extratores disponibilizados no site. Para estas buscas, foram definidos como parâmetros apenas repasses aos municípios (excluindo-se estados e instituições sem fins lucrativos) e o ano de cadastramento das propostas sendo igual a 2012. Do *site* do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - Brasil, (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2013), foi extraído o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil - Altas Brasil 2013, para o acesso ao IDH dos estados da federação.

Assim, a figura 1 foi elaborada para proporcionar orientação geral da pesquisa, a definição dos conceitos para auxiliar na interpretação dos dados,

bem como indicar a fonte de extração destes dados, seguindo os preceitos de Martins e Theóphilo (2009).

Figura 1 - Definição das variáveis

VARIÁVEL	SIGLA	DEFINIÇÃO	FONTE
Transferências voluntárias pagas (exceto de emendas parlamentares).	TVP	Transferências voluntárias para municípios efetivamente pagas, não oriundas de emendas parlamentares de deputados federais nem senadores.	Portal dos Convênios (2014)
Transferências voluntárias pagas, de emendas parlamentares da base aliada.	TVPEPBA	Transferências voluntárias para municípios efetivamente pagas, referentes a emendas parlamentares de deputados federais da base aliada ao governo federal.	Portal dos Convênios (2014)
Prefeitos da base aliada ao governo federal.	PBA	Prefeitos eleitos em 2008 (mandato 2009-2012) da base aliada ao governo federal.	Tribunal Superior Eleitoral (2008)
Deputados federais da base aliada ao governo federal.	DFBA	Deputados federais eleitos na 54ª Legislatura (quadriênio 2011-2014) da base aliada do governo federal.	Câmara dos Deputados (2014)
Eleitores por estado	EPE	Quantidade de eleitores por estado – Ano 2010.	Tribunal Superior Eleitoral (2015)
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.	IDH-M	Mede o desenvolvimento econômico do estado. Média geométrica dos índices das dimensões Renda, Educação e Longevidade, com pesos iguais. Ano 2010.	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2013).

Fonte: Elaborado pelos autores

Uma vez coletadas as informações das bases de dados, o próximo passo consistiu na técnica de avaliação quantitativa, contando com realização de teste de hipótese, na tentativa de se associar as variáveis presentes no ambiente do estudo (Martins & Theóphilo, 2009). Assim, os testes de correlação linear de Pearson, também conhecidos como correlação do produto-momento, foram realizados, visando validar as hipóteses e para se estabelecer a força de relação linear entre variáveis intervalares. Esta correlação pretendeu avaliar o grau de interdependência, ou de covariação, entre pares de variáveis, sem a pretensão de se definir ou estabelecer a variável independente - variável-causa ou a variável dependente - variável-resposta.

De acordo com Esteves (2007, p. 63): “[...]o que se pretende quantificar é ‘o comportamento’ ou a interdependência entre duas variáveis, isto é, se variam em conjunto (ou covariam). Este é o principal objetivo na análise de correlação”. Assim, esse autor ressalta que uma medida de associação entre duas variáveis deve ser independente da escala de medição original, de modo a ser possível comparar o grau de associação em determinado conjunto de pares de variáveis com a associação entre variáveis em outro conjunto.

Posteriormente, realizou-se a análise dos resultados dos procedimentos estatísticos, ou seja, o

cotejo com as teorias selecionadas para a fundamentação do trabalho (Gil, 2010). A discussão dos resultados levou em conta a análise dos dados provenientes dos testes, à luz das principais teorias que emolduraram o estudo.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Esta pesquisa teve como foco o segundo ano da 54ª legislatura, ou seja, o ano de 2012. Esta escolha se deveu ao fato de as emendas parlamentares serem apresentadas necessariamente de um ano para o outro e, além disso, que tivessem a possibilidade de sua execução financeira ser completada, visto que os instrumentos legais (convênios e contratos de repasse), enquanto restos a pagar não processados, podem ser pagos até o último dia do mês de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição em restos a pagar (Decreto nº 7.654, 2011). Além disso, esse estudo também considerou dois blocos partidários. O primeiro, sendo formado pelos partidos da base aliada, no ano 2011, e o segundo sendo composto pelos partidos de oposição ao governo federal, quais sejam: Democratas – DEM, Partido da Social Democracia Brasileiro – Psdb, Partido Popular Socialista – PPS, e Partido Socialismo e Liberdade – Psol.

