

DETERMINANTES DO ACESSO ÀS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS: ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS ENTRE 2008 E 2016^{1,2}

Valquíria Souto da Silva³

Mateus Machado de Pereira⁴

Ronaldo Torres⁵

Reisoli Bender Filho⁶

O objetivo deste artigo foi analisar os fatores que determinaram o acesso das transferências voluntárias da União (TVMs) pelos municípios brasileiros de 2008 a 2016. Aplicou-se o método de dados em painel, considerando a definição de fatores técnicos, políticos e redistributivos. No que diz respeito ao fator técnico, notou-se que a iniciativa dos municípios em apresentar suas propostas é condição necessária, mas não suficiente, para a efetivação dos convênios. Os indicadores de capacidade estatal usados nesse modelo sugerem que a autonomia e a profissionalização da burocracia estabelecem relação inversa com o volume de recursos captados. No âmbito político, o modelo sugere que, em anos nos quais ocorrem eleições presidenciais, o volume de convênios mostra-se ampliado; enquanto, em anos de eleições locais, mostra-se significativamente reduzido. Quanto ao fator redistributivo, observou-se que as TVMs comportaram-se como política distributiva, e não redistributiva, com resultados que apontam para a priorização de municípios com menores índices de desenvolvimento humano ou com baixos índices de receitas próprias.

Palavras-chave: federalismo fiscal; transferências voluntárias; municípios brasileiros.

DETERMINANTS OF ACCESS TO VOLUNTARY TRANSFERS: ANALYSIS OF BRAZILIAN MUNICIPALITIES BETWEEN 2008 AND 2016

The objective was to analyze the factors that determined the access of voluntary transfers of the Union (TVM) by Brazilian municipalities from 2008 to 2016. The panel data was applied considering the definition of technical, political and redistributive factors. For the technical, although a large number of municipalities participate, only the submission of proposal did not prove to be relevant to achieve a better performance; still, part of the indicators of state capacity demonstrated that the autonomy and professionalization of the bureaucracy had a negative influence on resources. In politics, the presidential elections positively influenced the volume of resources transferred to the municipalities while the local elections had a negative impact. And in the redistributive, TVM behaved as a distributive and non-redistributive policy, with the results pointing to the prioritization of municipalities with lower levels of human development or with low rates of own revenue.

Keywords: fiscal federalism; voluntary transfers; Brazilian municipalities.

JEL: H77; C23.

1. DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/ppe54n2art6>

2. Este artigo foi extraído de dissertação com mesmo título escrito e defendido por Valquíria Souto da Silva como critério para a obtenção do título de mestre em Gestão de Organizações Públicas pela Universidade Federal de Santa Maria (PPGOP/UFSM).

3. Assessora técnica e analista de políticas públicas e gestão governamental na Secretaria de Desenvolvimento Social do Rio Grande do Sul. *E-mails:* valquiriasouto@hotmail.com; valquiria-souto@social.rs.gov.br

4. Cientista de dados no Sicredi. *E-mails:* mateus.mpereira@hotmail.com; mateus_pereira@sicredi.com.br.

5. Pesquisador do Grupo de Políticas Públicas (GPP) da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo (Esalq/USP). *E-mail:* torresronaldo@usp.br.

6. Professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais e do PPGOP/UFSM. *E-mail:* reisoli.bender@ufsm.br.

1 INTRODUÇÃO

As transferências governamentais entre os entes públicos constituem-se em instrumento fundamental para atenuar as desigualdades regionais e estão diretamente relacionadas com o modelo de federalismo fiscal adotado (Marques Júnior, Oliveira e Lagemman, 2013). Todavia, em ampla generalização, as transferências dividem-se em dois grandes grupos: obrigatórias e discricionárias. Para Dallaverde (2016), o primeiro tem como base a Constituição ou legislação específica, enquanto o segundo depende sobretudo do agente tomador de decisão, no caso, o governo federal.

Dentre as transferências discricionárias, estão as voluntárias, cujo comportamento assemelha-se às *grants*, classificadas como transferências condicionadas (Musgrave e Musgrave, 1980; Litvack, Ahmad e Bird, 1998; Shah, 2006). A discricionariedade permite aos agentes públicos, tanto do Executivo quanto do Legislativo, decidir quem serão os beneficiários. Entretanto, embora o volume das transferências voluntárias seja pouco representativo em comparação com as obrigatórias, de acordo com Dallaverde (2016), elas consistem na única alternativa para a realização de investimentos por parte dos entes municipais.

Esse modelo de descentralização encontrou maior alinhamento no Brasil com a formatação do novo sistema federativo, estabelecido pela Constituição Federal de 1988, em que os municípios assumiram um papel central na execução das políticas públicas no nível operacional, especificamente na prestação dos serviços públicos. Moutinho, Kniess e Maccari (2013) apontam que o atendimento às demandas locais ficou a cargo do ente municipal, tendo em vista que este está mais próximo do cidadão.

Soares e Melo (2016) complementam, destacando que as transferências voluntárias representam recursos adicionais para os municípios ampliarem sua capacidade de implementar políticas públicas, sobremaneira aquelas relacionadas a projetos de investimentos. Além disso, diante da insuficiência de recursos próprios desses entes, associada à baixa capacidade de endividamento, as transferências constituem-se em alternativa importante para o equacionamento das finanças públicas dos municípios em um cenário de contínuo ajuste fiscal.

A discricionariedade sobre a descentralização desses recursos por parte do ente nacional, de um lado, e a operacionalidade deles pelos entes locais, por outro, associadas à heterogeneidade dos estados e municípios, tornam pertinente a compreensão da estrutura de distribuição dos repasses, de modo que efetivamente esse instrumento resulte na realocação dos recursos entre os entes federativos.

Ainda, considerando essa discricionariedade na decisão dos agentes públicos envolvidos, se torna relevante identificar quais são os critérios utilizados para indicar os beneficiários do recurso, seja pelo aspecto distributivo, seja pelo alocativo. Na ausência de critérios universais que regulem seu uso, a literatura (Soares e Neiva, 2011;

Soares e Melo, 2016; Bijos, 2013) tem utilizado três dimensões de análise: técnica, política e redistributiva.

A primeira se refere aos fatores técnicos, denominados condicionantes institucionais, os quais refletem o impacto do caráter condicional das transferências voluntárias (Cataia, 2011; Bijos, 2013; Soares e Melo, 2016). A segunda consiste na influência de fatores políticos sobre a distribuição de recursos federais. Essa dimensão tem se mostrado significativa, dado que as regras de funcionamento das transferências voluntárias permitem supor que a discricionariedade na seleção dos beneficiários sofra influências políticas, tanto nas demandas induzidas (emendas parlamentares ao orçamento) quanto nas demandas espontâneas (selecionadas por meio dos ministérios) (Arretche e Rodden, 2004; Bijos, 2013).

A distribuição dos recursos, dentro dos seus limites orçamentários, deveria ser direcionada para a redução das desigualdades existentes entre os municípios brasileiros (Soares e Melo, 2016). Porém, conforme aponta Moutinho (2016), o produto do sistema de seleção de beneficiários demonstra que a distribuição não é homogênea. Logo, compreender essa assimetria passa por analisar o impacto da participação de todos os agentes no processo decisório. Conforme discute Affonso (2003), a assimetria nos processos de descentralização pode ocasionar hiatos e desequilíbrios entre os entes federativos, e corrigir esses problemas é uma função das transferências fiscais.

Assim, tendo como base essas questões preambulares, objetiva-se analisar a relevância dos fatores técnicos, políticos e redistributivos na destinação das transferências voluntárias para os municípios brasileiros entre os anos de 2008 e 2016. Estudos nesse âmbito têm ganhado espaço nas discussões acerca do modelo federativo e do sistema de transferências intergovernamentais, especificamente as voluntárias, e nos debates sobre como esses recursos são distribuídos entre os entes federativos. Citem-se alguns trabalhos recentes: Ciribeli, Miquelito e Massardi (2015); Linhares *et al.* (2016); Moutinho (2016); Soares e Melo (2016); Pereira e Costa (2017); e Moutinho e Kniess (2017).

Por se tratar de um tema contemporâneo, há lacunas na compreensão do funcionamento e das determinantes das transferências voluntárias da União (TVMs), de tal modo que os resultados encontrados devem ser relativizados ou não são generalizáveis, uma vez que executam análises agregadas e/ou em amostras de pequena abrangência temporal. É nesse contexto que o estudo se insere, buscando evidências que possibilitem o aprofundamento da discussão acerca da política de alocação de recursos federais nos municípios por meio das transferências voluntárias.

Ademais, o tratamento conjunto das dimensões técnica, política e redistributiva constitui-se em importante avanço para essa discussão. Destaca-se, ainda, a extensão analítica da última dimensão, que, conforme Soares e Melo (2016), tem sido abordada com pouca profundidade dentro do tema das transferências voluntárias.

Além desta introdução, o texto está dividido em outras quatro seções. Na segunda seção, discutem-se os condicionantes da descentralização dos recursos de transferências voluntárias. A terceira seção apresenta a estrutura metodológica, especificando as variáveis e o modelo empírico. E, nas duas últimas, quarta e quinta, são discutidos os resultados e delineadas as principais conclusões.

2 DESCENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS: DETERMINANTES DO ACESSO

2.1 Fatores técnicos

A capacidade institucional dos municípios brasileiros tem sido entendida como uma variável importante para compreender a distribuição das transferências voluntárias (Bijos, 2013). As transferências realizadas tanto por demandas induzidas (emendas parlamentares) quanto por demandas espontâneas (participação em chamamentos públicos) dependem não só do interesse do município em formalizar o instrumento, mas também de suas condições técnicas, operacionais e financeiras para executar o objeto pactuado.

Decorrente disso, inúmeros estudos buscam explicar o condicionante técnico da questão, como Bijos (2013), que adotou indicadores de capacidade estatal para avaliar o impacto do elemento institucional sobre as transferências voluntárias para os municípios do estado de Minas Gerais no período entre 2007 e 2011. Outro estudo, realizado por Soares e Melo (2016), aponta que a celebração de um convênio requer uma estrutura de captação de recursos, a qual envolve apresentação de projetos, negociações técnicas e gestão de convênios, o que pode favorecer os municípios mais capacitados tecnicamente, tendo em vista a possibilidade de serem mais eficientes. Os resultados evidenciaram também que municípios mais ricos, com maior receita tributária *per capita*, receberam mais recursos por meio de transferências voluntárias.