Uma vez coletados os dados, passou-se para a fase de testes das hipóteses que nortearam a pesquisa. Para realizá-los, foi utilizado o *software BioEstat 5.0* (Ayres; Ayres; Ayres; & Santos, 2007),

sendo adotado o nível de confiança, de 95% ($\alpha=5\%$) para todos os testes. A Tabela 1 traz os resultados obtidos.

Tabela 1 - Resultados dos testes das hipóteses

Hipóteses	Variáveis	R	p	Correlação (Dancey & Reidy, 2006)
1 ^a	TVP e EPE	0.7934	< 0.0001	Intensa
2 ^a	TVP e PBA	0.7523	< 0.0001	Intensa
3 ^a	TVpepba e DFBA	0.5536	0.0033	Moderada
4 ^a	TVP e IDH-M	0.3181	0.1131	Não há

Fonte: Elaborado pelos autores

Nota: Classificação de correlação estabelecida por Dancey e Reidy (2006), sendo nula se $r < 0,1$, fraca se $0,1 \leq r < 0,3$, moderada se $0,3 \leq r < 0,7$ e intensa se $r \geq 0,7$

A primeira hipótese do trabalho buscou verificar se há ou não relação linear significativa entre as variáveis: volume de recursos de transferências voluntárias efetivamente pago pelo governo federal para municípios, não oriundo de emendas parlamentares – TVP –, e a quantidade de eleitores em determinada unidade da federação – EPE. Os resultados obtidos, a partir da aplicação do teste de correlação de Pearson, mostram que como $p < 0.0001$, a hipótese nula deve ser rejeitada. Isto é, existe uma intensa correlação positiva ($r = 0.7934$) entre o volume de recursos financeiros transferidos do governo federal para os municípios brasileiros e a quantidade de eleitores.

A segunda hipótese verificou a existência ou não de relação linear significativa entre as variáveis: volume de recursos de transferências voluntárias liberadas pelo governo federal para municípios – TVP – e a quantidade de prefeitos da base aliada – PBA. Os resultados obtidos com a aplicação do teste de correlação de Pearson mostram que como $p < 0.0001$, a hipótese H_0 deve ser rejeitada. Ou seja, o resultado mostra que existe uma intensa correlação positiva ($r = 0.7523$) entre o volume de recursos financeiros transferidos do governo federal para os municípios brasileiros e a quantidade de prefeitos da base aliada.

A terceira hipótese do trabalho procurou identificar se há ou não relação linear significativa entre as variáveis: volume de recursos de transferências voluntárias efetivamente pagos pelo governo federal para municípios, oriundo de emendas parlamentares da base aliada – TVpepba –, e a Quantidade de deputados federais da base aliada – Dfba. Os resultados obtidos com a aplicação do teste de correlação de Pearson indicam que $p = 0.0033$, o que leva a rejeitar a hipótese nula. Ou seja, o resultado do teste mostra que existe uma moderada correlação linear positiva ($r = 0.5536$) entre o volume de recursos de transferências voluntárias

efetivamente pago pelo governo federal para municípios, oriundo de emendas parlamentares da base aliada, e a quantidade de deputados federais da base aliada. Em outras palavras, os estados que possuem mais deputados federais da base aliada tendem a receber moderadamente mais recursos que aqueles que possuem menos.

A quarta hipótese da pesquisa teve por objetivo identificar se há ou não relação linear significativa entre as variáveis: volume de recursos de transferências voluntárias pagos pelo governo federal para municípios que não foram objeto de emendas parlamentares – TVP – e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M. O resultado obtido do teste de correlação de Pearson indica que como $p = 0.1131$, a hipótese H_0 não pode ser rejeitada. Ou seja, não há como correlacionar, nem positivamente, nem negativamente o volume de recursos de transferências voluntárias pagos pelo governo federal para municípios que não foram objeto de emendas parlamentares – TVP – com o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH. O resultado que se esperava para o teste seria de uma correlação linear negativa, visto que quanto menor o IDH, maior a necessidade por recursos extras, objetivando, assim, atingir um índice mais alto.

5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS À LUZ DO REFERENCIAL TEÓRICO

O efetivo pagamento das transferências voluntárias, não decorrentes de emendas parlamentares, mostrou-se fortemente correlacionado à quantidade de eleitores, indicando que municípios de estados com mais eleitores tendem a receber mais recursos de cunho discricionário. Esse resultado contraria o estudo desenvolvido por Bijos (2013), o qual identificou que – em dois dos cinco anos de sua pesquisa – o

tamanho do eleitorado municipal foi estatisticamente significativo, apresentando-se inversamente proporcional aos valores das transferências voluntárias federais.

Os resultados revelaram, ainda, que não há como associar o IDH-M dos municípios beneficiados com o repasse de recursos, via proposta voluntária. O que se esperaria era que quanto menor o Índice de Desenvolvimento Humano, maior fosse o volume de recursos repassados, uma vez que este as transferências voluntárias, enquanto instrumento de descentralização de recursos, deveriam ser utilizadas para diminuir as desigualdades existentes entre os municípios. Estes resultados reforçam a pesquisa conduzida por Amorim Neto e Simonassi (2013) que diagnosticou uma tendência à manutenção das desigualdades interregionais no Brasil, uma vez que tanto o nível como a evolução dos recursos transferidos aos entes subnacionais parecem ser estabelecidos muito mais pela força política destes que por critérios de redução das desigualdades interregionais e de atendimento às necessidades das populações locais. No entanto, não se confirmou a hipótese lançada por Bijos (2013), resultando em evidências empíricas que relacionaram positivamente as transferências voluntárias federais aos Índices de Desenvolvidimentos Humanos Municipais.

O teste de hipótese, envolvendo as variáveis transferências voluntárias efetivamente pagas, referentes a emendas parlamentares de deputados da base governista e a quantidade de deputados federais da base aliada, revelou a existência de uma correlação moderada entre tais variáveis. Esse resultado confirma os estudos conduzidos por Limongi e Figueiredo (2005) e Pereira e Rennó (2007), os quais indicaram a existência de liberação de recursos federais oriundos de emendas parlamentares ao alinhamento partidários de congressistas.

Por fim, outro resultado relevante refere-se à intensa correlação observada entre o volume de recursos de transferências voluntárias liberadas pelo governo federal para municípios de determinados estados e a quantidade de prefeitos da base aliada daquele estado, indicando a possibilidade de existência de discricionariedade partidária. No entanto, esse resultado não confirma a pesquisa de Martins (2010), que afirma não ter sido verificada nenhuma correlação positiva entre o alinhamento político de prefeitos e o volume dos valores transferidos por meio de convênios da União para esses entes.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo possibilitou a identificação de relação entre o volume de recursos efetivamente entregues a municípios brasileiros e algumas outras variáveis, dada à discricionariedade que reveste o processo de transferências voluntárias. Como resultado deste processo, abre-se um caminho para reflexão sobre as relações encontradas e para a definição de um novo marco legal que estabeleça novas diretrizes para este importante mecanismo de descentralização de políticas públicas da União. Entre os principais resultados advindos desta pesquisa, destacam-se a intensa correlação verificada entre o volume de propostas voluntárias pagas e o alinhamento partidário dos prefeitos que pleitearam os recursos, assim como aqueles que possuem maior quantidade de eleitores. Por outro lado, não se pôde estabelecer relação entre o volume de recursos liberados para os municípios e os respectivos IDHs.

Devido à necessidade de se delimitar o escopo deste estudo, o conjunto de variáveis definidas e analisadas representa parcialmente o conjunto ainda a ser explorado, o que certamente caracterizou-se como um elemento limitante à pesquisa. Além disso, este estudo **se restringiu** apenas ao ano de 2012, ano de eleições municipais, o que pode ter causado algum tipo de viés nos resultados e ainda quando comparado à possibilidade de se adotar um período mais longo como, por exemplo, de quatro anos, ou então comparando-se dois períodos legislativos correspondentes. Outro fator limitante refere-se ao fato de terem sido analisadas apenas as emendas parlamentares individuais, desconsiderando os demais tipos de emendas, quais sejam: de bancada, de comissão e coletivas que representam um volume considerável de recurso financeiro transferido. Também foram desconsideradas as emendas parlamentares oriundas dos senadores, fator que poderia causar algum tipo de impacto nos resultados, visto que a quantidade de senadores é igual para todos os estados da federação.