De maneira semelhante, Linhares *et al.* (2016) observaram que municípios com maior capacidade de gestão, oferta de legislação urbanística pela Câmara de Vereadores e intensidade de atuação da sociedade civil tendem a ter também maior probabilidade de sucesso na execução dos programas federais na área de infraestrutura (particularmente, nas ações de pavimentação e recapeamento em vias urbanas).

Bijos (2013) afirma que a capacidade institucional dos municípios mineiros, especialmente na gestão fiscal, é um elemento determinante para as transferências voluntárias. No entanto, diferentemente de Soares e Melo (2016), observa que, no caso de Minas Gerais, os municípios de menor porte tendem a receber mais recursos voluntários. Observa-se, porém, que, embora haja evidências sobre possíveis efeitos dos condicionantes técnicos, os modelos de análise apresentaram baixo grau explicativo, o que permitiria relativizar os resultados.

A partir disso, distintos pontos ainda não estão plenamente contemplados na análise dos condicionantes técnicos, caso do aspecto da autonomia, conforme sugerido por Fukuyama (2013). Também, com exceção de Linhares *et al.*, (2016) não se encontrou proposta de segregação por áreas do governo, aspecto importante, uma vez que cada ministério mantém regras próprias em razão da especificidade da política a ser implementada.

2.2 Fatores políticos

A presença de fatores políticos na deliberação acerca de quais serão os municípios beneficiários de transferências voluntárias também tem sido objeto de análise. A discricionariedade delegada ao órgão concedente, em processos de demanda espontânea, e as emendas parlamentares, no caso das demandas induzidas, geram questionamentos quanto à afetação desses fatores sobre a política de descentralização de recursos voluntários.

O surgimento das teorias da escolha racional, que afastaram a ideia de que os eleitores teriam uma perspectiva mais ingênua sobre o processo de escolha de seus representantes, trouxe uma mudança para o campo da economia e ciência política, que analisava os efeitos da manipulação da política econômica como meios de obter resultados eleitorais positivos (Siqueira, 2016). Diante disso, uma nova corrente passou a analisar os efeitos dos ciclos políticos e a percepção dos eleitores a partir da compreensão de que os cidadãos eram capazes de observar que um aumento de gastos em períodos pré-eleitorais resultaria consequentemente em um período de crise ou de recessão pós-eleições (Siqueira, 2016).

Nessa perspectiva, Rogoff e Sibert (1988) apresentam um modelo de interpretação dos efeitos das eleições e das decisões dos incumbentes sobre a política fiscal. Consideram como dimensões a racionalidade da decisão do eleitor e a perspectiva de que existe assimetria informacional entre eleitor e incumbente no que tange ao conhecimento do primeiro sobre a competência do segundo. Os efeitos do comportamento dos incumbentes resulta no que foi denominado de ciclo político orçamentário. Nesse ciclo há redução dos impostos, elevação das transferências e distorção dos gastos em ações de governo que são altamente visíveis aos cidadãos, efeitos que ocorrem em todos os níveis de governo.

Em análise paralela, Ames (2003) evidencia que os parlamentares exercem dominância em municípios menores e compartilham a base eleitoral em municípios maiores. Dessa maneira, quanto maior a dominância do deputado em dado município, mais aumentam suas chances de reivindicar crédito pelo seu empenho em conseguir benefícios para o lugar e, portanto, mais emendas ele apresentará.

Bancadas, relatorias e parlamentares, individualmente, podem realizar emendas ao orçamento da União. Embora seja comum o entendimento de que

as emendas parlamentares constituem-se em instrumentos de barganha política do Legislativo para com o Executivo, Limongi e Figueiredo (2005) afirmam que não é possível estabelecer uma relação causal entre os votos dos parlamentares e a execução de emendas, uma vez que estas são executadas sem que os votos esperados sejam dados e, por outro lado, votos são dados sem que a suposta contrapartida, a liberação de verbas, ocorra.

Baião e Couto (2017), em estudo sobre a prática de *pork barrel* por meio de emendas ao orçamento, indicam que estas produzem efeitos sobre os resultados eleitorais, mas em dimensão muito pequena para serem consideradas como uma vantagem ao parlamentar. Os recursos destinados aos municípios produzem mais efeitos do que as emendas encaminhadas aos estados ou a entidades sem fins lucrativos, porém seus efeitos são também secundários. No entanto, destaca-se que a alocação das emendas individuais é bastante sensível ao partido do prefeito, ou seja, o alinhamento partidário entre os agentes públicos – parlamentar e chefe do Executivo municipal – amplifica os benefícios eleitorais.

Embora os efeitos das emendas não sejam determinantes para a reeleição de deputados federais e senadores, esses dados são importantes para demonstrar que existe algum viés na escolha, por parte dos parlamentares, do local de destinação dos recursos. Sobre isso, Baião e Couto (2017) salientam que *surveys* realizadas com eleitores e deputados reforçam o argumento de que os recursos destinados às bases eleitorais são valorizados tanto por políticos quanto pelos eleitores do respectivo parlamentar.

Isso abre espaço para outra perspectiva, segundo a qual fatores políticos podem de alguma maneira influenciar a distribuição dos recursos por demanda espontânea. Isso porque pode ser de interesse do presidente da República que os prefeitos vinculados às bases eleitorais deste sejam beneficiados por recursos da União. Nessa linha, Arretche e Rodden (2004) indicam que as transferências voluntárias são usadas como estratégia eleitoral presidencial, dado que os parlamentares da coalizão de governo têm mais chance de obter recursos para seus estados do que os demais parlamentares; porém, o mesmo não ocorre com os governadores que compõem a base aliada.

Já Bijos (2013) demonstrou que apresentaram melhores resultados no acesso às transferências voluntárias os municípios com melhor aproveitamento dos votos válidos e cujo partido do prefeito era o mesmo ou compunha a coalizão do Executivo federal. Da mesma forma, observou que a distribuição dos recursos foi sensível a questões partidárias: os municípios com maior prevalência eleitoral do partido de oposição ao governo federal foram penalizados.

Igualmente, Soares e Melo (2016) evidenciaram que, por um lado, os municípios cujos prefeitos eram da coalizão ou do mesmo partido do presidente da

República receberam mais transferências voluntárias, e o volume desses repasses foi maior nos anos de eleições municipais, com mesmo efeito evidenciado em ano de eleições presidenciais. De outro lado, em anos não eleitorais, municípios que não eram da base aliada receberam mais recursos, o que confirma a hipótese de que os agentes políticos do Executivo federal buscam ampliar suas bases de apoio.

2.3 Fatores redistributivos

As funções governamentais analisadas tanto a partir de definições econômicas (alocativa, distributiva e estabilizadora) como pelo campo das ciências políticas (distributiva, redistributiva e regulatória) convergem quanto ao conceito de políticas distributivas, pois evidenciam que as intervenções são pontuais e causam benefícios concentrados com base em custos difusos.

Isso se assemelha ao funcionamento das emendas parlamentares ao orçamento (transferências voluntárias por demanda induzida), as quais derivam do orçamento da União (custos difusos) e são encaminhadas a uma localidade, para produção de um bem público específico. As transferências voluntárias por demanda espontânea também decorrem de uma ação pontual requerida pelo ente subnacional (benefício concentrado), a qual, se beneficiada, receberá recursos do orçamento federal (custos difusos).

Por sua vez, Lowi (1966), quando se refere às políticas redistributivas, afirma que, após a deliberação por uma ação dessa natureza, fica evidente a presença de apenas dois lados: o grupo de pressão, que sai vitorioso, e os que não conseguem que sua posição prevaleça, ocorrendo assim um sistema de políticas de clivagens.

Dessa forma, considerando a ausência de critérios universais de descentralização dos recursos para priorização das propostas apresentadas à União e seleção de beneficiários de emendas parlamentares ao orçamento (TCU, 2016), é difícil afirmar que as transferências voluntárias atendam a critérios de natureza redistributiva, dando preferência a Unidades Federativas (UFs) menos desenvolvidas. Dentro das regras gerais estabelecidas, tais transferências aderem melhor ao conceito de políticas distributivas.

Porém, há de considerar que, embora o governo federal não imponha regras generalizadas à priorização de beneficiários menos desenvolvidos, não significa dizer que essas regras não estejam estabelecidas. É possível que, para tais transferências, em cada área específica, sejam utilizados critérios de priorização de UFs em situação de maior vulnerabilidade em razão da política pública a que está vinculado o recurso.

Todavia, em termos aplicados, os estudos desenvolvidos no âmbito das transferências voluntárias demonstram uma expectativa de que esse mecanismo de repasse se porte como uma política governamental e tenha efeitos positivos

sobre a desigualdade regional (Martins, 2010; Moutinho, 2016) e a equidade territorial (Linhares *et al.*, 2016), além de assumir características redistributivas (Puttomatti, 2013).

Essa expectativa encontra, de certa maneira, guarida no texto constitucional, que define, entre seus objetivos federativos, a redução das desigualdades sociais e regionais (Brasil, 1988). Para Soares e Melo (2016), a proposta de testar empiricamente a capacidade redistributiva das transferências voluntárias se justifica pelo fato de esta ser uma transferência intergovenamental, que, portanto, em tese, teria a finalidade de promover a equalização fiscal entre as unidades territoriais.

No entanto, alguns autores não consideram as transferências voluntárias como um mecanismo redistributivo. Mendes, Miranda e Cosio (2008), quando definem as transferências voluntárias, afirmam que elas não teriam em princípio qualquer relação com a absorção de externalidades ou com a redistributividade, mas dependeriam do desenho específico do convênio, uma vez que esses repasses são destinados a situações específicas ou imprevistas.

Igualmente, Fiorentino (2010) entende que as transferências voluntárias não têm a mesma importância que as obrigatórias quanto à manutenção da autonomia financeira dos entes federativos menores, dado que seu uso tem como finalidade, na maioria das vezes, atender a um objetivo específico. Logo, o foco central dessa modalidade de repasse é atingir o objetivo comum dos entes envolvidos, e não assegurar o equilíbrio financeiro de determinado município.

Os resultados, de maneira ampla, demonstram que as transferências voluntárias não têm desempenhado a função redistributiva, uma vez que vêm sendo mais direcionadas para municípios com maiores índices de desenvolvimento humano municipal (IDH-M) do que para aqueles menos desenvolvidos, tanto em aspectos sociais quanto econômicos (Bijos, 2013), assim como para aqueles com maior receita própria *per capita* (Soares e Melo, 2016).

3 METODOLOGIA

3.1 Modelagem de dados em painel

A análise buscou explicar a relação empírica existente entre os fatores políticos, técnicos e redistributivos e o volume de recursos captados pelos municípios brasileiros por meio das TVMs. Para isso, fez-se uso da metodologia de dados em painel, que se adéqua ao problema proposto por permitir analisar a totalidade dos municípios em um mesmo grupo de observações ao longo do tempo. Assim, pode-se captar efeitos temporais e características diferentes dos entes locais quanto ao acesso aos referidos recursos (Wooldridge, 2003).

Em termos estruturais, essa metodologia apresenta duas formas principais de estimação: o modelo de efeitos fixos e o modelo de efeitos aleatórios (Baltagy, 2005). O primeiro corrige os valores à média, considerando a heterogeneidade e supondo que os efeitos individuais, α_i , podem estar correlacionados com algum regressor X_{it} . Mas, para estimá-los corretamente, é necessário controlar essa correlação. Algebricamente, o modelo de efeitos fixos pode ser expresso pela equação (1).

$$Y_{it} = \alpha_i + X_{it}\beta + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Na equação (1), α_i é um componente fixo que capta a heterogeneidade entre as unidades de análise, e o subscrito i sugere que os interceptos possam ser diferentes em cada unidade; X_{it} representa o conjunto de variáveis explicativas; e ε_{it} é o termo de erro [$\varepsilon_{it} \sim iid(0, \sigma_\varepsilon^2)$]. Já nos modelos de efeitos aleatórios, presume-se que o efeito não observado (α_i) é não correlacionado com as variáveis explicativas, portanto, não há relação entre α_i e X_{it} . Dessa forma, α_i está incluído no termo de erro composto μ_{it} , conforme exposto na equação (2).

$$Y_{it} = \alpha_i + X_{it}\beta + \mu_{it} \quad (2)$$

Na equação (2), $\mu_{it} = \alpha_i + \varepsilon_{it}$, com $\varepsilon_i \sim iid(0, \sigma_\varepsilon^2)$ e $u_{it} \sim iid(0, \sigma_u^2)$.

À escolha do modelo, frequentemente utiliza-se o teste de Hausman, cuja hipótese nula é que a diferença entre coeficientes dos efeitos fixos e aleatórios não é sistemática, favorecendo a estimação do modelo de efeitos aleatórios; de outra forma, a observação de diferença indica que há correlação entre α_i e X_{it} , sugerindo o emprego do modelo de efeitos fixos.

Todavia, o processo de estimação inicia-se pela análise das propriedades das séries. Para isso são aplicados os testes de raiz unitária Im, Pesaran e Shin (IPS) e Levin, Lin e Chun (LLC), os quais permitem inferir se a série tem comportamento estacionário ou não. Em geral, eles apresentam $H_0: \rho_i = 1$ para todo i ou presença de raiz unitária contra $H_0: \rho_i < 1$ de ausência de raiz unitária. O primeiro teste considera o processo autorregressivo de Dickey-Fuller aumentado, havendo a hipótese alternativa de que alguns painéis ou séries são estacionários. Já o teste LLC, que também é baseado em uma regressão de Dickey-Fuller, verifica se todos os painéis ou todas as séries têm raiz unitária; entretanto, só é aplicável em painéis balanceados.

Como apenas a estacionariedade não indica relação entre duas ou mais variáveis em longo prazo, na segunda etapa foi realizado o teste de cointegração. Aplicou-se o teste de Kao (1999), indicado para painéis não balanceados, tendo em H_0 a ausência de cointegração e em H_1 a verificação de cointegração ou de um relacionamento de longo prazo entre os painéis. O referido teste analisa a média e não permite a análise de tendência.

Após a estimação, foram realizados os testes de diagnóstico de Wooldridge e Wald, buscando identificar problemas relacionados à autocorrelação e à heterocedasticidade, respectivamente. O teste de Wooldridge tem em H_0 a ausência de autocorrelação serial, contrariamente a H_1 , que pressupõe que informações passadas influenciam o comportamento presente dos erros. O teste de Wald, semelhante ao de Wooldridge, tem em H_0 o comportamento homocedásticos dos erros e, em H_1 , a presença de heterocedasticidade.

Na presença dos referidos problemas, utiliza-se a metodologia de correção de autocorrelação e heterocedasticidade desenvolvida por Prais-Winsten (Greene, 2012). Nesse método, as correções são realizadas a partir de um processo iterativo que realiza uma transformação nos dados. Estruturalmente, parte-se de um modelo autorregressivo de primeira ordem: $y_{it} = \alpha_{it} + x_{it}\beta + \mu_{it}$, sendo $\mu_{it} = \rho\mu_{it-1} + \varepsilon_{t-1}$. Sendo ρ igual a zero, não se verifica a presença de autocorrelação dos resíduos, caso contrário, ρ representa a correlação com o erro do período anterior.

A forma generalizada de Prais-Winsten busca, por meio do processo de iterações, a estimativa de ρ . Essas iterações transformam $y' = y_t - \rho y_{t-1}$ e $x' = x_t - \rho x_{t-1}$. Para os termos iniciais da série, usa-se $y'_t = y_1 - \sqrt{(1 - \rho^2)}$ e $x'_t = x_1 - \sqrt{(1 - \rho^2)}$, obtendo a estimativa de ρ . O processo de iteração se repete até encontrar um ρ valor satisfatório.

3.2 Dados, variáveis e modelo empírico

A amostra utilizada para analisar as transferências voluntárias compreendeu os 5.570 municípios brasileiros entre 2008 e 2016. Esse período abrange o primeiro ano de funcionamento do Portal de Convênios (Siconv), até a data mais recente possível, limitada pela disponibilidade de dados junto aos sistemas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Siconv e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Foram considerados na análise apenas os instrumentos de repasses disponíveis na base de dados do Portal de Convênios formalizados entre a União e o conveniente, classificados na base como “administração pública municipal”.⁷ No que tange ao recorte temporal, foram consideradas propostas encaminhadas e efetivamente assinadas no intervalo de 2008 a 2017. Porém, as análises incluídas na tabela 1 e no gráfico 1 não contemplam os dados referentes a 2017. A escolha do período deu-se em razão da ocorrência de eventos sazonais, como as eleições municipais e nacionais – o período de 2008 a 2016 abrange pelo menos duas eleições municipais (a de 2008 e a de 2012) e duas eleições presidenciais (a de 2010 e a de 2014).

7. O sistema divide os proponentes em categorias, classificando-os em razão do que ele chama de natureza jurídica. Dessa forma, dentre as categorias disponíveis, será utilizada a de entidades públicas municipais, o que compreende órgãos da administração direta e indireta.

Para garantir a comparabilidade dos dados, os valores nominais foram deflacionados e foi utilizado como parâmetro o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) acumulado do período, tendo como referência o mês de dezembro de 2015. Os dados monetários foram divididos em razão da população e estão representados em unidades *per capita*.⁸ Para os dados referentes à população, consideraram-se as estimativas populacionais anuais do IBGE. As fontes de dados estão dispostas de forma detalhada no quadro 1.

QUADRO 1
Variáveis, definição e efeito esperado

Fator	Variável	Definição	Fonte	Efeito esperado
Variável dependente	<i>TVM</i>	Transferências voluntárias da União para os municípios	Portal de convênios ¹	Não se aplica
Fator técnico	<i>RPMpc</i>	Receita municipal própria <i>per capita</i>	Tesouro Nacional	>
	<i>CCAP</i>	Porcentagem de cargos comissionados na administração municipal	IBGE	<
	<i>FES</i>	Porcentagem dos funcionários com ensino superior	IBGE	>
	<i>dumAP</i>	Variável <i>dummy</i> que indica se o município apresentou proposta de convênio	Portal de convênios ²	>
	<i>CAP_INV</i>	Razão entre despesa de capital e despesa corrente	Tesouro Nacional	>
	<i>Cap_INV_M1</i>	Razão entre despesa de capital e despesa corrente do período anterior	Tesouro Nacional	>
Fator político	<i>dumPPP</i>	Prefeito pertence ao mesmo partido do presidente	IBGE e TSE ³	>
	<i>dumPPC</i>	Prefeito pertence ao partido da coalizão do governo federal	IBGE	>
	<i>dumAEP</i>	Ano de eleições presidenciais	TSE	>
	<i>dumAEL</i>	Ano de eleições para prefeito	TSE	>
	<i>VPUP</i>	Votação para presidente no último pleito	TSE	>
	<i>FET</i>	Fração eleitoral total	TSE	<
Fator redistributivo	<i>DPOP</i>	Densidade populacional	IBGE	<
	<i>IF</i>	Índice Firjan de desenvolvimento municipal	Firjan	<
	<i>MRM</i>	Município pertence a Região Metropolitana	IBGE	<
	<i>PIBpc</i>	PIB <i>per capita</i>	IBGE	<

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Disponível em: <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/ferramentas-gestao/dados-abertos/download-dados>. Acesso em: 23 dez. 2024.

² Disponível em: <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/ferramentas-gestao/dados-abertos/download-dados>. Acesso em: 23 dez. 2024.

³ Dados podem ser acessados em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao/home>. Acesso em: 23 dez. 2024.

8. Essa metodologia foi utilizada também em Arretche e Rodden (2004).

A construção do modelo empírico partiu da definição da variável dependente TVM , que é a soma dos instrumentos de repasse assinados pelos municípios no ano, a qual assumiu dois formatos: um com os valores brutos das transferências voluntárias obtidas pelos municípios (TVM) e outro com o valor *per capita*, definido como $TVMpc$. Como não há, *a priori*, especificação de modelos teóricos para distribuição ótima de transferências voluntárias, utilizou-se o conjunto de evidências empíricas disponíveis para estruturar a especificação dos modelos analíticos, considerando as principais variáveis e seu relacionamento.

A partir dessas definições, estruturaram-se três categorias de variáveis para análise do acesso às transferências voluntárias pelos municípios, quais sejam: políticas, técnicas e redistributivas. Formalmente, os modelos empíricos estão expostos nas equações (3) e (4):

$$\log TVMpc_{it} = \alpha_0 + \beta_1 FT_{it} + \beta_2 FP_{it} + \beta_3 FR_{it} + \mu_{it} \quad (3)$$

$$\log TVM_{it} = \alpha_0 + \beta_1 FT_{it} + \beta_2 FP_{it} + \beta_3 FR_{it} + \mu_{it} \quad (4)$$

Nas equações (3) e (4), $i = 1, \dots, 5570$ e $t = 2008, \dots, 2016$, sendo $TVMpc_{it}$ as transferências voluntárias municipais *per capita* e TVM_{it} o montante de transferências voluntárias municipais; FT_{it} constitui-se do fator técnico que, em geral, apresenta a maioria das relações positivas com as transferências voluntárias; FP_{it} define o fator político, para o qual se estimam os efeitos esperados positivamente relacionados com as transferências; e, por fim, FR_{it} corresponde ao fator redistributivo, cujos efeitos esperados são mais complexos e em que prevalecem relações inversas com o volume *per capita* e o total de transferências voluntárias captado pelos municípios; $\gamma, \alpha, \delta, \vartheta$ são os parâmetros a serem estimados e μ , o termo de erro. Especificamente, os respectivos fatores compõem-se das variáveis definidas no quadro 1.

4 RESULTADOS

4.1 Distribuição das transferências voluntárias da União por região e estado

A estrutura de distribuição das transferências voluntárias, agrupada por região e estado, no período de 2008-2016, demonstra que, em número de convênios, as regiões Sudeste e Sul concentram cerca de 56% da média do total de contratos e a região Centro-Oeste tem a menor participação (7,95%). Quando considerados os valores absolutos, a região Nordeste concentra cerca de 33% do volume de recursos, seguida pela região Sudeste, com 26%, e pela região Sul, com 19% (tabela 1).

Todavia, em termos *per capita*, essa ordem se altera, e a região Centro-Oeste capta os maiores montantes médios (R\$ 30,07), seguida pelas regiões Sul e Norte, com repasses *per capita* de R\$ 27,26 e de R\$ 26,62, respectivamente; por outro

lado, a região Sudeste apresentou a menor média de TVM *per capita* no período analisado, equivalente a 44,7% da média da região Centro-Oeste.

TABELA 1
Distribuição de TVM *per capita* aos municípios (2008-2016)¹

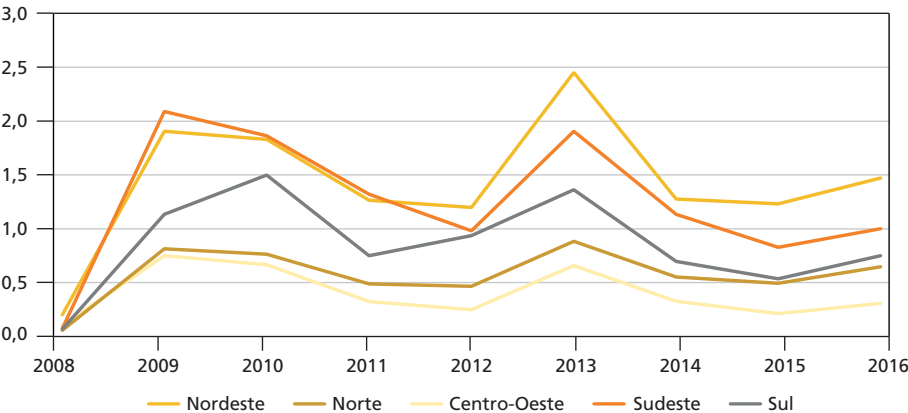
Região	Número de convênios (médio anual)	Valor de TVM (R\$ média anual)	TVM <i>per capita</i> (R\$ média anual)
Centro-Oeste	734	400.202.737,96	30,07
Nordeste	2.221	1.425.719.701,34	24,63
Norte	1.078	574.412.673,71	26,62
Sudeste	2.601	1.243.695.644,45	13,45
Sul	2.597	859.619.629,76	27,26
Total	9.231	4.503.650.387,22	24,41

Fonte: Disponível em: <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/ferramentas-gestao/dados-abertos/download-dados>. Acesso em: 23 dez. 2024.
Elaboração dos autores.

Ressalta-se que a região Sudeste é a mais populosa e é a segunda região que mais convenia com a União (em números absolutos); por sua vez, a região Nordeste, que detém apenas 37% da população residente na região Sudeste (em média), captou no período cerca de 14% a mais que o volume médio anual de recursos obtidos pela região Sudeste.

Em perspectiva temporal, a distribuição dos recursos entre as regiões pode ser observada no gráfico 1. A região Sudeste liderou a obtenção de recursos federais nos anos de 2009 a 2011, porém, em 2012, essa posição foi assumida pela região Nordeste. O ano de 2008 foi o que apresentou os menores volumes de recursos obtidos no período, quando também se registrou o maior percentual de municípios sem nenhuma proposta apresentada (87,92%), além de ter sido o ano de implantação do Siconv. Esses aspectos podem explicar o baixo número de convênios formalizados, como também o baixo volume de recursos obtidos pelas regiões.

GRÁFICO 1
Total de transferências voluntárias por região (2008-2016)
(Em R\$ 1 bilhão)



Fonte: Disponível em: <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/ferramentas-gestao/dados-abertos/download-dados>. Acesso em: 23 dez. 2024.
Elaboração dos autores.

Desagregando as informações por UFs, constata-se que os municípios do estado de São Paulo, conjuntamente, captaram recursos federais, por meio de transferências voluntárias, correspondentes a 12% do montante total, seguidos do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais, com 8% cada, e da Bahia, com 7%. Por outro lado, na região Norte, encontram-se os estados que captaram os menores volumes em transferências voluntárias, Acre e Amapá, ambos com 1% (tabela 2).

TABELA 2
Valor global de convênios entre União e municípios (2008-2017)

Região	Valor global acumulado (R\$)	Porcentagem do total (%)	Estado	Valor do convênio (R\$)	Porcentagem do total (%)
Centro-Oeste	4.397.741.157,00	9	GO	2.026.775.089,90	4
			MS	1.120.953.483,33	2
			MT	1.250.012.583,77	3
Nordeste	15.924.325.388,95	33	AL	1.179.418.780,46	2
			BA	3.175.841.854,49	7
			CE	2.777.081.048,05	6
			MA	1.844.312.914,00	4
			PB	1.661.375.455,97	3
			PE	1.922.234.926,13	4
			PI	1.058.282.147,37	2
			RR	1.540.694.544,59	3
			SE	765.083.717,89	2

(Continua)

(Continuação)

Região	Valor global acumulado (R\$)	Porcentagem do total (%)	Estado	Valor do convênio (R\$)	Porcentagem do total (%)
Norte	6.151.763.702,56	13	AC	639.698.729,47	1
			AM	872.493.560,06	2
			AP	499.933.859,38	1
			PA	1.276.019.354,16	3
			RN	928.334.529,75	2
			RO	948.336.965,66	2
			TO	986.946.704,08	2
Sudeste	12.694.508.439,85	26	ES	890.034.970,34	2
			MG	3.778.380.820,89	8
			RJ	2.172.599.748,83	5
			SP	5.853.492.899,79	12
Sul	8.854.112.404,44	18	PR	3.012.367.773,16	6
			RS	3.880.859.554,03	8
			SC	1.960.885.077,25	4
Total	48.022.451.092,80	100		48.022.451.092,80	100

Fonte: Disponível em: <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/ferramentas-gestao/dados-abertos/download-dados>. Acesso em: 23 dez. 2024.

Elaboração dos autores.

Complementando, a distribuição dos recursos de transferências voluntárias pode ser examinada sob a perspectiva do proponente/conveniente, com destaque para o tema da iniciativa. Essa informação demonstra como os municípios se comportam quanto ao número de propostas protocoladas junto ao Siconv. Tais dados são apresentados na tabela 3.

Destaca-se o baixo percentual de municípios que se ausentou do processo de captação de recursos voluntários no período 2008-2017. Uma exceção ocorreu em 2008, quando cerca de 45% desses entes não apresentou proposta (as áreas destacadas nas tabelas 3 e 4 demarcam o comportamento de 80% dos municípios). Isso sugere que os municípios estão buscando a complementação de recursos por meio das transferências voluntárias. Ainda, observa-se que parcela importante dos que tentaram captar recursos apresentou mais de uma proposta no mesmo ano, encontrando-se os maiores percentuais, frequentemente, entre uma e cinco propostas apresentadas (2008, 2011, 2012, 2014, 2015 e 2016) e, em alguns anos, entre onze e vinte (2009, 2010, 2013 e 2017).

TABELA 3
Comportamento dos municípios no cadastramento de propostas no sistema de convênios (2008-2017)

Propostas apresentadas	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
0	45,65%	6,81%	7,65%	9,81%	15,54%	6,89%	11,42%	13,32%	17,56%	5,71%
1 a 5	32,50%	15,16%	19,75%	31,75%	41,87%	17,20%	37,16%	38,44%	48,40%	12,82%
6 a 10	10,82%	16,94%	21,53%	21,37%	19,19%	21,69%	23,32%	23,07%	19,03%	21,99%
11 a 20	7,34%	25,60%	26,86%	21,08%	14,57%	30,57%	19,16%	17,67%	11,13%	35,44%
21 a 30	2,12%	15,54%	12,27%	8,75%	4,94%	12,89%	5,39%	4,54%	2,41%	15,19%
31 a 40	0,67%	7,68%	5,44%	3,41%	1,81%	5,30%	2,06%	1,58%	0,93%	5,28%
41 a 50	0,40%	4,61%	2,79%	1,56%	1,10%	2,46%	0,79%	0,81%	0,34%	1,85%
50 a 100	0,42%	6,77%	3,31%	2,07%	0,92%	2,91%	0,68%	0,54%	0,18%	1,69%
101 a 200	0,07%	0,82%	0,38%	0,20%	0,05%	0,07%	0,02%	0,02%	0,00%	0,04%
201 ou mais	0,00%	0,05%	0,02%	0,00%	0,00%	0,02%	0,00%	0,02%	0,02%	0,00%
Mínimo	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Máximo	130	267	206	143	161	256	122	211	274	111

Fonte: Disponível em: <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/ferramentas-gestao/dados-abertos/download-dados>. Acesso em: 23 dez. 2024.
Elaboração dos autores.

Embora tenha havido crescimento no número de propostas ao longo dos anos, o mesmo não pode ser verificado em termos de efetivação dos instrumentos de repasse, conforme demonstra a tabela 4. Conquanto o volume de municípios que participam do pleito por recursos seja alto (mesmo que com apenas uma proposta), o índice de efetivação é consideravelmente menor. As informações demonstram que mais de 50% dos municípios com convênios assinam entre um e cinco instrumentos/ano. Por sua vez, o percentual médio de municípios que assinam entre seis e dez instrumentos foi de apenas 5,86%. De outro lado, em média, 40,35% dos municípios não formalizaram nenhum instrumento de repasse nos anos analisados.

TABELA 4
Número de instrumentos de repasse firmados por municípios (2008-2017)

Instrumentos formalizados	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
0	87,92%	23,22%	27,71%	41,04%	55,83%	24,88%	39,82%	47,16%	35,17%	20,75%
1 a 5	12,02%	61,01%	56,69%	54,00%	39,84%	66,45%	55,91%	50,88%	59,82%	70,48%
6 a 10	0,05%	12,91%	13,03%	4,37%	3,45%	7,68%	3,77%	1,60%	4,17%	7,54%
11 a 20	0,00%	0,22%	0,14%	0,02%	0,05%	0,05%	0,00%	0,04%	0,04%	0,09%
21 a 30	0,00%	0,22%	0,14%	0,02%	0,05%	0,05%	0,00%	0,04%	0,04%	0,09%
31 a 40	0,00%	0,09%	0,02%	0,02%	0,00%	0,02%	0,04%	0,02%	0,05%	0,02%
41 a 50	0,00%	0,02%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Mínimo	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Máximo	8	49	33	31	21	36	32	37	38	33

Fonte: Disponível em: <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/ferramentas-gestao/dados-abertos/download-dados>. Acesso em: 23 dez. 2024.
Elaboração dos autores.

A partir de uma análise espacial e temporal, observa-se que a distribuição das transferências voluntárias entre as diferentes regiões do país e entre municípios de perfis demográficos distintos é bastante heterogênea. As médias de transferências voluntárias *per capita* variam consideravelmente de região para região e entre municípios de pequeno ou grande porte. Ainda, embora haja a intenção de municípios conveniarem com a União, o percentual de conversão das propostas em convênios é consideravelmente menor que o volume de propostas cadastradas.

4.2 Condicionantes das transferências voluntárias para os municípios brasileiros

A partir da estratégia empírica, primeiramente foram realizados os testes de raiz unitária de IPS e LLC e de cointegração de Kao (1999), garantindo as características de séries temporais para estimações consistentes. Os resultados demonstram que as variáveis são estacionárias em nível, conforme se verifica no apêndice A, como também são cointegradas a partir das estatísticas de Dickey-Fuller (tabela 5). O teste de cointegração considera as variáveis em nível e usa o método de estimação de variância de Bartlett Kernel com defasagens de Newey-West.

TABELA 5
Resultados do teste de cointegração de Kao

Testes	Modelo 1	Modelo 2
Unadjusted Dickey-Fuller modified	-75,0745*	-76,2442*
Probabilidade	0,0000	0,0000
Unadjusted Dickey-Fuller	-1,5e+02*	-1,4e+02*
Probabilidade	0,0000	0,0000

Elaboração dos autores.

Obs.: Significância: *** 1%; ** 5%; e * 10%.

Os resultados dos testes de ajustamento indicam que as estimativas para seleção dos modelos, pelo teste de Hausman, foram semelhantes para ambos, o que favorece a estimação por efeitos fixos e de diagnóstico, os quais indicam a presença de autocorrelação e de heterocedasticidade pela rejeição da hipótese nula, conforme demonstra a tabela 6.

TABELA 6
Resultados dos testes de diagnóstico dos modelos estimados

Teste	Modelo 1	Probabilidade	Modelo 2	Probabilidade
Hausman	1199,11*	0,0000	584,00*	0,0000
Breusch-Pagan	1893,85*	0,0000	2100,65*	0,0000
Wooldridge	46,35*	0,0000	46,29*	0,0000
Wald	2,5e+6*	0,0000	9,7e+35*	0,0000

Elaboração dos autores.

Obs.: Significância: *** 1%; ** 5%; e * 10%.

Definida a estrutura das variáveis, estimaram-se os modelos de dados em painel em nível e em logaritmo, bem como utilizou-se a metodologia de Prais-Winsten para controlar os problemas de desigualdade de variâncias e correlação serial. As estimativas para o modelo 1, que tem como variável dependente $\log TVMpc_{it}$, e para o modelo 2, que tem $\log TVM$ como dependente, constam na tabela 7. As estimativas estão divididas em três fatores: técnico, político e redistributivo.

O primeiro fator agrupa seis variáveis que permitem analisar mais detalhadamente a perspectiva do proponente, uma vez que a intenção em participar é condição necessária, embora não suficiente, para que haja o conveniamento. Assim, essas relações possibilitam analisar se a capacidade estatal dos entes locais interfere na captação de recursos ou, ainda, trazer um aspecto relevante à discussão sobre o acesso aos recursos federais discricionários, não muito abordado na literatura, que consiste no interesse comum, entre os entes municipais, que são autônomos, em cooperar com a União a partir da apresentação ou não de convênios.

A partir da análise das estimativas, observa-se que a receita própria municipal *per capita* (*RPMpc*) apresentou resultados distintos para ambos os modelos. Para o modelo 1, obteve-se relação positiva e significância, com estimativa de 0,072%, o que indica que quanto maior a receita própria municipal *per capita*, maior tende a ser o volume de recursos voluntários *per capita* captados pelo município; já para o modelo 2, a relação foi inversa e não significativa.

O resultado do modelo 1 corrobora os achados de Simão e Orellano (2015), ainda que analisado no contexto das transferências fundo a fundo, e por Soares e Melo (2016), os quais obtiveram, para o período entre 1995 e 2010, resultado mais expressivo, de 0,86%, para as *RPMpc*. Esse resultado pode, de alguma maneira, estar relacionado com a implementação do Siconv em 2008, que centralizou o processo de seleção de propostas via sistema. Todavia, os municípios com maiores *RPMpc* mantiveram melhores resultados no conveniamento. Em um contexto analítico, como *proxy* de capacidade estatal, observa-se que municípios com maior capacidade de obter receitas próprias em termos *per capita* também obtêm as maiores parcelas de recursos voluntários.

Ainda, em relação à dimensão da capacidade estatal, a variável que mede a autonomia do servidor público, que representa o percentual de cargos comissionados na administração pública direta (*logCCAP*), apresentou relação positiva e significância para ambos os modelos. Observa-se que a variação de 1% de *CCAP* resulta na variação direta de 0,123% e 0,113%, respectivamente, para os modelos 1 e 2, sobre o montante captado de *TVMpc* e *TVM*.

Sendo essa variável um *proxy* à autonomia da burocracia, como alternativa para capturar os efeitos da influência de autoridades políticas sobre o desempenho das organizações públicas, os coeficientes obtidos contrariam os efeitos esperados a partir da mobilização dos conceitos de capacidade estatal suscitados por Fukuyama (2013). De igual maneira, Pereira e Costa (2017) obtiveram resultados inversos, a partir de análise do período entre 2011 e 2014, indicativos de que a maior autonomia política está relacionada opostamente à captação de recursos por meio de transferências voluntárias pelos municípios.

TABELA 7
Resultados da estimação dos modelos 1 e 2 para as transferências voluntárias municipais

Fator	Variável	LogTVMpc	Probabilidade	LogTVM	Probabilidade
Técnico	logRPMpc	0,0716889* (0,0104008)	0,002	-0,0175281 (0,0097081)	0,450
	logCCAP	0,12333* (0,0088867)	0,000	0,1131596* (0,0085986)	0,000
	logFES	-0,0807071* (0,0122962)	0,000	-0,0662063* (0,0119275)	0,000
	dumAP	0,0089512 (0,1610033)	0,956	0,1147636 (0,1587326)	0,470
	logCAP_INV	0,1503436* (0,0098748)	0,000	0,1113788* (0,0096395)	0,000
	logCAP_INV_m1	0,1679791* (0,0099212)	0,000	0,1438651* (0,0097462)	0,000
Político	dumPPP	0,0069707 (0,0199682)	0,727	0,0261696 (0,0191496)	0,170
	dumPPC	-0,0779179* (0,0137194)	0,000	-0,0441572* (0,0132872)	0,000
	dumAEP	0,0525521* (0,0128159)	0,000	0,056936* (0,012625)	0,000
	dumAEL	-0,5055709* (0,0144945)	0,000	-0,1522797* (0,0141259)	0,000
	logVPUP	0,0265832 (0,025798)	0,303	-0,0261474 (0,0248557)	0,290
	logFET	-0,5405348* (0,0269135)	0,000	0,569231* (0,0259296)	0,000
Redistributivo	logDPOP	-0,0808337* (0,0063183)	0,000	-0,0717285* (0,0061212)	0,000
	dumMRM	-0,0258319 (0,0193393)	0,182	0,0255422 (0,0187602)	0,170
	LogIF	-0,0023178 (0,0578802)	0,968	-0,2160157* (0,0559736)	0,000
	LogPIBpc	-0,080332* (0,0152759)	0,000	0,0110623*** (0,0146205)	0,070
	Cons	0,0578802 -0,5519453	0,42	20,11497* -0,5328751	0,000
	R ²	0,457		0,6647	0,000

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Significância: *** 1%; ** 5%; e * 10%.

2. Desvios-padrão entre parênteses.

Quanto à profissionalização dos servidores públicos municipais – nesse caso representado pelo percentual de servidores públicos de ensino superior (FES) –, em ambos os modelos, a variável apresentou relação negativa e significativa. Para o primeiro modelo, uma variação positiva de 1% em FES implica uma redução de 0,807% nas *TVMpc*, enquanto, no modelo 2, a variação é um pouco inferior, de 0,062%.

Da mesma forma que a *CCAP*, a elevada capacidade estatal também está relacionada à elevação do profissionalismo do serviço público, conforme Fukuyama (2013), nesse caso aferido a partir do percentual de funcionários de

ensino superior do município. Na mesma linha, Marengo (2017) aponta que o recrutamento com base no mérito e as carreiras profissionais estáveis ampliam a autonomia desses agentes em relação a ciclos políticos e eleitorais, em especial quanto à adoção de políticas redistributivas ou regulatórias. Essa relação não se confirmou na análise dos municípios brasileiros para o período de 2008 a 2016.

Entretanto, esse resultado pode apontar que cargos em comissão e/ou gratificados apresentem maior proximidade política entre os entes públicos, o que facilitaria o conveniamento. Também pode ser um indicativo de que, diante da baixa especialização da burocracia municipal e dos cargos comissionados, haja maior interesse na implementação de políticas públicas voltadas à produção de bens e serviços que ampliem retornos de curto prazo para os agentes políticos que estão no exercício de seu mandato.

Ainda, sobre esse aspecto, pode-se sugerir que a maior participação de cargos dessa natureza nas estruturas das administrações públicas municipais, sobremaneira nos pequenos municípios, em certa medida, pode facilitar e/ou tornar mais céleres os trâmites de conveniamento das transferências de recursos voluntários, visto que esses recursos são oriundos frequentemente de propostas de parlamentares, devido às relações e aos interesses dos agentes políticos.

Na sequência, a variável que avalia os efeitos da apresentação de propostas pelo município (*dumAP*), utilizada como *proxy* do fator *iniciativa*, não apresentou significância para ambos os modelos analisados, embora a relação positiva tenha sido encontrada. Entretanto, mesmo que essa variável seja uma condição à obtenção dos recursos – pois, sem a proposta, não há formalização de convênio –, sua não significância indica que a apresentação de proposta não amplia necessariamente as possibilidades de conveniamento.

Essa interpretação alinha-se aos resultados discutidos nas tabelas 3 e 4, as quais demonstram que, embora os municípios apresentem um número expressivo de propostas, correspondente à relação positiva encontrada, o número de convênios firmados por municípios é consideravelmente menor, incluindo situações em que o município apresentou proposta e não firmou o convênio.

A capacidade de investimento, medida pela relação entre as despesas de capital e as despesas correntes, foi estimada considerando o efeito contemporâneo (*logCAP_INV*) e o efeito defasado (*logCAP_INV_1*). Para ambas as variáveis, os resultados confirmaram a relação positiva esperada e foram significativos. Considerando o efeito do período anterior, para cada 1% de crescimento na relação *logCAP_INV_1*, as *TVMpc* elevaram-se em 0,168% e 0,144%, respectivamente, para os modelos 1 e 2. Resultados similares foram obtidos para a relação no período corrente (*logCAP_INV*), de 0,150% e de 0,111%, respectivamente.

Analiticamente, quanto maior a proporção de despesas de capital em relação às despesas correntes do município – seja no exercício anterior ao conveniamento, seja no exercício em que o conveniamento ocorre –, maior é a obtenção de recursos por meio de transferências voluntárias, tanto em termos *per capita* como em valores absolutos. Esses resultados corroboram a argumentação de Shah (2006) de que a contrapartida impacta positivamente no acesso aos recursos condicionados; porém, divergem de Dallaverde (2016) quando expõe que o comprometimento de maiores gastos correntes sugere expansões no recebimento de recursos de transferências.

Para o fator político, que é composto de seis variáveis, a análise inicia-se com a variável referente ao alinhamento partidário entre o prefeito municipal e o presidente da República (*dumPPP*), que não demonstrou significância estatística para explicar a captação de recursos voluntários pelos municípios em *TVM_{pc}* e em *TVM*. Ainda que não significativos, os efeitos medidos para ambos os modelos foram diretos, o que indica que o alinhamento entre o prefeito e o presidente da República poderá influenciar positivamente a captação de transferências voluntárias.

Bijos (2013) observou, em Minas Gerais, em três dos cinco anos analisados, significância e relação positiva entre as variáveis, assim como identificou que o crescimento do partido da oposição em eleições parlamentares tende a reduzir o acesso às transferências voluntárias para os municípios. Simão e Orellano (2015), a partir da análise de transferências fundo a fundo do Sistema Único de Saúde (SUS), evidenciaram que houve mais repasses para municípios cujo prefeito municipal era do mesmo partido do presidente da República ou, ainda, de partido aliado. Igualmente, Soares e Melo (2016) encontraram evidências positivas e significativas.

Importa destacar que, no estudo de Soares e Melo (2016), embora o alinhamento do partido do prefeito com o do presidente da República tenha sido significativo, em doze dos catorze anos analisados o sistema de distribuição de recursos não era centralizado e digital. Por sua vez, os resultados obtidos se referem exclusivamente aos anos em que o Siconv constituiu-se como ferramenta de cadastramento e seleção de propostas, o que pode ser um aspecto relevante para que o alinhamento político entre os chefes do Executivo não seja significativo para explicar a variação no montante de recursos obtidos a partir de transferências voluntárias.

De outra forma, para a variável *dumPPC*, que analisa se os municípios pertenciam ou não à coalizão do governo federal, encontrou-se relação negativa e significativa. Logo, os municípios cujo partido do prefeito integrava a coalizão do governo federal tiveram reduzidas as *TVM_{pc}* e as *TVM* em 7,79% e em 4,42%, respectivamente. Essa relação pode refletir o fato de os partidos integrantes da chapa presidencial no registro da candidatura poderem ser preteridos em relação às propostas de outros partidos da base aliada ou ainda da oposição, em razão de já estarem formalmente compondo a base governista. Essa relação também pode

resultar do sistema político brasileiro, que permite que os partidos mantenham coligações diferentes em âmbito nacional, estadual e municipal.

Quanto aos efeitos dos anos eleitorais sobre as transferências voluntárias (*dumAEP*), os resultados positivos e significativos indicam que em ano de eleições presidenciais o volume de *TVMpc* e de *TVM* ampliou-se em 5,25% e em 5,69%, respectivamente. Por sua vez, os resultados quanto ao impacto das eleições locais (*dumAEL*) foram distintos, embora também significativos, com a relação expressivamente negativa: em ano de eleições locais, as *TVMpc* reduziram 50,56%, enquanto as *TVM* diminuíram 15,23%.

Os resultados para os anos eleitorais presidenciais estão em consonância com aqueles discutidos por Arretche e Roden (2004) quanto à teoria dos ciclos políticos orçamentários de Rogoff e Sibert (1988), os quais observam que a atuação dos governantes é pautada em prol de resultados eleitorais, o que impacta na política fiscal, seja na atenuação de mecanismos de cobrança, seja na alocação de recursos em ações visíveis ao cidadão. No entanto, os resultados para os anos de eleições locais se contrapõem à teoria dos ciclos políticos orçamentários, como também aos achados de Soares e Melo (2016). Estes explicam que o volume de transferências voluntárias entre os anos de 1996 e 2010 apresentou tendência de crescimento em anos de eleições locais, mas em menor escala que as eleições nacionais.

Embora esse efeito seja *a priori* contraditório, importa considerar que as eleições locais ocorrem no último ano do mandato do governante local, cujo cenário pode estar delineado pela impossibilidade ou incerteza de reeleição, ou ainda pela não apresentação de nova candidatura pelo chefe do Executivo. Esses fatores podem impactar diretamente no interesse do município (do governante) em apresentar propostas e conveniar com a União.

Para a variável *logVPUP*, que se refere à votação no município do presidente eleito, obteve-se relação positiva para o modelo 1 e negativa para o modelo 2, porém ambas não significativas. Esses resultados corroboram parte daqueles obtidos por Soares e Melo (2016), os quais encontraram relação direta entre *VPUP* e *TVMpc* para os anos em que não ocorreram eleições presidenciais e relação inversa para anos em que ocorreram eleições presidenciais. Logo, o resultado sugere que, em anos de eleições presidenciais, o Executivo federal tende a privilegiar municípios em que o presidente não teve bom desempenho nas últimas eleições.

Também, a diferença em termos de resultados pode ser reflexo das mudanças implementadas a partir do início da operação do Siconv. A centralização do recebimento de propostas e a publicação de editais podem ter aumentado os custos operacionais para os agentes políticos manejarem o orçamento a fim de atender aos interesses político-partidários do chefe do Executivo. Nessa estrutura, a seleção

das propostas é realizada pelos órgãos concedentes, no caso, os ministérios que compõem o Executivo federal, o que pulveriza o poder decisório do incumbente.

Ademais, visto que o país é composto por um número expressivo de municípios, os ministérios podem não conhecer o desempenho eleitoral do presidente na última eleição de tal forma que permita direcionar os recursos de maneira sistemática. Entretanto, isso pode não ocorrer com os municípios mais populosos, pois nestes é mais fácil identificar os redutos eleitorais dos presidentes eleitos, o que talvez justifique a relação positiva entre a votação e o volume absoluto de transferências voluntárias.

A última variável do fator político corresponde à fração eleitoral total (*FET*), a qual se mostrou significativa para ambos os modelos. Porém, a relação foi oposta para os modelos 1 e 2. Para as *TVMpc*, a variação de 1% na *logFET* implicou redução de 0,541% nas transferências voluntárias, enquanto a variação de 1% impactou positivamente em 0,569% no montante absoluto de transferências voluntárias obtidas pelos municípios.

Considerando que os municípios com maior parcela de eleitores são os mais populosos, pode-se concluir que aqueles que mais obtêm recursos federais, em números absolutos, são os mais populosos ou os que detêm maior parcela do eleitorado. No entanto, as melhores médias de transferências voluntárias por habitante se concentram nos municípios menos populosos. Esses resultados corroboram as evidências expostas na tabela 1, que trata da distribuição de *TVM per capita* por perfil socioeconômico dos municípios, como também confirmam a análise de Bijos (2013) sobre os municípios do estado de Minas Gerais.

O conjunto de variáveis representativas do fator político demonstrou relação predominantemente negativa com as *TVM*. Apenas os anos de eleições municipais e a fração eleitoral total mostraram-se capazes de causar efeitos positivos na distribuição dos recursos entre os municípios. Por outro lado, influenciaram negativamente tanto as transferências totais quanto as por habitante: o alinhamento partidário do prefeito com partidos que compõem a coalizão do governo federal, a ocorrência de eleições municipais e o tamanho do eleitorado.

Quanto ao terceiro fator, o redistributivo, composto por quatro variáveis, pretende-se avaliar o impacto de características relacionadas a características socioeconômicas e demográficas dos municípios e seus efeitos sobre a distribuição das transferências voluntárias. Ainda, espera-se obter evidências que permitam ponderar se tal política assume natureza necessariamente redistributiva ou apenas distributiva.

Para a primeira variável, densidade populacional (*logDPOP*), obteve-se relação negativa e significância estatística para ambos os modelos. Em termos de estimativas, o aumento de 1% em *logDPOP* implica reduções de 0,081% nas *TVMpc* e

de 0,072% na *TVM*, respectivamente. Esses resultados corroboram a percepção de Rezende (2006) de que está ocorrendo uma metropolização da pobreza e de que os investimentos públicos têm sido direcionados para municípios de menor porte.

Essa relação inversa pode ser atribuída à diferença dos custos operacionais e administrativos que os governos locais, com maior ou menor densidade populacional, têm ao ofertar o mesmo nível de serviços. Varela e Fávero (2010) observaram que os gastos com a oferta de serviços da atenção básica de saúde em áreas rurais, por exemplo, tendem a ser maiores que em áreas urbanas, em razão da dificuldade de gerar ganhos de escala.

Em contrapartida, o fato de o município pertencer a uma Região Metropolitana (*dumMRM*) não influenciou as variações das transferências voluntárias em nenhum dos modelos analisados. Assim, esse aspecto não explica melhor ou pior desempenho na obtenção de recursos federais oriundos de transferências voluntárias.

Para a variável *logIF*, usada como medida do desenvolvimento municipal, encontrou-se relação negativa e significância apenas para o modelo 2. Neste, para cada 1% de aumento no *logIF*, as *logTVM* reduzem em 0,216%. Isso significa dizer que quanto maior o índice de desenvolvimento municipal, menor o volume total de recursos obtidos em transferências voluntárias. Para essa mesma variável, Bijos (2013) encontrou relação positiva e significância em três dos quatro anos analisados.

Entretanto, embora a relação entre o *logIF* e a média de recursos transferidos em termos *per capita* não tenha significância estatística, não surpreende a significância e a relação inversa estabelecida pelos resultados entre o *logIF* e o montante de transferências voluntárias captadas pelos municípios. Isso porque, conforme análises anteriores, os municípios com maior volume de recursos obtidos, em termos absolutos, são os mais populosos, os com maior fração do eleitorado nacional e os de maior porte em termos demográficos.

Ainda, considerando que o índice Firjan de desenvolvimento municipal tem em sua composição variáveis relacionadas a educação, saúde e emprego e renda (Firjan, 2018), pode-se sugerir que municípios com melhores indicadores nessas áreas têm estruturas de serviços públicos mais bem consolidadas, bem como receitas orçamentárias em específico próprias, compatíveis com as demandas locais, o que reforça a linha analítica construída para explicar essa relação oposta entre os níveis de desenvolvimento local e os recursos obtidos a partir das *TVM*.

Finalizando, a variável *logPIBpc* municipal seguiu a mesma linha do índice de desenvolvimento: relação negativa para o primeiro modelo e positiva para o segundo, sendo ambas significativas. Para o modelo 1, os resultados indicam que o aumento de 1% no *logPIBpc* municipal implica uma redução de 0,080% nas *logTVMpc*. Nesses termos, quanto maior a renda *per capita* municipal, menor tende

a ser a captação de recursos por meio de transferência voluntária média por habitante. Já para o modelo 2, a relação do $\log PIBpc$ com as transferências voluntárias totais foi positiva, de 0,011%.

O resultado negativo, embora *a priori* contrário ao efeito esperado, demonstra que municípios menos populosos, os quais geralmente têm $PIBpc$ menores, recebem montantes médios de TVM *per capita* maiores. Em contrapartida, o resultado positivo, encontrado para o modelo de TVM , se relaciona com os municípios mais populosos, com melhores desempenhos em termos de arrecadação e geração de renda e que registram médias menores de recursos captados por meio de $TVMpc$.

Diante desse resultado, pode-se sugerir ainda que, por um lado, o comportamento do $PIBpc$ em relação às TVM reforça o argumento de que esta modalidade de transferência não atua de maneira redistributiva. De outro lado, observa-se que, em termos *per capita*, as transferências tendem a ser distribuídas para municípios com maior receita própria municipal e com maior capacidade de investimento.

Para tanto, embora haja uma tendência de que municípios com menores índices de desenvolvimento humano sejam contemplados com mais recursos, a variável que representa o tamanho do eleitorado mostrou ter mais relevância do que o grau de desenvolvimento socioeconômico. Nesse sentido, talvez seja mais adequado reportar as TVM como uma política distributiva do ponto de vista fiscal, uma vez que beneficiam isoladamente municípios que realizam ações específicas, além de não se qualificarem como uma política que visa equalizar os recursos entre os entes federativos.

5 CONCLUSÕES

Os anos recentes têm caracterizado uma conjuntura político-econômica que combina o crescente desequilíbrio fiscal, as distorções provocadas pelos próprios sistemas regulatórios e o esgotamento do modelo federativo vigente. Nesse processo, cujo resultado tem se materializado na agravada restrição de recursos públicos, os municípios são os entes que enfrentam as maiores limitações orçamentárias, encontrando nas transferências voluntárias, recursos de caráter discricionário, uma alternativa à expansão dos gastos.

Com apoio nessa discussão, analisaram-se os fatores que determinam o acesso às transferências voluntárias da União pelos municípios brasileiros, no período entre 2008 e 2016, a partir de condicionantes que se organizam em três eixos, denominados de fatores técnicos, políticos e redistributivos. Esse objetivo foi metodologicamente atendido pela aplicação de um modelo de dados combinados estruturado na forma de painel, apoiado preliminarmente em análises descritivas para contextualizar essa modalidade de transferência de recurso.

Os resultados sobre os aspectos técnicos indicaram que há grande participação dos municípios no pleito pelos recursos, o que demonstra que esses entes públicos têm conhecimento da existência dessa modalidade de transferência e tomam a iniciativa de prospectar receitas adicionais. No entanto, os percentuais de conversão de propostas em convênios efetivados são baixos, o que sinaliza que há uma demanda dos municípios não atendida, por falha dos proponentes ou dos convenientes ou, ainda, por indisponibilidade de recursos. Ainda, em que pese se tenha utilizado *proxies* para mensurar a autonomia e profissionalização da burocracia como forma de medir a capacidade estatal, constatou-se que há direcionamento de maior fatia dos recursos para municípios com menor capacidade técnica.

Quanto ao fator político, não há direcionamento massivo de recursos para municípios cujos prefeitos sejam correligionários do presidente da República. Além disso, observou-se que o partido do prefeito com maior participação no rateio dos recursos não corresponde ao partido do presidente, mas sim ao partido com maior número de cidades administradas no país. Ainda, a sensibilidade de uma parcela dos partidos que compõem a coalisão governamental indica que pode haver viés político na seleção de beneficiários quando há alinhamento com a base governista.

No que diz respeito ao fator redistributivo, destaca-se que quanto menor o número de habitantes de um município, maior é o valor médio de recursos de natureza voluntária captado. Todavia, embora os municípios com maior receita própria recebam maior parcela de recursos em termos nominais, os dados por habitante demonstram que são os municípios de menor porte e com menores receitas próprias os que obtêm mais recursos de natureza discricionária.

Em uma perspectiva analítica, observa-se que os recursos não são direcionados com base em aspectos redistributivos, pois priorizam municípios com maior renda própria municipal *per capita* e não se relacionam com indicadores de desenvolvimento humano. De tal maneira, independentemente dos critérios estabelecidos por cada um dos ministérios, os quais atuam na condição de órgãos concedentes, os municípios menos desenvolvidos, em termos *per capita*, recebem a menor parcela de recursos.

No contexto da discussão sobre transferências voluntárias, sugestiona-se que essa modalidade de repasse seja efetivamente classificada como uma ação de política distributiva, e não redistributiva. Isso porque a origem dos recursos é difusa no orçamento geral da União e, também, porque não há contundência nos resultados que indiquem a priorização de municípios com menores índices de desenvolvimento humano ou, ainda, com baixos índices de receita própria municipal.

Apesar de as evidências não permitirem identificar de forma clara e objetiva quais fatores incidem sobre a descentralização de recursos e quais efeitos produzem, os resultados apontam um conjunto de aspectos que podem indicar a tendência

de seleção dos municípios para obtenção de recursos de natureza discricionária. Além disso, se mostram úteis aos agentes públicos para identificação de possíveis lacunas entre os objetivos dessa política de distribuição de recursos federais e os resultados da aplicação dos critérios de rateio.

Embora alguns dos resultados se choquem com a percepção empírica da realidade local, há que se considerar que são produto de um levantamento minucioso, realizado a partir de dados publicados pelos órgãos da União, mas que não abrangem todas as dimensões de análise ideais. Parte dos dados foram produzidos a partir de aproximações (*proxies*) e de dados cujas séries temporais não são contínuas e frequentes, o que limita a extensão interpretativa de alguns dos resultados obtidos.

Ademais, por se tratar de uma avaliação do funcionamento do mecanismo de captação de recursos discricionários, não se estabelece juízo sobre sua adequação ou não no que tange à eficiência do gasto público, mas se busca compreender como e quais características dos entes municipais contribuem ou não para a obtenção de recursos dessa natureza.

REFERÊNCIAS

- AFFONSO, R. B. A. **O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX: um balanço crítico**. 2003. 281 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.
- AMES, B. **Os entraves na democracia no Brasil**. Tradução de Vera Pereira. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- ARRETCHE, M.; RODDEN, J. Política distributiva na Federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 549-576, 2004.
- BAIÃO, A. L.; COUTO, C. G. A eficácia do *pork barrel*: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados. **Opinião Pública**, Campinas, v. 23, n. 3, p. 714-753, set.-dez. 2017.
- BALTAGI, B. H. **Econometric analysis of panel data**. 3. ed. Nova Jersey: John Wiley, 2005.
- BIJOS, D. **Federalismo, instituições políticas e relações intergovernamentais: um estudo sobre os elementos determinantes das transferências voluntárias da União para os municípios do estado de Minas Gerais**. 2013. 119 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 191-A, p. 1, 5 out. 1988. Seção 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 5 fev. 2018.

CATAIA, M. Federalismo brasileiro: as relações intergovernamentais analisadas a partir das transferências voluntárias (União/municípios). **Revista Geográfica de América Central**, v. 2, n. 47E, p. 1-16, 2011.

CIRIBELI, J. P.; MIQUELITO, S.; MASSARDI, W. de O. Transferências públicas de recursos: um estudo sobre o protecionismo partidário da União (PT) e do Estado de Minas Gerais (PSDB). **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 7, n. 2, p. 72-81, abr.-jun. 2015.

DALLAVERDE, A. K. **As transferências voluntárias no modelo constitucional brasileiro**. São Paulo: Blucher, 2016. Disponível em: <https://openaccess.blucher.com.br/article-list/as-transferencias-voluntarias-no-modelo-constitucional-brasileiro-320/list#articles>. Acesso em: 15 abr. 2018

FIorentino, L. C. F. D. **As transferências intergovernamentais no federalismo fiscal brasileiro**. 2010. 241 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

FIRJAN – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Metodologia**: Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal. Rio de Janeiro: Sistema Firjan, 2018. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/data/files/E8/06/F0/D5/58E1B610E6543AA6A8A809C2/Metodologia%20IFDM%20-%20Final.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2019.

FUKUYAMA, F. **What is governance?** Washington: Center for Global Development, jan. 2013. (CGD Working Paper, n. 314). Disponível em: <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1426906>. Acesso em: 3 maio 2018.

GREENE, W. H. (Ed.). **Econometric analysis**. 7. ed. Nova Jersey: Prentice Hall, 2012.

KAO, C. Spurious regression and residual-based tests for cointegration in panel data. **Journal of Econometrics**, v. 90, n. 1, p. 1-44, maio 1999.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.

LINHARES, P. de T. F. S. *et al.* Cooperação vertical em investimentos federais realizados por municípios. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, n. 9, p. 57-66, jan.-jun. 2016.

LITVACK, J.; AHMAD, J.; BIRD, R. **Rethinking decentralization in developing countries**. Washington: World Bank, 1998. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/938101468764361146/pdf/Rethinking-decentralization-in-developing-countries.pdf>. Acesso em: 19 maio 2018.

LOWI, T. J. (Ed.). **Distribuição, regulação, redistribuição**: as funções do governo. Tradução de André Villalobos. Nova York: Norton Company, 1966.

MARENCO, A. Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 60, n. 4, p. 1025-1058, 2017.

MARQUES JÚNIOR, L. S.; OLIVEIRA, C. A.; LAGEMAN, E. Federalismo fiscal brasileiro: problemas, dilemas e as competências tributárias. **Revista da Associação Mineira de Direito e Economia**, v. 9, p. 12-59, 2013.

MARTINS, J. C. **A organização do poder estatal e o desenvolvimento econômico**: a hipótese da descentralização diante da experiência brasileira. 2010. 134 f. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/16098/16098_1.PDF. Acesso em: 22 out. 2015.

MENDES, M.; MIRANDA, R. B.; COSIO, F. B. **Transferências intergovernamentais no Brasil**: diagnóstico e proposta de reforma. Brasília: Senado Federal, abr. 2008. (Texto para Discussão, n. 40). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-40-transferencias-intergovernamentais-no-brasil-diagnostico-e-proposta-de-reforma>. Acesso em: 30 jun. 2017.

MOUTINHO, J. de A. Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 1, p. 151-166, jan.-fev. 2016.

MOUTINHO, J. de A.; KNISS, C. T. Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: identificação de correlação entre variáveis. **Revista de Gestão e Projetos**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 90-101, jan.-abr. 2017.

MOUTINHO, J. de A.; KNISS, C. T.; MACCARI, E. A. 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**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 181-207, jan.-mar. 2013.

MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE, P. B. **Finanças públicas**: teoria e prática. Tradução de Carlos Alberto Primo Braga. São Paulo: Edusp, 1980. 673 p.

PEREIRA, R. J. de A.; COSTA, M. L. L. A. da. Capacidade burocrática local e alocação de transferências federais para os municípios brasileiros. *In*: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9., 2017, Montevideu. **Anais...** Montevideu: Alacip, 2017. Disponível em: <https://www.congresoalacip2017.org/arquivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czoNToiYTToxOntzOjEwOiJJRF9BUIFVSZVPIjtzOjQ6IjZlNTUiO30iO3M6MT0iaCI7czoMjoi-ZGMzMmM2MmIxZDgzYzI1OWRmMWFhZTk4M2lwMDdkZWYiO30%3D>. Acesso em: 1 jun. 2018.

PUTTOMATTI, G. C. F. **Capital político e transferências voluntárias no estado de São Paulo**. 2013. 73 f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2013.

REZENDE, F. A. **Finanças públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

ROGOFF, K.; SIBERT, A. Elections and macroeconomic policy cycles. **The Review of Economic Studies**, v. 55, n. 1, p. 1-16, jan. 1988.

SIQUEIRA, F. F. de. Ciclo político: uma revisão literária. **Boletim Informações Fipe**, n. 427, p. 57-66, abr. 2016. Disponível em: <https://downloads.fipe.org.br/publicacoes/bif/bif427-57-66.pdf>. Acesso em: 20 maio 2019.

SHAH, A. **A practitioner's guide to intergovernmental fiscal transfers**. Washington: World Bank, out. 2006. (Policy Research Working Paper, n. 4039). Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/a6fcf378-81ae-5fdb-82b5-52e7ea504dd0>. Acesso em: 1 jan. 2017.

SIMÃO, J. B.; ORELLANO, V. I. F. Um estudo sobre a distribuição das transferências para o setor de saúde no Brasil. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 33-63, jan.-mar. 2015.

SOARES, M. M.; MELO, B. G. de. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 4, p. 539-562, jul.-ago. 2016.

SOARES, M. M.; NEIVA, R. P. Federalism and public resources in Brazil: federal discretionary transfers to states. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 99-116, 2011.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 544/2016**. Auditoria realizada nos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, das Cidades, do Esporte e do Turismo com objetivo de examinar a política de alocação de recursos federais aos Municípios por meio de transferências voluntárias. Brasília: TCU, 9 mar. 2016. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-1686715>. Acesso em: 23 jan. 2018.

VARELA, P. S.; FÁVERO, L. P. L. Ineficiência do gasto público e poder de barganha: uma avaliação do *flypaper effect* na atenção básica à saúde. *In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE*, 10., 2010, São Paulo. **Anais...** São Paulo: EAC/FEA/USP, 2010. Disponível em: <https://congressousp.fipecafi.org/anais/artigos102010/565.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2019.

WOOLDRIDGE, J. M. (Ed.). **Econometric analysis of cross section and panel data**. Cambridge, Estados Unidos: The MIT Press, 2003.

APÊNDICE A

TABELA A.1
Resultados dos testes de estacionariedade

Variável	Teste	Lags	Estatística	Probabilidade	Resultado
<i>TVMpc</i>	ADF – Fisher Chi-Square	0	-115,9766*	0,0000	Estacionária
	PP – Fisher Chi-Square	0	-115,9766*	0,0000	Estacionária
<i>RPMpc</i>	ADF – Fisher Chi-Square	0	43,1889	1	Não estacionária
	ADF – Fisher Chi-Square	1	37,2146	1	Não estacionária
	ADF – Fisher Chi-Square	2	9,8632	1	Não estacionária
	PP – Fisher Chi-Square	0	43,1889	1	Não estacionária
	PP – Fisher Chi-Square	1	27,8348	1	Não estacionária
	PP – Fisher Chi-Square	2	14,1896	1	Não estacionária
<i>VPUP</i>	ADF – Fisher Chi-Square	0	34,4435	1	Não estacionária
	ADF – Fisher Chi-Square	1	62,5479	1	Não estacionária
	ADF – Fisher Chi-Square	2	-142,4213*	0,0000	Estacionária
	PP – Fisher Chi-Square	0	34,4435	1	Não estacionária
	PP – Fisher Chi-Square	1	35,635	1	Não estacionária
	PP – Fisher Chi-Square	2	39,6065	1	Não estacionária
<i>FET</i>	ADF – Fisher Chi-Square	0	24,064	1	Não estacionária
	ADF – Fisher Chi-Square	1	-39,8447*	0,0000	Estacionária
	PP – Fisher Chi-Square	0	24,064	1	Não estacionária
	PP – Fisher Chi-Square	1	25,455	1	Não estacionária
	PP – Fisher Chi-Square	2	30,7565	1	Não estacionária
<i>MRM</i>	ADF – Fisher Chi-Square	0	-42,9284*	0,0000	Estacionária
	PP – Fisher Chi-Square	0	-42,9283*	0,0000	Estacionária
<i>CAP_INV_m1</i>	ADF – Fisher Chi-Square	0	-22,9835*	0,0000	Estacionária
	PP – Fisher Chi-Square	1	-86,7412*	0,0000	Estacionária
<i>DPOP</i>	PP – Fisher Chi-Square	0	183,8437*	0,0000	Não estacionária
	ADF – Fisher Chi-Square	1	181,407	1	Não estacionária
	ADF – Fisher Chi-Square	2	125,7136	1	Não estacionária
	PP – Fisher Chi-Square	0	183,8437	1	Não estacionária
	PP – Fisher Chi-Square	1	27,5218	1	Não estacionária
	PP – Fisher Chi-Square	2	20,2059	1	Não estacionária

(Continua)

(Continuação)

Variável	Teste	Lags	Estatística	Probabilidade	Resultado
PIBpc	ADF – Fisher Chi-Square	0	38,8241	1	Não estacionária
	ADF – Fisher Chi-Square	1	20,7048	1	Não estacionária
	ADF – Fisher Chi-Square	2	8,7405	1	Não estacionária
	PP – Fisher Chi-Square	0	38,8241	1	Não estacionária
	PP – Fisher Chi-Square	1	34,7234	1	Não estacionária
	PP – Fisher Chi-Square	2	30,1455	1	Não estacionária
FES	ADF – Fisher Chi-Square	0	39,2081	1	Não estacionária
	ADF – Fisher Chi-Square	1	18,55592	1	Não estacionária
	ADF – Fisher Chi-Square	2	-457,4953*	0,0000	Estacionária
	PP – Fisher Chi-Square	0	39,2081	1	Não estacionária
	PP – Fisher Chi-Square	1	36,3231	1	Não estacionária
	PP – Fisher Chi-Square	2	30,3243	1	Não estacionária
CCAP	ADF – Fisher Chi-Square	0	-38,9404	0,0000	Estacionária
	PP – Fisher Chi-Square	0	-56,8233	0,0000	Estacionária
IF	ADF – Fisher Chi-Square	0	-31,7129	0,0000	Estacionária
	PP – Fisher Chi-Square	0	-31,7129	0,0000	Estacionária
RPMpc	ADF – Fisher Chi-Square	0	43,1889	1	Não estacionária
	ADF – Fisher Chi-Square	1	37,2648	1	Não estacionária
	ADF – Fisher Chi-Square	2	9,8632	1	Não estacionária
	PP – Fisher Chi-Square	0	43,1889	1	Não estacionária
	PP – Fisher Chi-Square	1	27,8348	1	Não estacionária
	PP – Fisher Chi-Square	2	14,1896	1	Não estacionária

Elaboração dos autores.
Obs.: Significância: *** 1%; ** 5%; e * 10%.

Originais submetidos em: maio 2020.

Última versão recebida em: out. 2022.

Aprovada em: out. 2022.