A pesquisa, ora realizada, pretendeu colaborar, com um tema ainda pouco explorado na literatura, apontando para a possibilidade de estudos adicionais com o objetivo de se ampliar o conhecimento científico da área. A título de sugestão, indica-se a realização de estudos comparativos sobre a eficiência das transferências voluntárias dos Ministérios via edital e aquelas decorrentes de emendas parlamentares, com o intuito de se aprofundar a discussão e a compreensão dos mecanismos adotados e resultados alcançados. Aponta-se, ainda, como medida oportuna, a realização de pesquisas que envolvam novas variáveis, ampliando os atuais resultados e que proponham ações exequíveis que venham a alterar o

fluxo de recursos, notadamente em direção aos municípios que apresentam Índices de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M – mais baixos.

Outro estudo que parece ser pertinente se refere tanto à identificação de relação entre o volume de recursos transferidos, referentes a emendas parlamentares com o resultado de reeleições de deputados federais, quanto entre o volume de recursos recebidos por municípios e o resultado de eleições municipais ou, ainda, buscar identificar o fluxo de recursos distribuídos pelo País compreendendo-se os motivos pelos quais algumas regiões do Brasil recebem mais recursos, quando comparadas com outras regiões do Brasil.

REFERÊNCIAS

- Abrucio, F. A. (2005) Coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, 24.
- Abrucio, F.A., & Couto, C. A. (1996) Redefinição do papel do estado no âmbito local. *São Paulo em Perspectiva*, 10(3), 40-47.
- Afonso, J., & Araújo, E. A. (2000) Capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. *Anais do 3º Curso de Relações Fiscais Intergovernamentais – RFI*, Brasília, DF, Brasil. Recuperado em 24 novembro, 2013 de https://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/publicaco-esesaf/caderno-financas/CFP1/CFP_n1.pdf#page=19
- Almeida, M. (2001) *Federalismo democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências*.
- Amorim Neto, O., & Simonassi, A. (2013) Bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil (1985-2004). *Revista de Economia Política*, 33(4), 704-725. Recuperado em 19, janeiro, 2015 de <http://www.rep.org.br/PDF/133-10.PDF>
- Andrade, M. (2002) *Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação: noções práticas* (5a ed.). São Paulo: Atlas.
- Arretche, M. (2002) Relações federativas nas políticas sociais. *Educação & Sociedade*, 23 (80), 25-48.
- Arretche, M. (2005) Recentralizando a Federação? *Revista de Sociologia e Política*, 24.
- Arretche, M. (2007) *A centralização no Estado Federativo Brasileiro*. Tese (Livro-docência em Ciência Política) Departamento de Ciência Política. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
- Ayres, M., Ayres Júnior, M., Ayres, D., & Santos, A. (2007) *Bioestat – 5.0*. Aplicações estatísticas nas áreas das ciências biomédicas. Ong Mamiraua. Belém, PA.
- Bijos, D. (2013) *Federalismo, instituição políticas e relações intergovernamentais: Um estudo sobre os elementos determinantes das transferências voluntárias da União para municípios do estado de Minas Gerais*. Dissertação, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.
- Câmara dos Deputados. (2014). Recuperado em 28 dezembro, 2014 de <http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/camara-destaca/54a-legislatura>
- Constituição Federal. (1988) Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado.
- Dancey, C., & Reidy, J. (2006) *Estatística sem matemática para psicologia: usando SPSS para Windows*. Porto Alegre, Artmed.
- Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007 (2007) Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Presidência da República. Brasília.
- Decreto nº 7.654, de 23 de dezembro de 2011 (2011) Altera o Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, que dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente, e dá outras providências. Presidência da República. Brasília. Recuperado em 16 dezembro, 2013 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7654.htm
- Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000 (2000) Altera os artigos. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Brasília, DF: Senado.

- Esteves, E. (2007) *Apontamentos de Estatística*. Escola Superior de Tecnologia da Universidade do Algarve. Área Departamental de Engenharia Alimentar. <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2190976.PDF>
- Martins, G., & Theóphilo, C. (2009) *Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas* (2a ed.). São Paulo: Atlas.
- Melo, M. (2005) O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 48(4), 845-889. Recuperado em 15 fevereiro, 2014 de <http://www.scielo.br/pdf/dados/v48n4/28480>
- Portaria SEAS/MPAS nº 879, de 03 de dezembro de 2001 (2001) Estabelece normas e diretrizes do Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano e do Projeto Centro da Juventude. Brasília.
- Moutinho, J.A. (2016) Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional. *Revista de Administração Pública – RAP*, 50(1), 151-166.
- Moutinho, J. A., Kniess, C. T., & Maccari, E. (2013) A influência da gestão de projetos na estratégia de transferências voluntárias de recursos da União para Municípios Brasileiros: o caso de uma Prefeitura de médio porte. *Revista Ibero-Americana de Estratégia - Riae*, 12, 181-207. Recuperado em 01 de outubro, 2014 de <http://revistaiberoamericana.org/ojs/index.php/ibero/article/view/1949>
- Pereira, C., & Rennó, L. (2007) O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 44(2). Recuperado em 08 março, 2015 de <http://www.scielo.br/pdf/rep/v27n4/a10v27n4.pdf>
- Portal dos Convênios. (2014). Recuperado em 28 dezembro, 2014 de <https://www.convencios.gov.br/portal/informacoesGerenciais>
- Portaria Interministerial CGU/MP/MF nº 507, de 24 de Novembro 2011 (2011) Estabelece normas para execução do disposto no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007 que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Brasília.
- Franzese, C. (2010). *Federalismo cooperativo no Brasil: Da constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. Tese de doutorado, Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.
- Gil, A. (2010) *Como elaborar projetos de pesquisa* (5a ed.). São Paulo: Altas.
- Instrução Normativa nº1, de 15 de janeiro 1997 (1997) Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências. Brasília. Recuperado em 14 novembro, 2015 de http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/estados/IN_STN_1_1997_Convenios/IN_stn_01_15jan1997_convencios.htm
- Kerlinger, F. (1980) *Metodologia da pesquisa em ciências sociais: um tratamento conceitual*. São Paulo; EPU.
- Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (2000) Lei de Responsabilidade Fiscal. Presidência da República. Brasília.
- Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 (2004) Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Presidência da República. Brasília.
- Limongi, F., & Figueiredo, A. (2005) Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. *Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro*, 48(4), 737-776. Recuperado em 18 março, 2015 de <http://www.scielo.br/pdf/dados/v48n4/28478.pdf>
- Martins, T. (2010). *Transferências voluntárias no Brasil: critérios para distribuição de recursos nos municípios e estados brasileiros*. Monografia (Especialização em Orçamento Público), Programa do Instituto Serzedello Corrêa, Tribunal de Contas da União. Recuperado em 28 dezembro, 2014 de

- Prado, S. (2006) Transferências Intergovernamentais na Federação Brasileira: avaliação e Alternativas de Reformas Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros. *Caderno Fórum Fiscal* (6). Recuperado em 12 março, 2015 de http://www.esaf.fazenda.gov.br/estudos_pesquisas/forum-fiscal/publicacoes/cadernos-2004-a-2009/caderno-forum-fiscal-nb06-transferencias-intergovernamentais-na-federacao-brasileira-avaliacao-e-alternativas-de-reforma
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Pnud (2013) *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil: Altas Brasil*. Recuperado em 20 janeiro, 2015 de <http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-Municipios-2010.aspx>
- Rezende, F. (1997) Federalismo fiscal no Brasil. *Revista de Economia Política*, 15(3).
- Secretaria do Tesouro Nacional. Coint - Coordenação-geral de análise e informações das transferências financeiras intergovernamentais (2013) *Transferências voluntárias a estados e municípios - Dezembro/2012*.
- Silva, M., & Grigolo, T. (2002) *Metodologia para iniciação científica à prática da pesquisa e da extensão II. (Caderno Pedagógico)*. Florianópolis: Udesc.
- Souza, C. (1992) Democracia, participação social e funcionamento das instituições: situação e perspectivas da federalização do desenvolvimento. *Revista de Administração Pública*, 26(3), 15-35.
- Souza, C. (2002) Brazil: the prospects of a center-constraining federation in a fragmented polity. In *Publius: The Journal of Federalism*, 32(2), 23-48.
- Tribunal de Contas da União (2009) *Convênios e outros repasses*. (3ª ed.) Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo.
- Tribunal Superior Eleitoral – TSE. (2015) *Eleitores brasileiros por estado da federação – Ano 2010*. Recuperado em 27 fevereiro, 2015 de <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2010/estatisticas>
- Tribunal Superior Eleitoral – TSE (2008) *Eleições 2008*. Recuperado em 10 janeiro 2015 de http://www.tse.jus.br/hotSites/estatistica2008/est_result/resultadoEleicao.htm
- Triviños, A. (1987) *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas.