

PESQUISA: CENTRALIZAÇÃO, ORÇAMENTO E FEDERAÇÃO.

Relatório Final do estudo sobre o tema: Os sistemas nacionais de políticas públicas e a política nacional.

TÍTULO: Além da ponta do Iceberg: Transferências voluntárias e a política de distribuição de recursos

Pesquisadores responsáveis:

George Avelino

Ciro Biderman

Natália Salgado Bueno

1ª Parte: As Transferências Voluntárias a Prefeitos e Entidades Sem Fins Lucrativos no Brasil: uma análise descritiva da distribuição de recursos federais (2003 a 2015)¹

Introdução

Neste texto, apresentamos características gerais de transferências a prefeitos e a entidades sem fins lucrativos e padrões de alocação desses recursos. Em especial, estamos interessados em analisar e verificar possíveis padrões de alocação que visem a interesses eleitorais e partidários de governantes.

Este texto é composto de cinco partes, além da introdução. Primeiramente, faz-se uma breve revisão da literatura sobre transferências federais a governantes subnacionais e a entidades sem fins lucrativos. Em segundo lugar, apresentamos as bases de dados utilizadas para as análises, em especial as vantagens e desvantagens de cada fonte de dados. Em terceiro lugar, apresentamos, em termos gerais, como se compõem as transferências federais. Em quarto lugar, avançamos na discussão sobre a distribuição de recursos a prefeitos e a ESFLs por interesses eleitorais dos governantes. Por fim, delineamos os próximos passos de pesquisa.

Breve Revisão de Literatura

Estudos sobre a Argentina (Calvo e Murillo, 2004), Austrália (Worthington and Dollery, 1998), Estados Unidos (Dynes & Huber, 2015), Brasil (Ames, 2001; Brollo & Nannicini, 2012; Barone, 2013; Nunes, 2014; Bueno, 2016), Espanha (Castells e Solé-Ollé, 2005), Suécia (Johansson, 2003) e mesmo em países centralizados como a Grã-Bretanha (Fournaise & Hutlun-erden, 2015) encontram evidências de que governos centrais distribuem recursos com base em

¹Paste deste relatório contém dados e análises que fazem parte da pesquisa de doutorado de Natália S. Bueno (Candidata ao Ph.D. pela Yale University) e de uma parceria entre Natália S. Bueno e Felix G. (IPEA), materializada nos PNPD 072/2014-2015 e PROREDES “Governança Democrática no Brasil Contemporâneo” (2010-2011). Leonardo Barone (FGV/SP) também colaborou na produção de parte dos dados aqui apresentados. Avelino e Biderman também agradecem à FAPESP (projeto # 2013/15658-1).

interesse eleitorais. Essa literatura consistentemente encontra que governos distribuem recursos a outros governos subnacionais com base em interesses eleitorais. Ou seja, os governantes distribuem recursos tendo em vista maximizar suas chances eleitorais de reeleição (seja do governante ou seu partido) e não maximizar o bem-estar da população.²

Apesar disso, existem desacordos sobre qual a estratégia de distribuição que maximiza o retorno eleitoral dos governantes: governantes devem enviar mais recursos para áreas governadas por aliados ou para áreas com o maior número de eleitores que apoia o partido do governante? Devem priorizar áreas em que o apoio ao partido é forte ou áreas em que o apoio ao partido é marginal (de modo a ganhar votos de indecisos) (Stokes et al, 2013)? No caso do Brasil, onde prefeitos possuem várias responsabilidades de implementação de políticas públicas e capacidade de mobilizar eleitores, existem estudos que apontam que o governo central tende a priorizar governantes subnacionais que pertencem ao partido da presidência e à coalizão federal (Ames, 2001; Rodden & Arretche, 2009; Brollo & Nanicinni, 2012; Nunes, 2014).

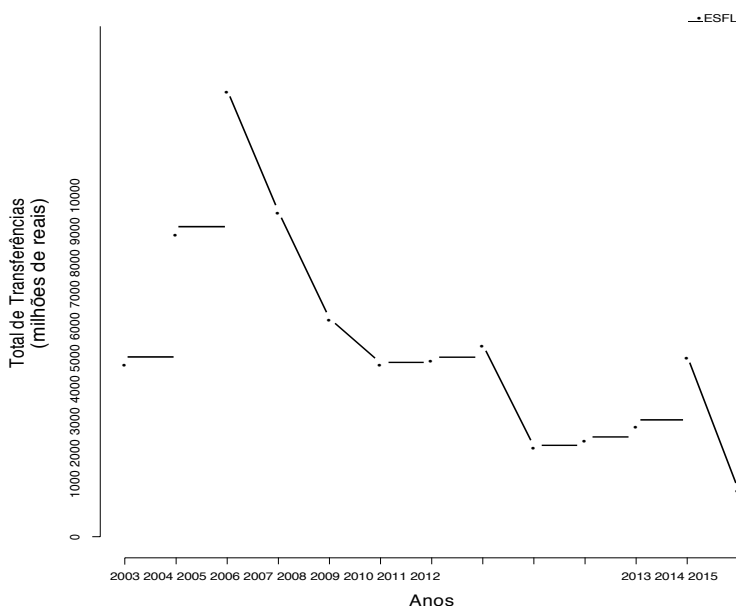
Qual o papel de entidades sem fins lucrativos nessa literatura? Existem diversos estudos sobre o papel de entidades sem fins lucrativos como parte da estratégia de partidos para conquistar o voto dos pobres (Thachil, 2014) ou de grupos co-étnicos (Cammatt, 2013). No entanto, é difícil estimar qual o papel de entidades não-governamentais na oferta de serviços públicos. Segundo estimativas de um estudo comparado de países em desenvolvimento, cerca de 28% de médicos trabalham em clínicas não-governamentais, sem fins lucrativos. Mais importante para os objetivos deste estudo, segundo outro estudo comparativo de 35 países, cerca de 35% dos recursos dessas entidades não-governamentais provém de fontes governamentais, semelhantes às transferências a governos subnacionais ou como outras formas de subsídios públicos (Salamon, 2003).

Apesar de volume de recursos públicos, existem poucos estudos sistemáticos sobre a alocação de recursos governamentais a entidades sem fins lucrativos. (Salamon, 2003; Bueno, 2016). Nas próximas sessões, nós apresentamos informações sobre o volume e forma de distribuição de recursos aos municípios e às ESFLs no Brasil.

² Naturalmente, esse tipo de resultado pode se dever ao chamado “viés de publicação”: artigos que não encontram resultados “positivos” (ou estatisticamente significante) não são submetidos para publicação ou são recusados. Desse modo, resultados publicados tendem a ser “positivos”, o que impede a disseminação de trabalhos que encontram resultados sem “significância estatística” (Golden & Min, 2013).

Características Gerais

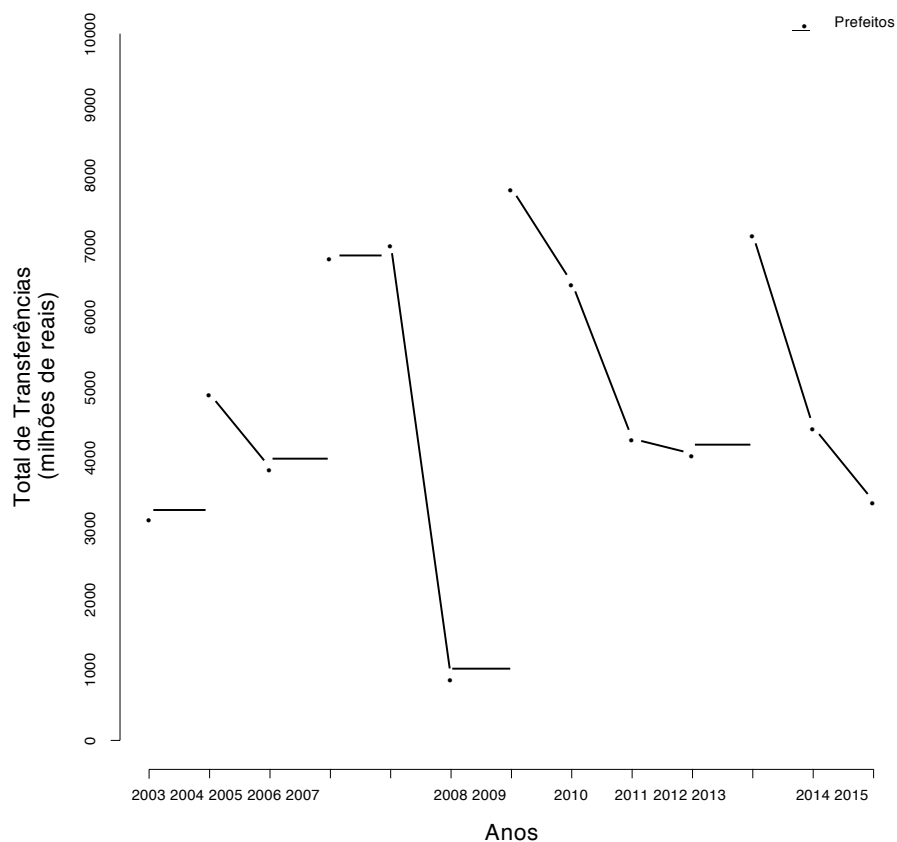
De 2003 a 2015, transferências voluntárias a entidades sem fins lucrativos totalizaram cerca de 41 bilhões de reais.³ Esse valor se refere a qualquer transferência a entidades classificadas como entidade sem fins lucrativos, o que engloba transferências a fundações universitárias de apoio a pesquisa, partidos políticos, organizações sociais, Sistema S, associações comunitárias, entre outras. Neste primeiro momento, mantivemos todo o universo de transferências – na próxima sessão, focamos em entidades não-estatais. A média das transferências neste período foi de aproximadamente 1 milhão e 150 mil reais (e com uma mediana de 220 mil reais). A Figura 1 abaixo apresenta a evolução das transferências a entidades sem fins lucrativos entre 2003 e 2015.



Transferências a prefeitos compõem um contingente ainda maior de recursos. Entre 2003 e 2015, cerca de sessenta e quatro bilhões de reais foram enviados a prefeituras via transferências voluntárias da união. A média das transferências neste período foi de

³ Foram utilizados valores de dezembro de 2015. Tal como especificado no Apêndice deste relatório, os dados utilizados nas próximas seções são do SigaBrasil (2003 a 2011) e do SICONV (2012 a 2015). Os resultados utilizando os dados do SigaBrasil (2003 a 2007) e do SICONV (2008 and 2015) são muito semelhantes; foi feita, portanto, a escolha de utilizar os dados do SigaBrasil entre 2003 e 2011 e SICONV entre 2012 a 2015 devido à disponibilidade de variáveis de classificação das entidades entre 2003 a 2011 no SigaBrasil que não estão disponíveis no SICONV.

aproximadamente 1 milhão e 130 mil reais (e com uma mediana de 385 mil reais). A Figura 2 abaixo apresenta a evolução das transferências a prefeitos entre 2003 e 2015.



Distribuição Socioeconômica

As distribuições socioeconômicas dos municípios que recebem recursos para entidades sem fins lucrativos e dos municípios que recebem transferências a prefeitos possuem algumas diferenças interessantes. Como será apresentado, nota-se uma associação maior entre

transferências a ESFL em municípios com menor renda, escolaridade e maior pobreza do que entre as transferências a prefeitos.⁴

Tabela 1: Distribuição de Transferências per capita por Renda per capita em Municípios

Transferências a ESFL			Transferências a Prefeitos		
Quartil de Renda per capita	Média	Desvio-Padrão	Quartil de Renda per capita	Média	Desvio-Padrão
[38.2,248]	22	166	[28.4,80.1]	56	118
(248,340]	6	32	(80.1,125]	58	107
(340,456]	3	18	(125,189]	67	119
(456,605]	1	6	(189,249]	62	137
(605,955]	1	5	(249,955]	46	86

Nota: As diferenças nos quintis de renda se devem às diferenças de dados faltantes de transferências para ESFL e Prefeitos, o que leva a uma diferença de cobertura de dados sobre renda per capita nas duas bases de dados. Transferências a prefeitos incluem transferências correntes e de capital.

As transferências *per capita* para entidades sem fins lucrativos segue um padrão nítido.

Quanto menor a renda per capita do município, menor o nível educacional (segundo o IDH) e maior a taxa de pobreza, maior a transferência *per capita* para entidades sem fins lucrativos.

Tabela 2: Distribuição de Transferências per capita por Nível de Educação em Municípios

Transferências a ESFL			Transferências a Prefeitos		
Quartil de Educação (IDH)	Média	Desvio-Padrão	Quartil de Educação (IDH)	Média	Desvio-Padrão
[0.472,0.86]	21	154	[0.425,0.697]	55	121
(0.86,0.894]	6	68	(0.697,0.771]	57	92
(0.894,0.919]	3	25	(0.771,0.824]	64	112
(0.919,0.933]	2	9	(0.824,0.863]	64	146
(0.933,0.978]	1	7	(0.863,0.978]	49	94

Nota: As diferenças nos quintis de educação (IDH) se devem às diferenças de dados faltantes de transferências para ESFL e Prefeitos, o que leva a uma diferença de cobertura de dados sobre educação (IDH) nas duas bases de dados. Transferências a prefeitos incluem transferências correntes e de capital. Educação medida pelo Índice de Desenvolvimento Humano.

⁴ Todas as medidas socioeconômicas e populacionais foram medidas em 2000.

Tabela 3: Distribuição de Transferências per capita por Taxa de Pobreza em Municípios

Transferências a ESFL			Transferências a Prefeitos		
Quartil de Taxa de Pobreza	Média	Desvio-Padrão	Quartil de Taxa de Pobreza	Média	Desvio-Padrão
[2.89,12.1]	2	15	[2.89,22.7]	45	87
(12.1,14.2]	1	8	(22.7,35.6]	62	136
(14.2,22.4]	3	12	(35.6,55.6]	66	117
(22.4,31.5]	9	110	(55.6,70.8]	61	115
(31.5,88.7]	17	129	(70.8,93]	53	114

Nota: As diferenças nos quintis de taxa de pobreza se devem às diferenças de dados faltantes de transferências para ESFL e Prefeitos, o que leva a uma diferença de cobertura de dados sobre taxa de pobreza nas duas bases de dados. Transferências a prefeitos incluem transferências correntes e de capital. Taxa de pobreza é a Proporção de domicílios com renda domiciliar per capita inferior à linha de pobreza. A linha de pobreza aqui considerada é o dobro da linha de extrema pobreza, uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da FAO e da OMS (fonte IPEADATA).

As transferências a prefeitos também apresentam padrão nítido, ainda que distinto das transferências a entidade sem fins lucrativos. As médias das transferências *per capita* para prefeitos são maiores nos terceiros e quartos quintis de renda, escolaridade e pobreza do que nos municípios nos extremos (superiores e inferiores) socioeconômicos.

Por fim, vale ressaltar que, para todas as análises nas tabelas 1 a 3, apresenta-se a transferência pelo perfil socioeconômico dos municípios e não dos beneficiários das políticas públicas financiadas pelas transferências. Desse modo, não é possível afirmar diretamente que um tipo de transferência tem, necessariamente, o perfil mais redistributivo do que o outro, sem uma análise detalhada do programa e do perfil dos beneficiários. Além disso, é importante notar que a variabilidade dessas transferências é substancial em qualquer quintil socioeconômico, ainda que essa seja uma característica comum em dados de transferências.

Padrões Partidários de Distribuição de Recursos

A análise dos padrões partidários de distribuição de recursos exige algumas escolhas. Em quais tipos de transferências esperamos que haja interesse e espaço para influência política na distribuição de recursos?

A literatura internacional sobre transferências federais a prefeitos e governadores frequentemente trata do chamado gasto em infraestrutura (Golden e Min, 2012). A ênfase nesse tipo de gasto deve-se ao mecanismo teórico que fundamenta as teorias sobre alocação de recursos: governantes querem o reconhecimento pelas transferências e obras de infraestrutura financiadas com convênios são mais visíveis ao eleitor do que recursos que financiam serviços sociais e gastos com pessoal.⁵ No entanto, gastos com infraestrutura compõem somente uma parte do tipo de recurso que é alocado a ESFLs e a prefeituras (Lopez e Bueno, 2011; Lopez e Barone, 2013): parte importante dos recursos é utilizada para realização de eventos, treinamentos de pessoal, gastos correntes das entidades. Desse modo, ao utilizar somente gastos com infraestrutura (por exemplo, a reforma de um hospital filantrópico ou a construção de uma quadra esportiva), deixaria de fora parte importante dos bens públicos financiados com transferências a entidades sem fins lucrativos e prefeituras.

No entanto, é necessário fazer algumas escolhas de exclusão de dados para a análise. Foram excluídas transferências a fundações universitárias e entidades de pesquisa (usualmente classificadas pelo IPEA como “Fundações de Apoio à Pesquisa”), financiadas por recursos públicos via FINEP, CNPq e CAPES nesta parte da análise. Universidades e financiadoras de pesquisa possuem ampla autonomia para determinar o financiamento de entidades produtoras de pesquisa, passando ao largo de decisões ministeriais e da Casa Civil. Além do mais, ainda que fundações universitárias sejam classificadas como entidades sem fins lucrativos e os recursos transferidos a elas sejam categorizados como transferências a entes sem fins lucrativos, as fundações universitárias são, para fins práticas, agentes de universidades públicas federais, que são instituições governamentais, ainda que com ampla autonomia. Desse modo, se o objetivo

⁵ Sobre a preferência dos governantes pela produção de “bens públicos visíveis”, ver também Mani e Mukand (2007)

da análise é identificar padrões de alocação de recursos a entidades não-estatais, as fundações universitárias federais e outras entidades de pesquisa não se encaixam nessa categoria.

Além de fundações universitárias e públicas, parte das entidades sem fins lucrativos também possui caráter parcialmente estatal: partidos políticos, serviço social autônomos, e organizações sociais (OS).⁶ Foram excluídas também as transferências realizadas pela Justiça do Trabalho, Justiça Eleitoral, Justiça Federal, Justiça Militar da União e Supremo Tribunal Federal. Finalmente, como parte dos convênios foram complementados com emendas parlamentares, nós incluímos esses tipos de convênio na análise.

A Tabela 4 apresenta uma primeira descrição da distribuição de recursos a prefeituras e a entidades sem fins lucrativos de acordo com o partido do prefeito no momento da eleição, ou seja, sem considerar eventuais mudanças de partido durante o mandato. Em primeiro lugar, nota-se que prefeitos recebem muito mais recursos per capita do que entidades sem fins lucrativos, o que se deve tanto pelo fato de que existe um maior volume de transferências a prefeitos e pelo fato de que ESFLs recebem recursos em municípios maiores e para projetos com menor escopo do que prefeitos (idealmente, nós teríamos o número de beneficiários previstos para cada convênio e não só o número de habitantes por município). Em segundo lugar, os municípios governados pelo Partido dos Trabalhadores (que esteve na presidência durante o período analisado) não são os maiores beneficiários de transferências a prefeitos e a entidades sem fins lucrativos. Ao mesmo tempo, prefeitos de alguns partidos da oposição (como o DEM) e partidos da coalizão federal receberam mais recursos, em média, do que prefeitos do próprio PT e outros partidos da oposição e da coalizão receberam menos recursos. Portanto, esse tipo de análise não permite determinar qual o efeito da filiação partidária do prefeito sobre a alocação de recursos.

⁶ Essas entidades são frequentemente chamadas de “paraestatais”: entidades que não integram diretamente a administração pública, mas atuam paralelamente ao Estado. Frequentemente, essas entidades possuem patrimônio público ou misto, e possuem órgãos diretivos (como conselhos) com participação do Estado. Naturalmente, há bastante variação na composição dessas entidades e na sua autonomia com relação ao estado.

**Tabela 4: Distribuição de Transferência por Partido Político do Prefeito
(em reais per capita, 2003 a 2015)**

Partidos	ESFL	Prefeitos
DEM	14.5	154.7
PC do B	7.3	142.2
PDT	10.5	95.6
PFL	6.5	53.9
PHS	23.4	80.2
PL	7.2	62.9
PMDB	6.8	111.8
PMN	5.2	98.1
PP	16.6	159.9
PPB	4	30.0
PPS	7.5	92.8
PR	15	157.5
PRB	28.4	142.8
PRN	0.4	134.2
PRP	6.7	64.3
PRTB	48.5	89.1
PSB	8.8	114.0
PSC	7.1	130.9
PSD	16.5	115.4
PSDB	7.9	82.4
PSDC	16.5	73.2
PSL	6.4	61.9
PSOL	2.2	92.7
PST	1.7	65.5
PT	11.7	128.5
PT do B	22.9	94.7
PTB	7.8	97.9
PTC	3.4	65.2
PTN	27.7	195.7
PV	12	107.8

Como discutido anteriormente, estudos anteriores encontraram que o partido da presidência tende a priorizar recursos para prefeitos correligionários. Como um primeiro corte,

comparamos municípios em que o Partido dos Trabalhadores é competitivo,⁷ ou seja, nos municípios nos quais o PT teve um candidato a prefeito que ficou colocado em primeiro ou segundo lugar nas eleições municipais. Assim, é possível comparar municípios em que o partido da presidência é relevante, onde a alocação estratégica de recursos federais é mais saliente.

Como a Tabela 5 abaixo sugere, o alinhamento partidário do prefeito está associado com padrão de distribuição de recursos federais: municípios governados por prefeitos do mesmo partido da presidência recebem mais recursos do que municípios governados por outros partidos. Interessantemente, o padrão oposto é encontrado para transferência a entidades sem fins lucrativos, como mostra a Tabela 6. Municípios governados pela oposição recebem mais recursos do que municípios governados pelo Partido dos Trabalhadores.

Tabela 5: Distribuição de Transferências a Prefeitos por Alinhamento Partidário (2003 a 2015)

	Média (per capita, reais)	Soma (per capita, reais)
Prefeito Alinhado	203.0	348,216.5
Prefeito Não-Alinhado	174.2	329,287.1

Notas: Prefeitos alinhados são prefeitos pertencentes ao PT no momento da eleição municipal. Municípios em que o PT foi competitivo (ganhador ou segundo colocado em eleições municipais).

Tabela 6: Distribuição de Transferências a ESFL por Alinhamento Partidário (2003 a 2015)

	Média (per capita, reais)	Soma (per capita, reais)
Prefeito Alinhado	10.8	18,445.9
Prefeito Não-Alinhado	15.5	29,456.0

Notas: Prefeitos alinhados são prefeitos pertencentes ao PT no momento da eleição municipal. Municípios em que o PT foi competitivo (ganhador ou segundo colocado em eleições municipais).

Novamente, essas evidências não são suficientes para argumentar que interesses eleitorais orientam a distribuição de recursos a prefeitos e a entidades sem fins lucrativos. Municípios governados por prefeitos pertencentes ao mesmo partido da presidência são diferentes em diversos sentidos: eles possuem diferenças populacionais, em características

⁷ É a parte da amostra de municípios utilizada nos textos que utilizam a estratégia “regressão descontínua”, discutida a seguir.

socioeconômicas, densidade da sociedade civil e necessidades de serviços públicos. E essas diferenças estão associadas a fatores que afetam as transferências a prefeitos e ESFLs: municípios com piores índices socioeconômicos possuem maior necessidade de programas sociais financiados por transferências, municípios que possuem mais entidades possivelmente recebem mais recursos a ESFLs. Desse modo, é difícil atribuir ao alinhamento partidário entre o presidente e o prefeito a alocação de recursos para entidades sem fins lucrativos.

Numa tentativa de identificar o efeito do alinhamento partidário entre prefeitos e presidência, Bueno (2016), segundo Brollo & Nannicini (2012), utiliza uma estratégia que, sob certos pressupostos críveis, permite a identificação o efeito do alinhamento partidária. Bueno (2016) compara municípios em que o partido alinhado com a presidência ganhou por margens extremamente pequenas com municípios em que o partido alinhado com a presidência perdeu por margens extremamente pequenas. Intuitivamente, esse tipo de desenho de pesquisa permite que a vitória eleitoral do partido da presidência nas eleições para prefeito seja um processo de chance “como se fosse” aleatório (*as-if random*). Assim, é possível identificar o efeito causal de alinhamento partidário do prefeito sobre transferências a prefeitos e a ESFLs, independente de outros fatores, como diferenças socioeconômicas, demográficas, entre outros fatores. Essa estratégia, conhecida como regressão descontínua, já foi utilizada por outros trabalhos relevantes sobre desempenho eleitoral (Avelino et al, 2012), emendas parlamentares (Barone, 2013) e transferências voluntárias (Brollo e Nannicini, 2012).

Esses estudos sugerem que há uma estratégia de recompensar prefeitos que pertencem ao mesmo partido da presidência e evitar a oposição (*bypass*) através de transferências a entidades sem fins lucrativos. Existem diversas possibilidades de explicação para esses padrões: o governo central utiliza recursos para prefeitos para punir a oposição por receio de que prefeitos da oposição tomem crédito por esses recursos (Brollo e Nannicini, 2012), presidentes usam esses recursos para permitir que prefeitos correligionários sinalizem ao eleitorado que eles são capazes de oferecer bens públicos (Bracco et al, 2015) ou ainda que a avaliação do partido que controla o governo central é beneficiada por melhores avaliação do partido no nível local (Fouirnaies e Mutlu-Eren, 2015). E, com relação a transferências a entidades sem fins lucrativos, também existem diversas possibilidades: por exemplo, evitar que prefeitos da

oposição tomem crédito por programas e utilizar essas entidades para financiar, indiretamente, o partido da presidência que perdeu a eleição local (Bueno, 2016).

Por fim, vale ressaltar que entre 2003 e 2015 só o Partido dos Trabalhadores teve o cargo da presidência, de modo que, com os dados que apresentamos aqui, não é possível separar os efeitos entre alinhamento partidário entre prefeito e presidência e simplesmente pertencer ao PT. Por exemplo, o tipo de padrão encontrado aqui existiu no período em que o PSDB teve controle da presidência? É possível que esse tipo de distribuição de recursos ocorra em governos de outros partidos?

Trabalhos existentes sugerem que governos do PSDB tiveram comportamento semelhante ao governo do PT. Brollo e Nannicini (2012) analisam o período entre 1999 e 2010,⁸ encontrando padrão semelhante ao descrito neste texto. Puttomatti (2013) analisa o comportamento do PSDB enquanto governante de São Paulo entre 2003 e 2010 e encontra que o governo do Estado de São Paulo também prioriza prefeitos alinhados com transferências voluntárias estaduais e prioriza municípios governados pela oposição com recursos de transferências a ESFL. Esses dois trabalhos (assim como outros estudos internacionais citados anteriormente), portanto, sugerem que esse tipo de estratégia é comum a diferentes partidos.

⁸ A partir dos dados da FINBRA, em especial transferências de capital.

2ª PESQUISA: As Transferências Federais Voluntárias para Municípios por Ministério

Na primeira parte deste relatório, tratamos o governo central como uma entidade única, centralizada na figura da presidência. Essa abordagem estilizada do funcionamento do governo central tem algumas vantagens. No entanto, esse tipo de descrição é claramente incompleto. O governo central é composto por uma coalização de partidos. Apesar da presidência, via Casa Civil, possuir capacidade de influenciar, ministros são responsáveis por assinar convênios e contratos com ESFLs e com prefeitos. Desse modo, é importante verificar se a estratégia de recompensar prefeitos e evitar oposição é concentrada nos ministérios controlados pelo partido que também controla a presidência ou se ela também ocorre nos outros ministérios.

A pergunta a que se busca responder neste momento da pesquisa é: quais são os impactos políticos do estabelecimento dessa relação direta entre União e Municípios? Mais especificamente: no que diz respeito à alocação das transferências voluntárias, Ministérios (i) favorecem Municípios em que o partido do Prefeito coincida com o do respectivo Ministro? (ii) favorecem Municípios ou regiões responsáveis pela eleição de parlamentares do mesmo partido do Ministro?

Como vimos na seção anterior (tabela 5), os municípios do partido do presidente tendem a receber mais recursos de transferências voluntárias do que outros partidos. Nesta segunda parte, avançamos na análise dos dados de transferências voluntárias discutidos na parte anterior para verificar se há alguma evidência ainda que preliminar de uso político das transferências voluntárias. Esse produto está dividido em cinco seções. Na primeira seção discutimos por que seria de se esperar que houvesse uso político das transferências voluntárias a partir de uma revisão da literatura. Na segunda seção apresentamos alguns índices sintéticos para verificar se de fato há alguma evidência desse fenômeno e aproveitamos para mostrar um pouco da heterogeneidade que há entre os ministérios no que se refere às transferências voluntárias. Na terceira seção apresentamos a estratégia empírica para testarmos se há de fato

ingerência política na gestão dos convênios. Na quarta seção apresentamos os resultados da análise empírica e a quinta seção conclui e propõe novos caminhos de pesquisa.

Revisão da Literatura: Gastos e Votos em um Regime Federalista

Nas últimas décadas a ciência política brasileira tem se dedicado a entender o uso político das emendas parlamentares para compreender como se daria, potencialmente, o equilíbrio político do país.⁹ Reconhecendo que a proporção das emendas na execução orçamentária é relativamente baixa, os estudos argumentavam que elas representavam a ponta do iceberg: as demais transferências para as quais o governo tem discricionariedade seguiriam a mesma lógica política das emendas. Ocorre que esse argumento não teve o mesmo desenvolvimento empírico. Em outras palavras, não sabemos se a lógica das emendas se sustenta para o grosso das transferências voluntárias.

Nessa pesquisa procuramos justamente recuperar a lógica política do grosso das transferências voluntárias (convênios) do governo federal para os municípios. Provavelmente o principal motivo que levou os pesquisadores a se focar apenas nas emendas é o fato de que a emenda tem nome e endereço: sabe-se quem foi o autor da emenda e, na maioria dos casos, para qual município se direcionou. No caso dos convênios sabemos o ministério e o município conveniado. Porém, a “autoria” é bem mais tênue.

Uma característica comum na formação das coalizões de apoio parlamentar ao redor do mundo é a troca de ministérios, ou outros cargos no governo, por apoio parlamentar. Mas, por que ocupar ministérios seria importante para os partidos? Em outras palavras, qual é o valor de um ministério para um partido? De forma geral, a ocupação de um ministério somente seria interessante se representasse algum tipo de retorno para o partido que o ocupa. Em geral, esse retorno poderia resultar de dois aspectos não necessariamente excludentes (Kitschelt 2000). O primeiro é o apoio dos eleitores à implementação das propostas programáticas do partido para a área sob jurisdição do ministério. O segundo aspecto, mais importante para os propósitos deste trabalho, é a capacidade do partido de usar os recursos do ministério para atender

⁹ Ver entre outros autores, os trabalhos de Barry Ames (1995a, 1995b e 2001), Pereira e Mueller (2003), Pereira e Rennó (2006).

demandas de eleitores específicos. No caso brasileiro, este último aspecto seria representado pela capacidade de direcionar os recursos do ministério para os municípios, como forma de gerar vantagens eleitorais prioritariamente para os deputados membros da bancada partidária responsável pela indicação do ministro.

A nossa hipótese de trabalho, baseada no segundo aspecto apontado acima, é que o ministro, quando for político,¹⁰ tentará de alguma maneira se apropriar politicamente do gasto público associado ao convênio. Assumimos também que os ministros devem se utilizar de um canal para compartilhar os créditos pela autoria, e execução, do projeto que passa provavelmente pela intermediação de um deputado. A ideia é que um prefeito necessitando de um convênio com o governo federal acessa um deputado federal que por sua vez acessa o ministro que garante o convênio. Nestes termos, essa relação seria mais fácil se o prefeito, o deputado e o ministro fossem membros do mesmo partido.¹¹ Consequentemente, deveríamos observar, proporcionalmente, mais transferências para municípios do partido do ministro do que para municípios administrados por prefeitos de outros partidos. Em síntese, a pergunta principal que tentamos responder nessa pesquisa é se os ministros “políticos” utilizam as transferências voluntárias para os municípios de maneira estratégica, ou seja como instrumento para facilitar o desempenho eleitoral dos parlamentares de seu partido, os principais responsáveis pela indicação do ministro.

Dentro da lógica descrita acima há três atores fundamentais dos quais conseguimos identificar apenas dois: o ministro e o prefeito que recebeu o convênio. Uma peça chave na nossa visão não pode ser localizada, o deputado que cumpriria o papel de *broker* do sistema. Neste esquema hipotético, o prefeito precisa ter uma ligação com o deputado para solicitar ajuda na efetivação do convênio. Avelino, Biderman e Barone (2012) mostram que há uma grande influência da eleição de um prefeito nos votos para deputado federal desse partido no pleito realizado dois anos depois. Portanto, é possível imaginar que o prefeito ajude na eleição

¹⁰ Para fins desse artigo seguimos a classificação sugerida por Amorim Neto (2000, 2006a, 2006b) sobre quais ministros são políticos e a qual partido estão vinculados.

¹¹ Em termos sintéticos, a hipótese chave é que as organizações partidárias importam ao definir coletivos de políticos que tendem a estabelecer relações reiteradas com vistas a obter objetivos comuns; no caso, viabilizar a carreira política de seus membros.

de um determinado deputado do seu partido o qual o ajuda nos anos seguintes a conseguir convênios que, por sua vez, devem ajudar na sua reeleição.

Portanto, do ponto de vista empírico, essa pesquisa procura verificar: (i) se ministros “políticos” realizam relativamente mais convênios com municípios cujo prefeito é do seu partido; e (ii) se esses convênios se localizam em municípios nos quais o partido tem uma concentração de votos para deputado federal acima da média. Há alguma evidência na literatura de que as emendas se destinam mais a municípios governados por prefeitos do mesmo partido que o deputado. No entanto, não está tão claro (empiricamente) se os deputados destinam mais emendas para municípios onde tiveram (proporcionalmente) mais votos ou não.

Em termos teóricos, os deputados poderiam adotar duas estratégias: enviar emendas para os municípios onde têm mais votos, mantendo seu grupo de apoio ou tentar “conquistar” um novo município enviando emendas para um município onde não tiveram proporcionalmente tantos votos; mas, cujos eleitores poderiam ser conquistados.¹² Da mesma forma um prefeito poderia acessar um deputado do seu partido com poucos votos no município com a possibilidade do mesmo incrementar seu campo de ação ou acessar o deputado que já está estabelecido no município.

Outra questão espacial ainda em disputa é se há alguma forma de contágio nos votos ou não. Em outras palavras, o destino das transferências pode ser para um município sem uma concentração de votos particularmente alta, porém em uma região (mais ampla) na qual o partido apresenta alta concentração eleitoral. Se há contágio, enviar para o município deveria afetar o voto do deputado em toda região. Assim, a decisão se daria em uma escala geográfica distinta do município. Avelino, Biderman e Silva (2011) mostram que a escala de concentração dos deputados federais é provavelmente maior do que o município; a escala mais provável é a microrregião. Nesse caso, microrregiões com alta concentração seriam privilegiadas escolhendo-se o município no qual houvesse um prefeito do mesmo partido do ministro pelo mecanismo proposto anteriormente.

¹² Essa literatura, conhecida como “política distributiva” tem seus artigos paradigmáticos em Cox e McCubbins (1986) que argumentam que o foco da redistribuição através de transferência governamentais deve ser realizada primordialmente para os eleitores fiéis, os *core voters*; e em Dixit e Londregan (1996) que argumentam pelo foco nos eleitores indecisos e potencialmente capturáveis, os *swing voters*.

Mas quais são os critérios utilizados pela União para definir quais serão os Municípios beneficiados pelas transferências voluntárias? Como visto na primeira parte deste relatório, a literatura já constatou, teórica e empiricamente, que as transferências governamentais não são partidariamente neutras – elas são resultado da ação estratégica do governo e respondem aos incentivos dados pelos políticos (Brollo e Nannicini, 2012; Dahlberg et al., 2002; Ferreira e Bugarin, 2007). Contudo, se parece haver um consenso entre diversos autores acerca da ausência de imparcialidade partidária na alocação das transferências, o mesmo não se pode dizer a respeito da motivação da escolha dos locais que as receberão.

Especificamente no que diz respeito ao caso brasileiro, Brollo e Nannicini (2012) analisaram as transferências realizadas pelo governo federal entre 1997 e 2010 e constataram que os recursos são alocados de forma a punir municípios cujos prefeitos pertençam a partidos de oposição e tenham vencido a eleição por uma margem pequena de votos, apresentando resultados significantes no período equivalente aos dois anos que antecedem as eleições municipais e nas transferências relacionadas a investimentos em infraestrutura. Ferreira e Bugarin (2007), detendo-se ao período compreendido entre 1999 e 2004, encontraram evidências de viés nas transferências voluntárias, as quais são parcialmente explicadas por uma identificação entre o Prefeito e o chefe do Executivo federal ou estadual. A essa mesma conclusão chegaram os autores que se dedicaram à análise das transferências realizadas entre 2009 e 2012 (Ciribelli & al, 2015). Atendo-se às relações mantidas entre os poderes Executivo e Legislativo, Figueiredo e Limongi (2008) e Pereira e Mueller (2002) constataram a utilização de emendas (e das transferências que delas decorrem) no auxílio à construção de coalizões no Congresso. Em síntese, seria possível afirmar que as transferências brasileiras observam o modelo proposto por Cox e McCubbins (1986), segundo o qual o direcionamento de recursos se daria em favor dos apoiadores do partido no governo.

Contrariando os autores que se dedicam ao estudo das transferências no Brasil, Dahlberg e Johansson (2002) analisaram o caso de uma determinada transferência temporária

realizada pelo governo sueco e constataram que ela não foi direcionada para áreas nas quais havia apoiadores do governo central, mas, sim, para as áreas nas quais havia concentração de *swing voters*. Como os próprios autores afirmam, as conclusões se afastam do modelo de Cox e McCubbins, aproximando-se dos modelos propostos por Dixit e Londregan (1996), segundo os quais os incumbentes do governo central direcionam as transferências para as regiões que concentrem *swing voters*. Ainda em relação à literatura dedicada às transferências do governo sueco, verificou-se, no período entre 1981 e 1995, a alocação de transferências em áreas de menor renda e também com concentração de *swing voters*, denotando o objetivo de conquistar novos eleitores (Johansson, 2003).

Percebe-se, portanto, que a literatura sobre transferências se dedica ao papel desempenhado pelo chefe do governo central, em detrimento do exame do papel do Ministério responsável pela transferência e de eventual relação entre o partido do Ministro e o partido do Prefeito do Município ou local beneficiado. Não há, todavia, como negar a importância da atuação dos Ministérios. Em um governo de coalizão como o brasileiro, o partido do Presidente distribui Ministérios aos partidos integrantes da coalizão, os quais passam a ser responsáveis pela formulação e pela gestão da política de competência da sua pasta (Figueiredo e Limongi 2008), com programas de ação que podem ser distintos daqueles do Presidente responsável pela nomeação (Ames, 2001). Além disso, “os Ministros asseguram aos líderes partidários que eles serão ouvidos, que eles dispõem de um canal de comunicação com o Executivo” (Ames, 2001, p. 215), servindo como intermediários do Presidente.

Em síntese, esta segunda parte do relatório pretende preencher a lacuna existente na literatura no que concerne à atuação dos Ministérios na implementação das transferências voluntárias. Para tanto, serão analisados os dados do SICONV entre 2009 e 2014 para verificar se os Ministérios brasileiros adotam algum padrão de conduta ao realizar transferências aos Municípios e, em caso positivo, se esse padrão está de acordo com o modelo proposto por Cox e McCubbins – tal como ocorre nos exames já realizados acerca das transferências efetivadas pelo governo central brasileiro – ou com os modelos propostos por Dixit e Londregan.

Um primeiro passo nesta análise é analisar a capacidade dos ministérios de promoverem transferências voluntárias.

Ministérios e transferências voluntárias

As informações sobre o número de convênios firmados por ministério e valor dos recursos repassados aos municípios foram extraídas do sítio Portal de Convênios (SICONV) para o período 2009 a 2014. Informações anuais anteriores a esse período não estão disponíveis. Na coleta dos dados, foram desconsideradas as informações sobre convênios: (i) cujo município beneficiado não é identificado pelo SICONV, (ii) convênios cancelados, anulados pelos ministérios.

De acordo com a tabela 1 abaixo, a evolução do número de convênios por ministério tem sido irregular, atingindo seus pontos máximos nos anos de 2010 e 2013. Uma análise da evolução por ministério reforça a análise geral sobre a irregularidade. Em 2014, ano eleitoral, há aumento no número de convênios do ministério da Saúde, e a queda nos ministérios como Cidades, Esportes e Turismo, após aumento acentuado nos convênios destes ministérios em 2013.

Tabela 1: Número de convênios por ministério (2009-2014)

MINISTÉRIO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total	Média
MINISTERIO DA AGRICULTURA, PECUARIA E ABASTECIMENTO	2.192	2.855	1.739	1.940	2.717	1.748	13.191	2.199
MINISTERIO DA CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVACAO	220	275	68	39	65	35	702	117
MINISTERIO DA CULTURA	601	616	75	154	164	307	1.917	320
MINISTERIO DA DEFESA	174	246	140	172	372	252	1.356	226
MINISTERIO DA EDUCACAO	30	103	114	193	263	268	971	162
MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL	459	861	497	237	334	514	2.902	484
MINISTERIO DA JUSTICA	150	216	119	128	136	208	957	160
MINISTERIO DA PESCA E AQUICULTURA	81	67	30	31	44	43	296	49
MINISTERIO DA SAUDE	2.065	2.071	1.784	1.182	1.500	2.346	10.948	1.825
MINISTERIO DAS CIDADES	3.843	2.955	1.741	1.612	3.268	2.633	16.052	2.675
MINISTERIO DAS COMUNICACOES	0	10	6	3	5	1	25	4
MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA	39	6	3	3	1	3	55	9
MINISTERIO DO DESENV,IND. E COMERCIO EXTERIOR	113	144	18	23	28	8	334	56
MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME	548	677	135	771	505	337	2.973	496
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO	946	1.056	366	608	842	721	4.539	757
MINISTERIO DO ESPORTE	2.071	1.740	1.422	1.143	1.682	1.161	9.219	1.537
MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE	48	30	40	72	9	33	232	39
MINISTERIO DO PLANEJAMENTO, ORCAMENTO E GESTAO	4	1	2	0	0	0	7	1
MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO	132	105	32	143	49	17	478	80
MINISTERIO DO TURISMO	3.643	3.811	1.725	867	1.658	947	12.651	2.109
MINISTERIO DOS TRANSPORTES	5	4	7	2	1	0	19	3
Total	17.364	17.849	10.063	9.323	13.643	11.582	79.824	13.304
Média Global	827	850	479	444	650	552	3.801	634

Fonte: SICONV

Outro exemplo que fica claro na Tabela 1 refere-se ao Ministérios dos Transportes que apresenta ao longo de todo o período um número modesto de convênios, chegando à zero no último ano. Esse ministério distribuiu em média menos de 38 milhões de reais por ano, uma pequena parcela do seu orçamento. Esse caso contrasta com o ministério do Turismo, um ministério com um orçamento bem inferior ao dos Transportes mas que repassou quase um bilhão de reais por ano. Ou seja, enquanto o ministério dos transportes opera essencialmente de maneira centralizada, o ministério do Turismo tem uma ação bastante pulverizada.

Tabela 2: Valor das Transferências Voluntárias por Ministério (2009-2014)

MINISTÉRIO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total	Média	Média por Convênio
MINISTERIO DA AGRICULTURA, PECUARIA E ABASTECIMENTO	553.179.881	702.489.620	409.072.736	527.262.159	735.565.526	505.669.917	3.433.239.837	572.206.640	260.271
MINISTERIO DA CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVACAO	160.965.905	314.392.111	103.722.197	149.151.879	57.631.330	36.047.370	821.910.792	136.985.132	1.170.813
MINISTERIO DA CULTURA	209.179.235	312.733.791	49.165.291	99.400.126	67.239.409	134.463.882	872.181.734	145.363.622	454.972
MINISTERIO DA DEFESA	70.598.672	115.948.153	93.475.378	110.510.860	237.520.404	153.886.013	781.939.480	130.323.247	576.652
MINISTERIO DA EDUCACAO	82.341.467	227.853.033	209.359.425	365.334.676	458.160.605	403.190.250	1.746.239.456	291.039.909	1.798.393
MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL	343.173.567	487.463.633	315.756.765	262.632.235	567.883.081	338.838.378	2.315.747.660	385.957.943	797.983
MINISTERIO DA JUSTICA	135.602.442	202.410.556	64.584.220	67.040.756	102.693.298	78.608.235	650.939.506	108.489.918	680.188
MINISTERIO DA PESCA E AQUICULTURA	63.836.534	31.671.383	16.910.779	41.798.948	96.183.331	32.753.081	283.154.055	47.192.342	956.602
MINISTERIO DA SAUDE	852.467.126	935.292.745	2.100.182.573	865.370.627	2.655.234.413	1.008.212.281	8.416.759.764	1.402.793.294	768.794
MINISTERIO DAS CIDADES	1.552.406.007	1.225.940.888	734.605.971	955.066.731	1.667.599.295	1.200.888.903	7.336.507.796	1.222.751.299	457.046
MINISTERIO DAS COMUNICACOES	0	13.546.936	2.392.036	3.560.213	3.323.278	1.000.000	23.822.463	3.970.410	952.899
MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA	9.995.133	1.461.634	664.800	56.368.845	489.250	11.875.450	80.855.112	13.475.852	1.470.093
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO	460.969.538	301.809.703	148.275.157	239.757.050	259.304.556	223.157.409	1.633.273.413	272.212.236	359.831
MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME	235.297.380	413.661.007	183.768.373	603.445.820	720.539.958	309.683.806	2.466.396.344	411.066.057	829.599
MINISTERIO DO DESENV.IND. E COMERCIO EXTERIOR	120.388.803	104.538.390	46.125.270	21.879.620	86.615.031	13.248.923	392.796.037	65.466.006	1.176.036
MINISTERIO DO ESPORTE	647.857.410	625.381.181	549.230.245	726.431.065	920.184.527	652.717.179	4.121.801.608	686.966.935	447.099
MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE	26.881.648	9.648.995	29.192.309	41.446.149	6.354.461	20.374.898	133.898.459	22.316.410	577.149
MINISTERIO DO PLANEJAMENTO, ORCAMENTO E GESTAO	668.496	4.861.200	200.000	0	0	0	5.729.696	954.949	818.528
MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO	123.236.604	110.526.331	30.683.212	310.650.828	199.391.415	65.546.592	840.034.983	140.005.830	1.757.395
MINISTERIO DO TURISMO	1.423.026.302	1.535.493.965	682.977.877	596.091.620	1.113.671.390	463.352.513	5.814.613.666	969.102.278	459.617
MINISTERIO DOS TRANSPORTES	17.598.543	43.562.807	121.735.368	41.165.112	1.386.838	0	225.448.668	37.574.778	11.865.719
Total	7.089.670.692	7.720.688.061	5.892.079.981	6.084.365.319	9.956.971.397	5.653.515.077	42.397.290.527	7.066.215.088	531.135
Média	337.603.366	367.651.812	280.575.237	289.731.682	474.141.495	269.215.004	2.018.918.597	642.383.190	1.363.604

Fonte: SICONV

O que chama a atenção também é o fato de que as transferências voluntárias também representam uma pequena parcela do orçamento global. Considerando apenas os ministérios que realizavam transferências voluntárias, ou seja, excluindo a Previdência Social (a pasta com maior gasto em todo governo), a Fazenda, Relações Exteriores e o Ministério Público da União, as transferências voluntárias representam menos de 2% do orçamento total. De fato, o valor médio da ordem de 500 mil reais por convênio é comparável com o valor médio das emendas.

Além do mais, a Tabela 3 mostra que as transferências voluntárias são extremamente relevantes em algumas pastas. Notadamente o ministério do turismo citado anteriormente,

mas também o ministério dos esportes que distribui cerca de metade de seu orçamento de maneira voluntária (chegou a distribuir dois terços em 2009). Claro que esses são ministérios relativamente pequenos, mas controlando um orçamento da ordem de R\$2 bilhões por ano orçamento semelhante ao de diversos ministérios incluindo o da cultura que distribui cerca de 10% de seu orçamento em convênios. O Ministério das Cidades que em 2014 teve um orçamento de R\$22 bilhões distribuiu em média 7% do seu orçamento por convênios, proporção parecida com a do Ministério da Agricultura, com um orçamento da ordem de R\$10 bilhões. Chama a atenção que o Ministério da Integração Nacional tenha uma proporção de apenas 5% em convênios dada a característica do ministério.

Tabela 3: Proporção das transferências voluntárias em relação ao orçamento da pasta (2009-2014)

MINISTÉRIO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Média
MINISTERIO DA AGRICULTURA,PECUARIA E ABASTECIMENTO	6,2%	8,8%	5,0%	6,4%	7,8%	5,6%	6,6%
MINISTERIO DA CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVACAO	2,8%	4,2%	1,6%	2,0%	0,6%	0,4%	1,9%
MINISTERIO DA CULTURA	17,1%	20,9%	3,0%	5,1%	2,9%	6,8%	9,3%
MINISTERIO DA DEFESA	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%	0,2%
MINISTERIO DA EDUCACAO	0,2%	0,4%	0,3%	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%
Ministério da Fazenda *	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL	2,5%	6,6%	6,5%	3,6%	6,2%	4,1%	4,9%
MINISTERIO DA JUSTICA	1,5%	2,1%	0,7%	0,6%	0,9%	0,7%	1,1%
MINISTERIO DA PESCA E AQUICULTURA	nc	10,0%	8,2%	16,6%	31,7%	13,5%	16,0%
Ministério da Previdência Social *	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
MINISTERIO DA SAUDE	1,4%	1,4%	2,7%	1,0%	2,9%	1,0%	1,7%
MINISTERIO DAS CIDADES	11,2%	9,3%	4,3%	5,0%	7,5%	5,4%	7,1%
MINISTERIO DAS COMUNICACOES	0,0%	0,7%	0,1%	0,2%	0,2%	0,0%	0,2%
Ministério das Relações Exteriores *	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA	0,7%	0,1%	0,0%	0,0%	3,5%	0,6%	0,8%
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO	12,2%	8,1%	4,0%	4,3%	3,2%	4,8%	6,1%
MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME	0,7%	1,0%	0,4%	1,1%	1,1%	0,4%	0,8%
MINISTERIO DO DESENV.IND. E COMERCIO EXTERIOR	10,1%	8,2%	3,6%	1,3%	5,4%	0,7%	4,9%
MINISTERIO DO ESPORTE	65,8%	60,2%	46,2%	55,7%	39,3%	26,9%	49,0%
MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE	1,6%	0,5%	1,3%	1,8%	0,2%	0,7%	1,0%
MINISTERIO DO PLANEJAMENTO, ORCAMENTO E GESTAO	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO	0,3%	0,2%	0,1%	0,5%	0,3%	0,1%	0,2%
MINISTERIO DO TURISMO	57,2%	64,9%	52,2%	47,9%	50,6%	56,0%	54,8%
MINISTERIO DOS TRANSPORTES	0,1%	0,2%	0,7%	0,2%	0,0%	0,0%	0,2%
Ministério Público da União *	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Fonte: SICONV

Em geral, para a maioria dos ministérios, o número de convênios firmados vem caindo ao longo dos anos. Vale destacar a diferença entre o orçamento total do ministério e o gasto em convênios. Por exemplo, o Ministério da Educação, uma das pastas com o maior orçamento da união, realizou em média 162 convênios por ano equivalente a menos de 300 milhões por ano. Essa é uma parcela pequena das transferências desse ministério. Isso porque as transferências via Fundeb (que representa o grosso das transferências dessa pasta) não é realizada através de convênios. Tratam-se de transferências “fundo-a-fundo” e, portanto, não

reportadas no SICONV. Sendo assim, as transferências voluntárias do ministério da educação representam cerca de 0,4% do total de gastos da pasta (Tabela 3). Mas esse resultado não significa que a pasta seja centralizada, já que o Fundeb (uma transferência constitucional) representa cerca de um terço dos gastos dessa pasta. Nesse sentido vale destacar o fato de o ministério da Saúde aparecer como o ministério com maior valor de convênios celebrados ao longo do período todo, ou seja, a operação do ministério da saúde é extremamente descentralizada.

Estratégia empírica e fonte de dados

Recuperando nossa abordagem analítica, uma característica comum na formação das coalizões de apoio parlamentar ao redor do mundo é a troca de ministérios, ou outros cargos no governo, por apoio parlamentar. Mas, porque ocupar ministérios seria importante para os partidos? De forma geral, a ocupação de um ministério somente seria interessante se representasse algum tipo de retorno para o grupo que o ocupa.

Nesse sentido, a pergunta principal que tentamos responder nessa pesquisa é se os ministros “políticos” utilizam as transferências voluntárias de maneira estratégica, ou seja como instrumento para aumentar o desempenho eleitoral dos parlamentares de seu partido. Como discutido anteriormente, consideramos como “político” um ministro filiado a um determinado partido e indicado para o cargo pela respectiva bancada parlamentar – aqueles cujo apoio é cobijado pelo “formateur” da coalizão de governo (seja ele um presidente ou primeiro-ministro). Dessa forma, ministros que não representam as bancadas parlamentares de seus respectivos partidos serão considerados como “técnicos”.

Consideramos outrossim que um uso estratégico das transferências seria direcionar mais recursos para municípios no qual o prefeito é do partido do ministro na expectativa de reforçar o desempenho eleitoral de seu partido no município. Esse uso estratégico dos recursos será aprofundado a seguir mas, por enquanto, vamos partir dessas duas definições para estabelecer a estratégia empírica.

Partimos então das transferências per-capita ocorridas para um determinado município **m**, no mês **t**, da pasta (ministério) **p** ($T_{m,t,p}$). Definimos então uma variável dicotômica ($D_{m,t,p}$) igual a 1 se o prefeito do município **m** for do mesmo partido que o ministro da pasta **p** no mês **t**. A partir dessas duas definições podemos especificar como pretendemos testar se há uso estratégico das transferências voluntárias ou não:

$$T_{m,t,p} = a + bD_{m,t,p} + e_{m,t,p} \quad (1)$$

Onde $e_{m,t,p}$ é um erro esférico com as características usuais. É fácil de ver que se **b** for significativamente positivo implica que os ministros optam por realizar mais transferências para municípios governados por prefeitos do seu partido do que para os demais. Além disso, **b** também fornece a magnitude desse viés político visto que:

$$E[T_{m,t,p}/D_{m,t,p} = 1] - E[T_{m,t,p}/D_{m,t,p} = 0] = b \quad (2)$$

Logo, os municípios cujo prefeito é do partido do ministro recebem **b** reais per capita a mais (em média) do que os demais municípios. Evidentemente, há uma hipótese por trás do resultado apresentado em (2) de que o fato de um prefeito ser do mesmo partido que o ministro é um fator aleatório o que pode ser bastante questionável. Voltaremos a essa discussão mais adiante. Antes disso, gostaríamos de adicionar alguns aspectos a essa medida.

Em primeiro lugar, não é de se esperar que a transferência seja uniforme entre os municípios. Municípios mais pobres devem receber mais transferências voluntárias; municípios com maior produção industrial devem receber menos transferências voluntárias pois têm maior base de arrecadação própria; etc. Em outras palavras, independente de existir ou não um viés político, municípios distintos devem receber valores de transferências voluntárias distintos. O caso mais óbvio é quando há uma situação de emergência ou de calamidade quando tipicamente o governo federal amplia as transferências (através do ministério fim, evidentemente) utilizando a conta constitucionalmente desvinculada, ou seja, a partir das

transferências voluntárias. A Tabela A1, no item 4 do apêndice deste relatório, apresenta as variáveis selecionadas para que seja possível comparar municípios comparáveis.

Note que em alguns casos temos duas variáveis medindo potencialmente o mesmo conceito: grau de urbanização, produção municipal, esforço na educação e exceções. Em princípio as variáveis devem ser bastante colineares gerando um problema de multicolinearidade. Assim, olhamos inicialmente para a matriz de auto correlação de todas as variáveis independentes para verificar a existência de colinearidade entre essas variáveis; na sequência, testamos qual das variáveis com o mesmo conceito é mais significativa na regressão optando pelo uso dessa variável como controle. Não estamos seguros se as duas variáveis que medem exceções (“situação de emergência” e “calamidade pública”) são de fato muito colineares. Ainda que uma situação de emergência possa levar a um caso de calamidade pública é possível que um município entre em estado de calamidade pública sem passar por um estado emergencial e certamente não são todos os municípios em estado emergencial que chegam a uma situação de calamidade. Nesse caso, dado seu potencial impacto sobre as transferências federais para o município, se as duas variáveis não forem muito colineares, a tendência seria mantê-las na regressão. Nos outros casos, mesmo com uma colinearidade aceitável a tendência seria optar por apenas uma das variáveis pois não há porque controlar um mesmo conceito com mais de uma variável.

O motivo inicial pelo qual incluímos controles na nossa análise é que podemos estar confundindo nossos resultados com outras fontes de diferença entre os municípios governados por diferentes partidos. Por exemplo, suponha que um determinado partido tenha prefeitos predominantemente em municípios mais pobres; se as transferências voluntárias de fato se dedicarem a corrigir distorções regionais de renda, pode parecer que aquele partido foi beneficiado com transferências pelo ministro, quando de fato não foi. Em outras palavras, estaríamos confundindo uma diferença entre o perfil de municípios de um determinado partido com uso político das transferências voluntárias.

Para incluir os controles propostos no teste proposto anteriormente na especificação (1) propomos uma segunda especificação (3). Note-se que o coeficiente da variável relevante para a análise ($D_{m,t,p}$) mantém a mesma interpretação como formalizado em (4):

$$T_{m,t,p} = a + bD_{m,t,p} + gX_{m,t,p} + e_{m,t,p} \quad (3)$$

$$E[T_{m,t,p}/X_{m,t,p}, D_{m,t,p} = 1] - E[T_{m,t,p}/X_{m,t,p}, D_{m,t,p} = 0] = b \quad (4)$$

Onde $X_{m,t,p}$ é um vetor de variáveis de controle e g um vetor de coeficientes. Não seria surpreendente se todos os coeficientes fossem insignificantes. A interpretação seria que os outros mecanismos fiscais (constitucionais) já são suficientes e que as transferências voluntárias seriam usadas para outros fins. Seria mais complicada essa interpretação para as variáveis que medem as exceções pois seria razoável esperar que as transferências voluntárias fossem utilizadas justamente para sanar situações de emergência. Por outro lado, coeficientes significativos podem indicar que as transferências voluntárias estão sendo utilizadas para sanar problemas que as transferências constitucionais não são capazes de resolver. Por exemplo, um coeficiente significativo na variável que mede a proporção de famílias pobres poderia indicar que ainda é necessário complementar os programas sociais com transferências voluntárias para aumentar a equidade intermunicipal.

Algo que nos interessa além da significância e sinal dos coeficientes das variáveis de controle é saber como varia a magnitude e significância do coeficiente de interesse (**b**) conforme adicionamos variáveis de controle. Por esse motivo adicionamos as variáveis de controle (depois de definir qual conceito será operacionalizado por qual variável) uma a uma para acompanhar se há mudanças na magnitude do coeficiente de interesse. Afinal, o motivo pelo qual adicionamos variáveis de controle é para verificar se não estamos confundindo o uso político das transferências voluntárias com diferenças entre os municípios governados por diferentes partidos como discutido anteriormente.

Além de adicionar variáveis sócio demográficas dos municípios incluímos também variáveis políticas para entender um pouco melhor as possíveis estratégias eleitorais dos ministros. Uma possível estratégia seria transferir recursos para municípios onde o partido do

ministro fosse concentrado espacialmente. Para checar essa possibilidade adicionamos o QL do partido do ministro no município.¹³ Uma outra possibilidade é que as transferências sejam utilizadas em função do grau de competitividade do partido no município. Para operacionalizar o grau de competitividade política no município utilizamos a diferença entre a proporção de votos do prefeito eleito e o segundo colocado na eleição municipal. Nesse contexto, o ministro poderia priorizar a transferência de recursos para os municípios mais competitivos, onde a mudança de alguns poucos eleitores poderia fazer grande diferença no resultado. Outra possibilidade seria o ministro priorizar os eleitores de seu partido, transferindo mais recursos para municípios para os prefeitos eleitos mais folgadoamente.

Depois de rodar as regressões com as variáveis em nível rodamos uma outra especificação com as variáveis em log. Há dois motivos para experimentar essa nova forma funcional. Em primeiro lugar não sabemos ao certo qual a especificação funcional de fato. Assim poderíamos encontrar variáveis não significativas quando na realidade estamos com a especificação funcional incorreta. Além do mais, a especificação em logaritmo permite uma interpretação relativa do coeficiente, o que é desejável como discutido na seção de análise dos resultados. A interpretação do coeficiente pode ser dada por:

$$E[\ln(T_{m,t,p})/X_{m,t,p}, D_{m,t,p} = 1] - E[\ln(T_{m,t,p})/X_{m,t,p}, D_{m,t,p} = 0] = b \quad (5)$$

O que implica que o exponencial do coeficiente de interesse (**b**) menos 1 representa a diferença percentual (média) do volume de transferência para municípios do mesmo partido que o ministro em relação aos demais municípios.

Resultados

¹³ O QL é definido como a proporção dos votos do partido no município dividida pela proporção do partido no estado. Assim, o QL dá uma ideia da concentração relativa do partido nesse município. Para uma comparação entre a distribuição dos votos para deputado federal do partido do ministro nas eleições de 2010 e as transferências do ministério ver item 5 do apêndice deste relatório.

A primeira coluna da Tabela 4 apresenta os resultados da regressão simples apresentada na especificação (1). O resultado indica que as transferências voluntárias para os municípios, cujo prefeito é do mesmo partido que o ministro, são significativamente mais altas do que as transferências para outros municípios. É complexo analisar a magnitude desse coeficiente pois estamos misturando todos os ministérios então deixaremos essa análise para a especificação em log. De todo modo, essa regressão simples indica que os municípios com prefeitos do mesmo partido do ministro recebem cerca de R\$24 mil reais a mais por mês do que os demais municípios. Esse é um valor bastante expressivo se considerarmos que a média de valor do convênio para o período analisado é da ordem de R\$531 mil. Ou seja, a arrecadação extra com motivação potencialmente política ao longo do ano representa mais da metade de um valor médio de convênio no período estudado. Certamente esse resultado indica que as transferências para municípios do mesmo partido que o prefeito são significativamente maiores em termos econômicos (não apenas estatísticos) do que para os demais municípios.

TABELA 4

Modelos	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Coefficientes						
Intercepto	45024.0*** (2931.8)	74642.9*** (5750.9)	74743.6*** (5689.8)	74697.1*** (5701.4)	60206.0*** (7701.5)	111136.3*** (16535.6)
Dummy Mesmo Partido	24108.8** (8625.0)	21675.7* (8751.6)	21723.9* (8750.5)	21733.9* (8750.1)	14520.6** (4648.8)	29832.9** (10388.6)
Proporção Beneficiários Bolsa Família		-91656.1*** (8496.9)	-90885.7*** (8202.2)	-90893.5*** (8181.1)	-103103.4*** (12037.4)	-193324.8*** (10350.9)
Situação de Emergência			-8831.5*** (2455.2)	-8783.0*** (2472.8)	-9414.4*** (2687.5)	-22169.0*** (4764.7)
Estado de Calamidade Pública				107912.0 - (58276.8)	107243.1 - (60050.3)	159165.5* (77711.9)
Transferências Correntes para o SUS dividido pela Arrecadação total					254412.5 - (133897.2)	322353.3** (112911.2)
Taxa de óbitos infantil divididos pelo número de nascimentos						-35712.9*** (9859.6)
R2	0,0002	0,0012	0,0012	0,0012	0,0019	0,0029
Número de Observações	995604	995506	995506	995506	962464	469857
Códigos de Significância: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1						

Como discutido na estratégia empírica, pode ser que esse resultado seja decorrente da característica dos municípios que têm o prefeito do mesmo partido que o ministro. Tais municípios poderiam ser distintos dos demais em outras dimensões. Em particular pode ser que esses fossem justamente os municípios mais pobres e, portanto, as transferências voluntárias estivessem sendo usadas para aumentar a igualdade regional.

Como também discutimos anteriormente, antes de definir as variáveis de controle precisamos estar atentos ao grau de multicolinearidade entre elas. A Tabela A.3 no apêndice A apresenta a matriz de auto correlação entre as variáveis propostas para medir as diferenças entre os municípios. O que notamos é que as variáveis que procuram medir grau de desenvolvimento bem como pobreza são consideravelmente multicolineares. Não que o resultado seja uma surpresa; evidentemente municípios com menos pobres são mais ricos e produzem mais do que municípios com muitos pobres (sendo obviamente muito difícil determinar a causalidade entre esses dois fenômenos). Por outro lado, a variável de interesse (a variável *dummy* indicando se o prefeito é do mesmo partido que o ministro) não está muito correlacionada com nenhuma dessas variáveis.

A partir da matriz de correlação buscou-se a variável mais correlacionada com a variável dependente para servir de proxy para o grau de desenvolvimento do município. A proxy adotada foi a proporção de beneficiários do bolsa família. A segunda coluna traz o resultado da regressão adicionando-se essa variável. O coeficiente não é praticamente afetado (seja em termos estatísticos seja em termos econômicos) mas o resultado da adição dessa variável é realmente inesperado: a proporção de beneficiários do bolsa família reduz as transferências voluntárias. Como podemos ver nas outras colunas, esse resultado é consistente em todas as outras regressões apresentadas. Isso significa que as transferências voluntárias provavelmente não estão sendo utilizadas para fins de igualdade, pelo contrário o que os resultados estão indicando é que as transferências voluntárias reforçam as desigualdades espaciais.

Esse mesmo resultado ocorre para a variável *dummy* que indica se o município entrou em situação de emergência ou não. A magnitude desse coeficiente é a mesma do que da nossa *dummy* de interesse. Isso significa que os diferenciais de transferências voluntárias também não são utilizados para corrigir diferenças de necessidade momentânea. Porém a inclusão da variável de calamidade pública vai no outro sentido e é positiva (a 10% de significância) com uma magnitude bastante elevada, cerca de cinco vezes a magnitude da *dummy* de interesse (coluna 3).

Certamente é preciso considerar que a declaração de emergência pode ser “endógena”, ou seja, mais um mecanismo utilizado politicamente para transferir recursos para o município,

algo que seria mais difícil de ocorrer no caso da declaração de calamidade pública. Se de fato houver manipulação na determinação de emergência, mas não for possível manipular a calamidade pública podemos especular que quando um município é “alvo” por um determinado ministério, em termos do volume de recursos transferidos, ele deixa de ser relevante para os demais. Assim, quanto maior o número de beneficiários do bolsa família mais esse município é alvo prioritário de um ministério, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), enquanto municípios em situação de emergência podem ser alvo do Ministério da Integração Nacional.

Quando adicionamos uma variável de controle para as transferências federais (transferências do SUS) notamos que as transferências voluntárias não parecem concorrer com as fundo a fundo. De acordo com a coluna 5, o coeficiente para as transferências do SUS é positivo e significativo a 10%; mas, aumenta sua magnitude e torna-se significativo a 0,1% quando adicionamos a taxa de óbitos infantis na coluna (6), o que nos leva a suspeitar que os municípios com volume alto de transferências fundo a fundo recebem mais transferências voluntárias. Como o grosso das transferências fundo a fundo provém dos Ministérios da Educação e Saúde pode ser que esses ministérios tenham um comportamento distinto ou que a hipótese levantada no parágrafo anterior seja discutível. Assim, não está tão claro se há um “crowding out” entre os ministérios. Para concluir algo nesse sentido precisaríamos entender melhor as diferenças entre o perfil de transferências de cada ministério.

Considerando que as transferências constitucionais são definidas através de uma fórmula genérica é também possível que os ministérios estejam usando as transferências voluntárias para corrigir eventuais distorções da fórmula. Assim, ainda testamos um indicador de necessidades básicas com baixa correlação com as variáveis com alto conteúdo fiscal como as citadas anteriormente: a taxa de óbitos do município. Essa variável é uma medida indireta da qualidade de vida no município sem consequência direta nas transferências da federação. No entanto, o coeficiente dessa variável é significativo e negativo reforçando a interpretação mais cínica de que as transferências voluntárias não têm objetivo distributivo ou compensatório.

Na Tabela 5 testamos algumas alternativas de mecanismo para as transferências voluntárias assumindo o seu caráter político sugerido na série de regressões anteriores. Em

primeiro lugar testamos a hipótese de que os ministros dessem preferência aos municípios com maior concentração relativa de votos em deputados do seu partido. Esse teste parte da hipótese de que o mecanismo pelo qual o prefeito consegue aumentar as transferências voluntárias é a partir do uso de um “broker” político, um deputado federal que atua como intermediário entre o prefeito e o ministro. Essa hipótese, no entanto, não parece razoável. O coeficiente do QL é positivo, porém não é significativo sugerindo que os ministros não transferem significativamente mais recursos para municípios onde seus deputados estavam mais concentrados.

TABELA 5

Modelos	(1)	(2)	(3)	(4)
Coeficientes				
Intercepto	100752.2*** (9995.5)	88464.3*** (8963.9)	84550.0*** (8573.4)	82964.1*** (7786.8)
Dummy Mesmo Partido	36782.2** (12135.3)	37019.5** (12093.6)	69602.7** (21299.5)	81084.9** (27954.5)
Proporção Beneficiários Bolsa Família	-187336.7*** (12063.0)	-179923.0*** (11309.7)	-177118.9*** (11012.2)	-177172.1*** (11014.1)
Situação de Emergência	-20495.1*** (3607.4)	-19749.2*** (3552.9)	-19667.8*** (3544.8)	-19713.1*** (3545.9)
Estado de Calamidade Pública	179674.4* (86006.2)	179332.5* (85397.8)	178873.9* (85159.7)	178903.9* (85142.9)
Transferências Correntes para o SUS dividido pela Arrecadação total	359308.7** (123654.8)	352586.5** (122034.5)	351105.8** (121557.6)	351332.1** (121719.2)
Taxa de óbitos infantil divididos pelo número de nascimentos	-30496.5*** (7566.3)	-30339.2*** (7235.9)	-29873.4*** (7320.9)	-29958.1*** (7340.3)
QL da Sigla	-980.8 (1687.6)	-1082.0 (1620.8)	1842.1 (1942.7)	1839.5 (1934.7)
Margem de vitória do Prefeito		63517.0*** (14085.2)	65349.9*** (14902.1)	74890.5*** (22280.4)
Interação Dummy mesmo partido e QL da Sigla			-21804.0** (6690.0)	-21221.9*** (6320.0)
Interação Dummy mesmo partido e margem de vitória				-74433.6 (74082.0)
R2	0,0028	0,0030	0,0031	0,0031
Número de Observações	416417	416362	416362	416362
Códigos de Significância: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1				

O segundo mecanismo testado é a diferença da proporção de votos do prefeito eleito e a proporção de votos do segundo candidato mais votado na eleição municipal. Ao contrário do

primeiro caso, esse coeficiente é significativo e positivo indicando que os ministros direcionam suas transferências prioritariamente para municípios onde o prefeito ganhou com uma margem alta de votos. As transferências não estão indo prioritariamente para municípios mais competitivos, onde o prefeito estaria mais ameaçado eleitoralmente, muito pelo contrário, estão indo para municípios onde o prefeito é provavelmente mais forte.

Para saber se esses resultados são mais acentuados em municípios nos quais o prefeito é do partido do ministro, interagimos a *dummy* de interesse com o QL dos deputados do partido do ministro (coluna 3) e com a margem de vitória do prefeito (coluna 4). O coeficiente da interação com o QL é significativo e negativo. Isso sugere que o ministro não mira municípios onde seus deputados estão concentrados e, quando o prefeito é do mesmo partido que o ministro, ter deputados concentrados reduz o montante de transferências voluntárias para o município. Esse resultado é contra intuitivo.

O efeito sobre o coeficiente da *dummy* de interesse chama a atenção nas regressões da Tabela 5. Esse coeficiente permaneceu relativamente estável nas regressões apresentadas na Tabela 4. No entanto, na Tabela 5, o coeficiente cresce substancialmente alcançando valores quatro vezes maiores do que a média do coeficiente nas diferentes especificações da tabela anterior. Se o coeficiente de interesse não é afetado quando se adiciona uma variável de controle, mas o coeficiente dessa variável de controle é significativo, uma possível explicação é que a variável de controle não está relacionada com a variável de interesse. Essa interpretação implicaria que a decisão do ministro em relação a transferir mais recursos para os municípios de seu partido não leva em consideração características socioeconômicas do município; apenas características políticas reforçando a ideia do caráter político por trás das transferências voluntárias.

As Tabelas 6 e 7 replicam as regressões anteriores, porém utilizando o logaritmo neperiano para as variáveis em nível. O objetivo dessa nova especificação é testar a forma funcional e aumentar a capacidade interpretativa da magnitude dos coeficientes. Em termos qualitativos praticamente não notamos alteração nessa nova especificação em relação ao coeficiente de interesse. No entanto, parece superior essa forma funcional algo que ainda devemos testar mais formalmente, visto que não faz sentido comparar o R2 dessas duas

regressões. Algo que chama a atenção é o fato do coeficiente de interesse (*b*) variar menos nessa forma funcional. Na análise em nível, antes de incluir as variáveis políticas, o coeficiente varia entre 15 e 30 mil ao longo das regressões. Na análise em log o coeficiente fica em torno de 0,18 com variações na terceira casa decimal. Tirando o exponencial do coeficiente concluímos que os ministros transferem em média aproximadamente 20% a mais dos seus recursos discricionários para os prefeitos do seu partido. Esse resultado reforça a interpretação de que não são as variáveis socioeconômicas que estão definindo as transferências voluntárias, mas sim a política.

TABELA 6

Modelos	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Coefficientes						
Intercepto	5.667768*** (0.104626)	5.727169*** (0.136749)	5.726019*** (0.136561)	5.726402*** (0.136656)	5.711623*** (0.134177)	6.059810*** (0.077234)
Dummy Mesmo Partido	0.183199*** (0.027806)	0.186806*** (0.027830)	0.186741*** (0.027850)	0.186769*** (0.027850)	0.186437*** (0.027781)	0.180684*** (0.031350)
Log População	0.360386*** (0.010511)	0.325640*** (0.030414)	0.325902*** (0.030415)	0.325843*** (0.030418)	0.321078*** (0.030833)	0.217979*** (0.027022)
Log Beneficiários Bolsa Família		0.039135 - (0.023420)	0.038866 - (0.023410)	0.038873 - (0.023397)	0.039696 - (0.023323)	0.112118** (0.037487)
Situação de Emergência			0.013286 (0.014793)	0.013417 (0.014807)	0.012271 (0.014823)	-0.027741* (0.013741)
Estado de Calamidade Pública				0.311304 (0.139570)	0.308669* (0.139483)	0.466179* (0.190609)
Log das Transferências Correntes para o SUS					0.003995*** (0.000609)	0.001707 - (0.000996)
Log número de óbitos infantis						0.108017*** -0.016017
R2	0,1472	0,1476	0,1476	0,1477	0,1478	0,1740
Número de Observações	995509	995509	995509	995509	995509	503045

Códigos de Significância: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 '.' 1

Nessa especificação utilizamos as variáveis sem normalização. Por exemplo, ao invés de utilizarmos a proporção de pessoas no bolsa família utilizamos o (log do) número de beneficiários. A vantagem interpretativa é que o coeficiente da variável indica a variação percentual no valor transferido em função de uma variação percentual no total de beneficiários do bolsa família. Esse tipo de especificação exige que se controle para a população municipal evidentemente como se pode observar nas Tabelas 6 e 7. Como essa variável simultaneamente ajusta o fato de que todas as variáveis não estão normalizadas e o efeito de um aumento populacional no valor transferido não temos como decompor esses dois efeitos. Assim, qualquer interpretação da magnitude e sinal do coeficiente populacional é arriscada.

Na especificação logarítmica a significância dos coeficientes das variáveis socioeconômicas em geral tende a cair. No caso dos beneficiários do bolsa família o coeficiente é significativo apenas a 5% em todas as especificações exceto na especificação (6). Além do mais, esse coeficiente passa a ser positivo indicando que municípios mais pobres também tendem a receber mais transferências voluntárias. Também se observa uma mudança de sinal para os óbitos infantis. Esses resultados parecem bem mais consistentes com o esperado. A magnitude em geral é relativamente baixa exceto na especificação (6) no caso dos beneficiários do bolsa família onde é de 11%, ou seja, um município com o dobro de beneficiários do bolsa família deve receber 11% a mais de transferências voluntárias.

TABELA 7

Modelos	(1)	(2)	(3)	(4)
Coeficientes				
Intercepto	6.080456*** (0.135574)	6.191972*** (0.138839)	6.193726*** (0.139564)	6.164585*** (0.133632)
Dummy Mesmo Partido	0.154496*** (0.039418)	0.150380*** (0.041970)	0.097827* (0.041903)	0.275977*** (0.070458)
Log População	0.206824*** (0.024850)	0.173442*** (0.016763)	0.174542*** (0.016690)	0.174961*** (0.016853)
Log Beneficiários Bolsa Família	0.118625*** (0.036039)	0.121827*** (0.035258)	0.120997*** (0.035156)	0.121198*** (0.035128)
Situação de Emergência	-0,024557 (0.016180)	-0.023927 (0.016342)	-0,024071 (0.016184)	-0,024357 (0.016188)
Estado de Calamidade Pública	0.507879* (0.186402)	0.512886** (0.186243)	0.513220* (0.186011)	0.511833* (0.187025)
Log das Transferências Correntes para o SUS	0.002825 - (0.001505)	0.007346** (0.002459)	0.007292** (0.002429)	0.007243** (0.002443)
Log número de óbitos infantis	0.111177*** (0.015147)	0.109438*** (0.015812)	0.109841*** (0.015803)	0.109536*** (0.015707)
QL da Sigla	0.032969*** (0.008475)	0.033080*** (0.008407)	0.028316*** (0.008558)	0.028326*** (0.008538)
Log da diferença de votos		0.019603* (0.007722)	0.019336* (0.007660)	0.022486** (0.008696)
Interação Dummy mesmo partido e QL da Sigla			0.035009*** (0.010345)	0.032808** (0.010550)
Interação Dummy mesmo partido e log da diferença de votos				-0.022404* (0.009623)
R2	0,1695	0,1642	0,1643	0,1644
Número de Observações	444502	443673	443673	443673
Códigos de Significância: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '-' 0.1 ' ' 1				

No caso de situação de emergência o coeficiente é insignificante exceto na coluna (6) onde permanece negativo reforçando um pouco a ideia de “*crowding-out*”. Se houver de fato manipulação ao se decretar situação de emergência faria sentido reduzir transferências voluntárias para o município que já está tendo seu benefício “político”. Também para o caso de calamidade pública, e para as transferências do SUS, não há inversão de sinal e a magnitude é expressiva (e positiva) apenas para a calamidade pública (47%).

Assim como na especificação linear, os resultados se tornam muito mais instáveis quando adicionamos variáveis políticas. A preferéncia por partidos controlados por prefeitos do mesmo partido que o ministro varia de 10% a 32%. Certamente não podemos retirar causalidade em um ambiente tão pouco controlado, mas é difícil de acreditar que a decisão de transferência voluntária não seja essencialmente política.

O QL passa a ser significativo e positivo indicando que os ministros transferem mais recursos para municípios onde seu partido concentra relativamente mais votos para deputado federal o que nos parece mais consistente com a hipótese sobre o papel do deputado federal na execução de convênios com o governo federal do que o resultado encontrado na especificação linear. Esse impacto, no entanto, é muito pequeno. Um município com o dobro do QL de um outro município recebe 3% a mais de transferências voluntárias. Lembrando que o QL é a relação entre a proporção de votos para deputado federal do partido no município e essa proporção no estado, um município com o dobro da proporção de votos em um determinado município do que sua média no estado receberia 3% mais transferências do que a média. Esse valor é maior para municípios nos quais o prefeito é do mesmo partido que o ministro. A interação entre a *dummy* de interesse e o QL apresenta um coeficiente bastante semelhante ao coeficiente do QL. Assim, o impacto da concentração é o dobro para municípios alinhados politicamente com o ministro.

Finalmente quando adicionamos a força do prefeito medida pela diferença de votos entre o vencedor da eleição e seu desafiante mais próximo temos resultado qualitativamente idêntico ao encontrado na especificação linear. Municípios com prefeitos mais fortes recebem mais transferências voluntárias, porém esse efeito some para partidos alinhados politicamente

com o ministro (vide Tabelas 5 e 7). Também nesse caso o impacto dessa variável é baixo. Um município com o dobro da diferença de votos recebe em média 2% a mais de transferências.

Em resumo, os resultados sugerem que municípios administrados por prefeitos do mesmo partido que o ministro, ou seja, alinhados politicamente, recebem significativamente mais transferências voluntárias do que os demais municípios. O resultado é significativo tanto estatisticamente como economicamente. Essa decisão não parece estar ligada a alguma heterogeneidade socioeconômica entre os municípios administrados por partidos dos ministros. A variável política parece estar explicando essa diferença. Não está muito claro o mecanismo que leva a esse resultado. Quando testamos dois elementos políticos potenciais (concentração partidária e força local do prefeito) as diferenças entre municípios alinhados ao ministro e não alinhados varia consideravelmente mostrando que esses seriam candidatos a ajudar na compreensão do mecanismo que leva ao aumento das transferências. Evidentemente uma compreensão mais profunda desse mecanismo depende de avanços nessa análise em particular entendendo as heterogeneidades entre partidos e entre ministérios.

Conclusão e Próximos Passos

O aumento do número dos sistemas nacionais de políticas públicas fez crescer a relevância dos convênios celebrados entre a União e os Municípios, pois é por meio de tais instrumentos que se concretizam as chamadas transferências discricionárias.

O próximo passo para a análise das transferências discricionárias da união é a organização da base de dados disponibilizada pelo Portal da Transparência do governo federal. É importante devido à cobertura temporal, para verificar a consistência dos dados através de diversas fontes e pelo fato de que, no momento, há uma assimetria entre as informações disponíveis para transferências a prefeitos e transferências a ESFL – sendo as informações sobre as últimas muito mais detalhadas do que as transferências a prefeitos. Por exemplo, poderá ser feita uma análise, tanto para transferências a prefeitos quanto para ESFL, dos ministérios responsáveis por essas transferências e os tipos de ações governamentais executadas por essas transferências.

A descrição dessas transferências foi um primeiro passo para discussões de cunho analítico. Com as informações disponíveis, diversas hipóteses de economia política podem ser analisadas: qual o tipo de critério de alocação, eficiência, redistribuição ou partidário? Qual o principal tipo de política pública financiado? Qual a relação com a base de tributos municipal?

A literatura recente tem mostrado que a distribuição de recursos discricionários tende a seguir critérios partidários: seja para recompensar aliados partidários, da coalização federal ou ainda para fortalecer o partido da presidência nos municípios (Arulampalam et al, 2009; Brollo et al, 2011; Bracco et al, 2014; Barone, 2014). Esses estudos corroboram a corrente recente da literatura sobre o ceticismo de critérios de eficiência na alocação de recursos em federações e da primazia de critérios partidários (Rodden, 2006). Em especial no caso brasileiro, estudos recentes sugerem que o Partido dos Trabalhadores favorece a seus correligionários com relação aos outros parceiros da coalizão federal, numa estratégia chamada de “fortalecimento partidário” (*party strengthening*) (Boas et al, 2014).

No entanto, ao mesmo tempo em que existem esses possíveis padrões político-partidários na alocação de recursos, transferências discricionárias cumprem um papel relevante na execução de políticas públicas e num orçamento federal fortemente constrangido por gastos compulsórios. Desse modo, pretende-se fazer um balanço e discussão dessas questões nas próximas análises.

Este relatório dedicou-se a analisar a influência das variáveis políticas sobre as transferências discricionárias/voluntárias do governo federal para os municípios. Em sua primeira parte, verificou-se que as transferências são direcionadas para as prefeituras quando o prefeito foi eleito por um partido pertencente a coalizão partidária de apoio ao governo. Em casos, onde o prefeito foi eleito por um partido de oposição ao governo federal, foram mostradas evidências de que as transferências tendem a dirigir-se para entidades sem fins lucrativos (ESFL).

Em sua segunda parte, a análise da influência das variáveis políticas foi analisada considerando-se a hipótese de que as transferências realizadas por uma determinada pasta para os municípios seriam influenciadas pela relação entre o partido do ministro da pasta e o prefeito do município. Também nesse, caso evidências preliminares apontam que os municípios

cujo prefeito pertence ao mesmo partido do ministro tendem a ser favorecidos na distribuição das transferências relacionadas àquela pasta.

Outro caminho a ser percorrido para especificar o efeito das variáveis políticas sobre as transferências voluntárias é buscar melhor classificação dos ministérios de acordo com a magnitude, e a discricionariedade, sobre os recursos disponíveis para transferências. Os efeitos consistentes encontrados na análise agregada realizada neste relatório, podem ser melhor especificados se considerarmos a heterogeneidade dos ministérios.

Também é necessário pensar em desenhos de pesquisa que incluam a atuação dos deputados federais como intermediários das relações entre ministro e prefeitos, algo apenas suposto neste relatório. Integrar os deputados permitira fechar o conjunto dos atores envolvidos nas decisões sobre as transferências.

Por fim, ainda que as evidências sobre influência de fatores eleitorais seja bastante sugestiva, é necessário conduzir outros tipos de análise para esmiuçar de que maneira e identificar outras implicações desse tipo de estratégia. Por exemplo, se as estratégias de recompensar prefeitos correligionários e evitar oposição influenciam as escolhas de alocação de recursos que financiam programas governamentais, quais são as implicações para a continuidade de programas governamentais que dependem desses recursos? Em outras palavras, se recursos para programas dependem do alinhamento partidário que muda a cada ciclo eleitoral, como programas governamentais se sustentam ao longo do tempo? Por fim, existem tipos de programas que estão mais suscetíveis à alocação discricionária marcada por incentivos eleitorais? E, além disso, qual a composição dos programas que permitem que o governo central varie a escolha da forma de implementação (via prefeitos ou via ESFLs)?

Num cenário em que a implementação orçamentária é constrangida por diversos compromissos constitucionais, as transferências voluntárias da união se tornam um instrumento importante na implementação de políticas públicas e, como argumentamos aqui, articulação política entre o governo central e os governos locais.

Referências Bibliográficas

AFFONSO, R. (1999). A Federação na encruzilhada. *Revista Rumos*. Os caminhos do Brasil em debate, v.1, n.2, p.29-38.

Ames, B. (1995a). "Electoral strategy under open-list proportional representation." *American Journal of Political Science* 39(2): 406-433.

Ames, B. (1995b). "Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: Bases of voting in the Brazilian congress." *The Journal of Politics* 57(2): 324-343.

Ames, Barry. 2001. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. University of Michigan Press.

Amorim Neto, O. (2000). "Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil." *Dados* 43: 479-519.

Amorim Neto, O. (2006a). *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro, Konrad-Adenauer-Stiftung / FGV Editora.

Amorim Neto, O. (2006b). "The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas." *Comparative Political Studies* 39(4): 415-440.

Amorim Neto, Otavio & Simonassi, Andrei Gomes (2013). "Bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil (1985-2004) ". *Revista de Economia Política*, 33(4): pp. 704-725

Arretche, M. (2004). Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 17–26.

_____ (2005). "Quem taxa e Quem Gasta: A Barganha Federativa na Federação Brasileiro". *Revista de Sociologia e Política*, 24, p.9-27

Arulampalam, Wiji, Sugato Dasgupta, Amrita Dhillon & Bhaskar Dutta. 2009. "Electoral goals and center-state transfers: A theoretical model and empirical evidence from India." *Journal of Development Economics* 88(1):103–119.

Avelino, George, Biderman, Ciro, & Barone, Leonardo S. 2012. "Articulações intrapartidárias e desempenho eleitoral no Brasil". *Dados*, 55(4), 987-1013.

Avelino, George, Biderman, Ciro, & Silva, G. 2011. "A Concentração eleitoral nas eleições paulistas: medidas e aplicações." *Dados* 54: 319-347.

Barone, Leonardo S. 2014. "Eleições, Partidos e Política Orçamentária no Brasil." Tese de

Doutorado em Administração Pública e Governo. Fundação Getúlio Vargas.

Boas, Taylor C., F. Daniel Hidalgo & Neal P Richardson. 2014. "The Spoils of Victory: Campaign Donations and Government Contracts in Brazil." *The Journal of Politics* 76(02):415–429.

Bracco, Emanuele, Ben Lockwood, Francesco Porcelli & Michela Redoano. 2015. "Intergovernmental Transfers as Signals and the Alignment Effect: Theory and Evidence." *Journal of Public Economics* 123(C):78–91.

Brollo, Fernanda & Tommaso Nannicini. 2012. "Tying Your Enemy's Hands in Close Races: The Politics of Federal Transfers in Brazil." *American Political Science Review* 106(04):742–761.

Bueno, Natália S. 2016. "Bypassing the Enemy: Distributive Politics, Credit Claiming, and Non-State Organizations in Brazil". Trabalho apresentado no Encontro Anual da Associação do Meio-Oeste Americano de Ciência Política (MPSA).

Calvo, Ernesto e Murillo, Maria Victoria. 2004. "Who delivers? Partisan Clients in Argentine Electoral Market". *American Journal of Political Science*, 48(4): 742-757.

Cammett, Melani. 2014. *Compassionate Communalism: Welfare and Sectarianism in Lebanon*. Cornell University Press.

Castells, Antoni; Solé-Ollé, Albert. 2005. "The Regional Allocation of Infrastructure Investment: The Role of Equity, Efficiency, and Political Factors." *European Economic Review*, 49: 405-423.

Cataia, M. (2011). Federalismo brasileiro. As relações intergovernamentais analisadas a partir das transferências voluntárias (união/municípios). *Revista Geográfica de América Central*, v. 2, n. 47.

CIRIBELI, J. P.; MIQUELITO, S.; DE OLIVEIRA MASSARDI, W. (2015). Transferências Públicas de Recursos: um Estudo Sobre o Protecionismo Partidário da União (PT) e do Estado de Minas Gerais (PSDB). (Portuguese). *Administração Pública e Gestão Social* v. 7, n. 2, p. 72-81

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

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

Dynes, Adam; Huber, Gregory. 2015. "Partisanship and the Allocation of Federal Spending: Do Same-Party Legislators or Voters Benefit from Shared Party Affiliation with the President and House Majority?" *American Political Science Review*, 109(01), 172–186.

Ferreira, I. F. S.; Bugarin, M. S. (2007). Transferências voluntárias e ciclo político- orçamentário

no federalismo fiscal Brasileiro. *Revista Brasileira de Economia*, v. 61, n. 3, p. 271–300.

Figueiredo, A. M. C.; Limongi, F. (2008). *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro, Editora FGV.

Fourinaies, Alexander and Hande Mutlu-Eren. 2015. “English Bacon: Copartisan Bias in Intergovernmental Grant Allocation in England.” *The Journal of Politics*, 77(3):805–817.

Golden, Miriam and Brian Min. 2013. “Distributive Politics Around the World.” *Annual Review of Political Science* 16(1):73–99.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). *Divisão do Brasil em Mesorregiões e Microrregiões Geográficas*. Rio de Janeiro, 1990.

Johansson, Eva. 2003. “Intergovernmental Transfers as Tactical Instrument: Empirical Evidence from Swedish Municipalities”. *Journal of Public Economics* 87: 883-915.

Kitschelt, Herbert 2000. “Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Polities.” *Comparative Political Studies* 33(6-7): 345-379.

Lopez, Felix G. & Bueno, Natália S. 2012. “Transferências Federais a Entidades sem Fins Lucrativos (1999 a 2010)”. *Textos para Discussão 1778, IPEA*.

Lopez, Felix & Barone, Leonardo S. 2013. “As Entidades Sem Fins Lucrativos e as Políticas Públicas Federais: Tipologia e Análise de Convênios e Organizações (2003 a 2011)”. *Textos para Discussão. 1896, IPEA*.

Mani, A. and S. Mukand (2007). "Democracy, visibility and public good provision." *Journal of Development Economics* 83(2): 506-529.

Nunes, Felipe. 2013. “Core Voters or Local Allies? Presidential Discretionary Spending in Centralized and Decentralized Systems in Latin America.” Manuscrito, Department of Political Science at University of California, Los Angeles. pp. 1–83.

Pereira, C. and B. Mueller (2003). "Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil." *Dados* 46: 735-771.

Pereira, C. and L. Rennó (2003). "Successful re-election strategies in Brazil: the electoral impact of distinct institutional incentives." *Electoral Studies* 22(3): 425-448.

Rezende, F. (1995). Federalismo fiscal no Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 15, n. 3, p. 5–17.

Rodden, Jonathan (2006). *Hamilton’s Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*.

Cambridge University Press.

Salamon, Lester M, S Woljciech Sokolowski and Regina List. 2003. *Global Civil Society: An Overview*. The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project

Thachil, Tariq. 2014. "Elite Parties and Poor Voters." *American Political Science Review* 108(02):454–477.

Varsano, R. (1996). A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. Brasília, Ipea (Texto para Discussão, n. 405).

Worthington, Andrew and Dollery, Brian. 1998. "The Political Determinants of Intergovernmental Transfers in Australia". *Public Choice*, 94 (3/4): 299-315.

APÊNDICE

Este apêndice apresenta as bases de dados sobre transferências federais a municípios e a entidades sem fins lucrativos, utilizadas neste relatório sobre o projeto “Centralização, Orçamento e Federação”. O objetivo é, portanto, descritivo e essas análises descritivas serão utilizadas como lastro para as discussões analíticas realizadas no transcorrer do projeto.

Certamente uma das principais dificuldades dessa análise é a coleta de dados. Até há pouco tempo o acesso aos dados dos convênios era bastante problemático. Com o advento do SICONV iniciamos uma nova fase de possibilidades de exploração dos dados dos convênios. Por outro lado, também temos um acesso muito mais fluído aos dados eleitorais. O TSE criou um repositório de dados que inclui os dados de votação por urna. Um esforço interno do centro que conduz essa pesquisa, o CEPESPDATA, permite o uso dessa informação de maneira rápida e eficaz.

Como se sabe, a forma federativa foi adotada pelo Brasil desde a Constituição Federal de 1891. As grandes mudanças no que diz respeito às competências tributárias ocorreram durante o regime militar, período caracterizado pela centralização tributária na União, e com a Constituição de 1988, marcada pela descentralização fiscal (Varsano, 1996; Affonso, 1999). Os entes da federação sempre apresentaram capacidade de arrecadação desigual, a qual, desde a Constituição de 1946, é compensada por um sistema de transferências fiscais (Arretche, 2004). Ademais, embora a Constituição de 1988 tenha a descentralização fiscal como característica, não houve uma alteração da estrutura institucional de gestão de políticas sociais presente no regime militar, a qual continua de responsabilidade da União, dadas as dificuldades encontradas para que a descentralização das receitas fosse acompanhada pela descentralização das responsabilidades (Arretche, 2004; Rezende, 1995).

O progressivo engessamento dos orçamentos dos Municípios – primeiro com as vinculações de despesas previstas da Constituição de 1988 e, depois, com as limitações impostas pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) – também contribui para o fortalecimento do poder da União, na medida em que muitas vezes os únicos recursos disponíveis para investimento pelos Municípios são aqueles provenientes de convênios celebrados com a União (Cataia, 2011). Dessa forma, além de caber ao governo federal a coordenação das políticas nacionais (Arretche, 2004), a União acaba responsável também pelo repasse de recursos aos Municípios por meio das transferências voluntárias.

1. O que são transferências?

O governo federal possui vários instrumentos para realizar políticas públicas sociais: o vulto dos recursos federais é alocado para pagamentos de seguridade social para cidadãos (como aposentadorias), financiamento da educação e saúde públicas através de governos subnacionais e das suas próprias agências. A maior parte dos recursos repassados a municípios e estados está prevista constitucionalmente -- como o Fundo de

Participação dos Municípios (FPM) e Fundo de Participação dos Estados (FPE).¹⁴ No entanto, existem outros instrumentos para a implementação de políticas públicas.

O governo federal pode implementar políticas públicas através das chamadas transferências discricionárias ou transferências voluntárias da união. Neste relatório, o foco de análise é esse tipo de transferências voluntárias,¹⁵ que não são determinadas constitucionalmente.

As transferências voluntárias podem ser feitas entre o governo federal e órgãos da administração pública federal, estadual e municipal, direta ou indireta, e entidades sem fins lucrativos. O instrumento jurídico varia pelo tipo de entes que participam do acordo de repasse (convênio, termo de cooperação e termo de parceria), mas o objetivo dessas transferências é a realização de algum tipo de projeto, atividade, serviço em cooperação entre o governo federal e algum desses órgãos governamentais ou entidade privada. A análise desse relatório examina as transferências a prefeitos (municípios) e a entidades sem fins lucrativos (ESFL).

2. Quais são as fontes de dados?

Para a realização desse relatório foram utilizadas diversas bases de dados. Não existe uma única fonte de informação sobre as transferências federais a municípios e ESFLs. Os parágrafos que se seguem descrevem as principais variáveis assim como as principais vantagens e problemas no uso de cada base. A Tabela 1 sumariza essas informações.

A base compilada a partir dos dados da FINBRA contém o valor agregado das transferências federais discricionárias a municípios. A base contém 192 variáveis que descrevem dados contábeis dos municípios, tal como reportados por eles.¹⁶ Neste relatório, as principais variáveis analisadas são as: Transferências de Convênios da União (despesas correntes) e Transferências de Capital Convênios da União. Para os objetivos das análises propostas neste relatório, o principal problema é que todos os convênios federais são agregados, de modo que não possuímos informação sobre quais convênios (ministério de origem, ação governamental, entre outras informações relevantes) compõem o agregado de repasses federais discricionários a municípios.

A base compilada a partir do SIGABRASIL e do SICONV contém informações sobre as transferências a ESFL. O banco de dados contém 60 variáveis. A principal vantagem desta base de dados é classificação das entidades sem fins lucrativos. Por ser um grupo extremamente heterogêneo,¹⁷ é difícil captar quais tipos de entidades são receptoras de recursos públicos. Além do mais, vários recursos públicos repassados a fundações universitárias e

¹⁴ Ver Arretche (2005) para uma discussão sobre o sistema de transferências constitucionais e sua evolução no Brasil.

¹⁵ Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal, as transferências voluntárias são “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 destinada ao Sistema Único de Saúde (SUS).” (*apud* Neto e Simonassi, 2013).

¹⁶ O número de variáveis disponíveis varia por ano. Para listagem completa:

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contas-anuais>

¹⁷ Nestas bases de dados estão excluídos condomínios, Sistema S, partidos políticos e transferências de órgãos da justiça para entidades sem fins lucrativos.

fundação de fomento e apoio à pesquisa podem entrar na rubrica de transferências a entidades sem fins lucrativos. Apesar de não serem entidades governamentais, é interessante distinguir fundações universitárias de Santa Casas, APAEs, Associações de Moradores e diversas associações beneficentes que recebem recursos públicos. As variáveis disponíveis nessa base são as seguintes:

Variáveis: ordem;ano;n_siafi;modalidade;situação;
mod_aplic; programa_cd;acao_cd;acao;programa_nm;
orgao_superior_cd;orgao_superior;orgao_concedente_cd;
orgao_concedente;cnpj;cnpj14;razao_social;natureza_cnpj;
regiao_conveniente;uf_conveniente;cod_munic6;cod_munic7;
munic;ano_celebracao;qualificacao;objeto;justificativa;id_convenio;
valor_convenio;pago;contrapartida;valor_pactuado;empenhado;
class_acoes;fonte;ABONG;GIFE;OSCIP;class_conv_ipea1;
class_conv_ipea2;class_IPEA;class_IBGE;CondiCao;Fund_Public;mod_50;
deflator;class_IPEA_reduzido;class_IBGE_subgrupo;IBGE_grupo;d_pago;
d_contrapartida;d_valor_pactuado;d_empenhado;OSCIP.1;UPF;
quartil_empehadodecil_empenhado;quartil_pago;decil_pago

A base de cobertura temporal mais extensa foi colocada recentemente disponível através do Portal da Transparência do governo federal. As variáveis disponíveis nessa base são as seguintes:

Variáveis: Número Convênio, UF, Código SIAFI Município, Nome Município, Situação Convênio, Número Original, Objeto Convênio, Código Órgão Superior, Nome Órgão Superior, Código Concedente, Nome Concedente, Código Conveniente, Nome Conveniente, Tipo Ente Conveniente; Valor Convênio, Valor Liberado, Data Publicação, Data Início Vigência, Data Fim vigência, Valor Contrapartida, Data Última Liberação, e Valor Última Liberação.

A principal dificuldade com o uso dessa base, relativamente às outras que compilamos, é não-separação entre transferências para entidades sem fins lucrativos e para prefeitos.¹⁸ Segundo a documentação desse portal, as fontes são o SIAFI e o SICONV, de modo que espera-se que essa base seja, a grosso modo, consistente com as outras fontes de dados.

Tabela A.1: Descrição das Fontes de Dados

Tipo de Transferência	Fonte	Unidade	Cobertura Temporal	Comentário
-----------------------	-------	---------	--------------------	------------

¹⁸ Em bases de dados sobre convênios federais, normalmente se separa entre transferências a ESFL através da variável que indica a modalidade de aplicação. Transferências a ESFL são modalidade 50 e transferências a municípios são modalidade 40 (e a estados, modalidade 30).

Municipais e ESFL	Portal da Transparência	Convênios [Convênio-Ano-Município]	1996-2014	Origem dos dados: SIAFI e SICONV [não há indicação da modalidade de transferência para separar entre transferências municipais e a ESFL] (realizado pela autora)
Municipais	FINBRA (STN)	Repasse Discricionários por Município	2003-2011	Dados para anos anteriores estão disponíveis, mas ainda não foram coletados. (realizado pela autora)
ESFL	SigaBrasil+SICONV	Convênio-Ano-Município	2003-2011	Realizado em parceria com Barone e Lopez (2013).

A análise das transferências utiliza, neste primeiro momento, as bases de dados compiladas diretamente pela autora e colaboradores a partir da FINBRA e do SigaBrasil/SICONV. A base de dados disponível a partir do Portal da Transparência é recente e ainda estamos no processo de i) codificar as transferências de modo a separar os repasses a prefeitos e repasses a entidades sem fins lucrativos, ii) identificar, entre as ESFL, quais são institutos e fundações associadas a órgãos federais (como universidades públicas), condomínios, partidos políticos e Sistema S.

A ausência dessas informações traz dois problemas. Em primeiro lugar, não conseguiremos separar os padrões de alocação entre prefeitos e ESFL e, em segundo lugar, sem a codificação dos tipos de entidade não teremos como identificar tipos de entidade e fazer uma análise mais detalhada das transferências associadas à implementação de políticas públicas e separar daquelas de manutenção de propriedades, como condomínios, ou de tipos de entidades de perfil único, como fundações universitárias e Sistema S. Até o momento, a estratégia tem sido utilizar o nome do conveniente para separar entre entidades e prefeituras, pois transferências a municípios usualmente tem como conveniente o nome “PREFEITURA” ou “MUNICÍPIO”. No entanto, esse tipo de análise contém erros e não permite uma separação fina entre as entidades (também estamos fazendo a separação entre tipo de entidades utilizando combinação de palavras, como condomínios, partidos e fundação). Esse tipo de classificação automatizada,¹⁹ ainda que simples, permitirá que ela seja utilizada em novas versões dessa base de dados disponível pelo Portal da Transparência que se atualiza semanalmente. De qualquer forma, ela ainda precisa ser validada com algum tipo de análise mais qualitativa (apesar que a codificação humana não seja uma possibilidade sustentável para a totalidade da base, que possui cerca de 470 mil entradas). De qualquer maneira, devido à cobertura temporal dessa base de dados e pela sua atualização constante pela Transparência do Governo Federal, espera-se que o investimento da codificação traga retornos a médio prazo.

¹⁹ A classificação utiliza “expressões regulares” no R.

3. As Bases de Dados

Foram utilizadas cinco fontes de dados para a produção deste relatório: SigaBrasil, SICONV, CEPESPDATA, IPEADATA e FINBRA. Os materiais de replicação estão disponíveis, inclusive o código em linguagem R para a construção e análise da base dados e para a análise dos dados.

Os dados de transferências federais às ESFL vieram de duas fontes: SigaBrasil e SICONV. O SigaBrasil é um sistema do Senado Federal para acompanhamento do orçamento público federal, que permite acesso ao SIAFI e outras bases de dados.²⁰ O SICONV é um sistema criado especificamente para o acompanhamento das transferências voluntárias da União (convênios, contratos de repasse e termos de parceria). Cada uma dessas fontes possui vantagens e desvantagens, destacadas a seguir.

A base do construída a partir do SigaBrasil foi feita em parceria com o IPEA (Lopez e Bueno, 2011; Lopez e Barone, 2013) e inclui uma categorização detalhada do tipo de ESFL que recebe recursos federais (como associação, fundação, entidade sindical, patronal, partidos políticos, entre outras).²¹ Além disso, ela cobre o período de 2003 a 2007, o qual não é contemplado na base oriundo do SICONV. O SICONV, por sua vez, cobre o período de 2008 a 2016. A base do SICONV, além de bem-documentada, possui informações detalhadas sobre o SICONV. Infelizmente, ainda não possuímos uma classificação detalhada das organizações que receberam recursos federais pela base do SICONV. Desse modo, a escolha foi fazer a combinação dessas duas bases, de forma a termos a análise do período entre 2003 a 2015.

Os dados de transferências a prefeitos foram construídos a partir dos dados do FINBRA e do SICONV. Semelhante aos dados de transferências a ESFL, o SICONV cobre o período de 2008 a 2015. A FINBRA possui dados para todo o período analisado (2003 a 2015). No entanto, a FINBRA possui dados menos detalhados do que o SICONV, no que concerne a transferências federais voluntárias da união. A FINBRA somente apresenta dados agregados por municípios, sem o detalhamento de informações que permitam a identificação de convênios individuais. O SICONV é, portanto, mais adequado. Desse modo, os dados entre 2003 a 2007 são provenientes da FINBRA e os dados de 2008 a 2015 são provenientes do SICONV.²²

Foram utilizados dados eleitorais do CEPESPDATA e sócio-demográficos do IPEADATA para a análise descritiva e dos padrões partidários de distribuição de recursos.

²⁰ O acesso ao SigaBrasil, como especialista, exige um cadastro simples, mas é aberto ao público

²¹ A classificação foi feita a partir da pesquisa FASFIL--IBGE e classificações CNAE

²² Para o período entre 2008 e 2011, o qual temos dados das duas fontes (ainda não foi feita a coleta dos dados FINBRA de 2011 a 2015, apesar da sua disponibilidade no Tesouro Nacional), a comparação entre as duas fontes mostra uma discrepância bastante relevante em 2008 e diferenças menores nos anos subsequentes.

4. Definição das variáveis de Controle

Tabela A.2

Característica do município	Variável Proxy
Proporção de pobres	Proporção de famílias beneficiárias do Bolsa Família
Grau de produção	Valor adicionado bruto Total per capita
	Produto Interno Bruto per capita
Grau de formalidade	Proporção de empregos formais na PEA
Grau de urbanização	Proporção da indústria na produção municipal
	Proporção do emprego industrial
Grau de independência fiscal	Proporção da receita própria na receita total
Exceções	Situação de Emergência
	Estado de Calamidade Pública
Peso das transferências federais	Proporção das receitas correntes da União
Peso para transferências estaduais	Proporção da cota-parte do ICMS nas receitas
Peso do SUS	Proporção das transferências da União para o SUS
Peso do FUNDEB	Proporção das transferências para o Fundeb
Necessidades na área da saúde	Número de óbitos infantis dividido por número nascidos vivos
Necessidades de recursos para educação	Taxa de Distorção Idade-Série, Ensino Fundamental
	Taxa de Distorção Idade-Série, Ensino Médio
Agrobusiness	Proporção da agropecuária na produção total
Peso eleitoral	QL do partido do ministro no município
Margem do prefeito	Diferença de votos entre o prefeito eleito e o segundo colocado na eleição

Tabela A.3[illegible]

5. Distribuição Geográfica Recursos das Transferências e o Desempenho Eleitoral do Partido do Ministro

A componente espacial é complexa de ser explorada por dois motivos essencialmente. Em primeiro lugar, não se sabe se o político tende a priorizar o *swing voter* ou o *core voter* como discutido na primeira seção. Em segundo lugar não é trivial encontrar uma maneira de definir onde estão os *swing* ou *core voters*. Nessa seção exploramos uma definição de concentração dos votos e comparamos com o número de convênios por microrregião, tal como definida pelo IBGE (1990).²³

O primeiro mapa nas páginas abaixo apresenta o número de convênios assinados com municípios por microrregião do país. Os dados foram desagregados por mandato para cada ministério. Foram desconsiderados mandato cujo ministro não possuía filiação partidária. Os dados utilizados foram extraídos do SICONV para o período entre 2009 a 2014. Para seis microrregiões, essas informações não estavam disponíveis, de forma que aparecem em branco no mapa. O segundo mapa apresenta o indicador de QL para o partido do respectivo ministro. O QL é definido como:

$$QL = \frac{\% \text{ votos para deputado federal do partido na microrregião}}{\% \text{ votos para deputado federal do partido no estado}}$$

Os indicadores foram calculados a partir do número de votos para deputados federal recebidos por cada partido nas eleições de 2010. Os dados foram extraídos do CEPESP Data. O total de votos em branco e nulos foram desconsiderados do cálculo do indicador.

Seria de se esperar alguma semelhança entre os mapas se a estratégia fosse privilegiar o *core voter*. Ou seja, seria de se esperar um maior número de convênios nas microrregiões onde o partido do ministro tivesse um maior grau de concentração. Note-se que da maneira como o QL foi construído, ele será 1 se não há concentração eleitoral do partido. Assim, QLs em torno de 1 poderiam ser uma aproximação razoável para *swing voters*. Finalmente, QLs abaixo de 1 significa uma região onde o partido é minoritário. Em princípio não temos grande fundamento para transferências para municípios onde o partido tem pouca influência, porém dependendo da estratégia eleitoral do político as transferências podem se concentrar em microrregiões em torno de 1 ou nas regiões com índice mais elevado de QL.

Ainda que as microrregiões tenham uma população mais uniforme do que os municípios, por construção, ainda será necessário obter uma normalização para o número de convênios sobretudo se trabalharmos com valores. Deixamos essa questão para o relatório final. Assim, a análise que segue pode estar comprometida por essa falta de normalização. De fato, nota-se constantemente uma concentração nas áreas mais populosas do país o que pode não significar absolutamente nada se o indicar não é normalizado.

²³ Segundo o IBGE (1990, p. 8) a mesorregião é uma região coesa socialmente, ambientalmente e com uma rede de comunicação e de articulação entre os municípios que a compõe. As microrregiões são parte das mesorregiões com especificidades em termos de estrutura de produção ou da forma de relação predominante no mercado de trabalho. Para discussão mais detalhada sobre as vantagens do uso do QL na definição de concentração eleitoral, ver Avelino, Biderman e Silva (2011).

O que os mapas mostram é que é difícil de se observar algum padrão de semelhança entre os mapas em cada página. Nos ministérios com poucas transferências está claro que é muito difícil realizar qualquer análise o que sugere que talvez nem seja o caso de avançar na análise desse perfil de ministério. Além disso, há casos em que o viés espacial tem relação direta com o perfil do ministério. Esse é o caso, por exemplo, do ministério da defesa concentrado no norte do país por conta do SIVAN e do ministério da integração concentrado no nordeste e centro-oeste por sua característica histórica.

Tomando os ministérios para os quais as transferências representam uma parcela considerável do seu empenho, ainda vale a concentração nas regiões populosas. No caso da Agricultura há uma sobre concentração na região sul do país. Esse padrão não parece compatível com as microrregiões onde o PMDB, que comandou essa pasta ao longo de todo período estudado, está mais concentrado eleitoralmente. Uma possibilidade seria a relação com o último ministro da pasta, Mendes Ribeiro Filho, que nasceu em Porto Alegre, RS. Nesse caso haveria uma outra fonte de espacialização que fugiria à lógica da concentração partidária e passaria pelos laços do ministro. Se observarmos o Ministério do Desenvolvimento Agrário, pasta com atividades semelhantes, que também foi comandada por um gaúcho de Nova Petrópolis, RS (Pepe Vargas) também se nota uma concentração de convênios nos municípios gaúchos. Pode ser que seja uma característica setorial, mas não é compatível com a produção agrícola do país. Então pode não ser uma coincidência a escolha de gaúchos para o comando das pastas ligadas à agropecuária.

Há também uma potencial fonte de exploração da informação decorrente da mudança de partido no comando da pasta. Esse tipo de mudança não é usual; tipicamente um partido se “especializa” em uma determinada pasta. Notam-se mais mudanças de ministros do que do partido que o comanda. No caso dos ministérios para os quais as transferências voluntárias representam uma parcela considerável do empenho, temos três casos de mudança a se observar: no ministério da cultura que teve o PV, com Juca Ferreira e depois o PT com Marta Suplicy; no ministério da Saúde que saiu do PMDB com Temporão e foi para o PT com Padilha; e o ministério do Turismo que saiu do PT com Luiz Barreto Filho e foi para o PMDB com Pedro Novais.

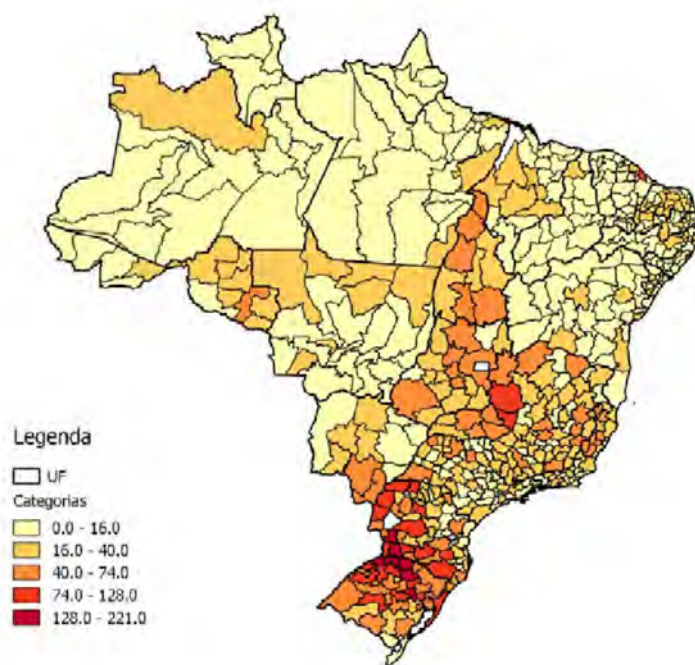
No caso da cultura, a migração dessa pasta do PV para o PT implica em uma maior dispersão entre os municípios, mas a mudança é muito tênue. Esse ministério está muito concentrado nos municípios do Sudeste. Seria de se esperar uma maior dispersão na mudança de partido visto que o PT é consideravelmente mais capilar que o PV mas não é algo que visualmente salte aos olhos. No caso do ministério da Saúde a mudança do PMDB para o PT não gera nenhuma alteração visível no mapa assim como no caso do Turismo que faz o caminho inverso (do PT para o PMDB). Pode ser que a capilaridade desses partidos seja semelhante ainda que o PMDB seja, obviamente, o partido mais capilar do país.

Finalmente, o ministério das cidades, que tem a maior quantidade de convênios celebrados no período também não aparenta ter uma distribuição realmente compatível com a distribuição de votos do PP que comandou a pasta durante todo o período estudado. Aparentemente há alguma concentração nas microrregiões com maior grau de urbanização o que é bem compatível com as funções ligadas a essa pasta, sem sombra de dúvidas.

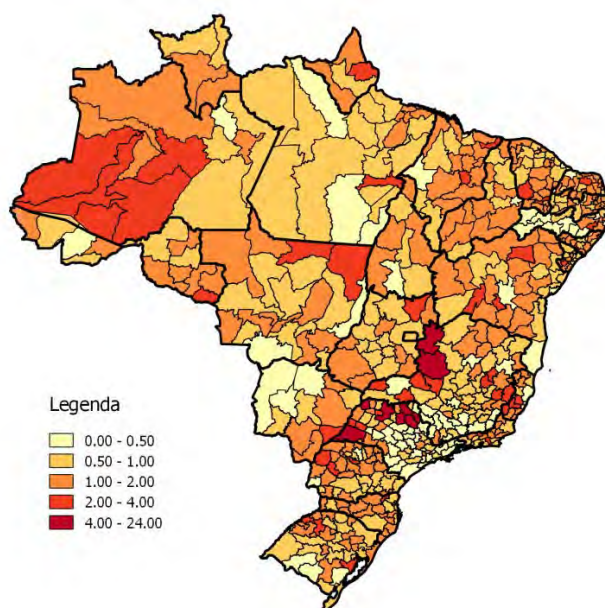
Definindo os ministros “partidários”

Adicionalmente utilizamos informações a respeito da filiação partidária dos ministros que ocuparam o posto entre os anos de 2009 e 2013 cedidas pelo professor Octávio Amorim Neto. As informações para ministros que tomaram posse em 2014 foram consultadas na biografia de cada ministro, disponível no sítio da Wikipédia. Com relação às informações sobre a cidade e estado de nascimento dos ministros, essas também foram coletadas em suas biografias disponíveis na Wikipédia. Essas informações foram coletadas entre os dias 16 e 20 de novembro de 2015.

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento: PMDB



QL: PMDB

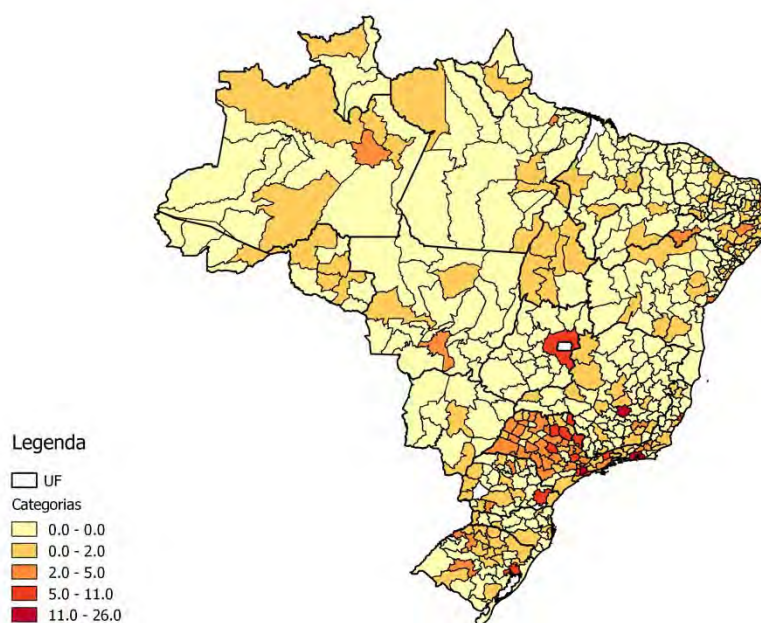


Ministro: Wagner Rossi, Antônio Andrade e Mendes Ribeiro Filho

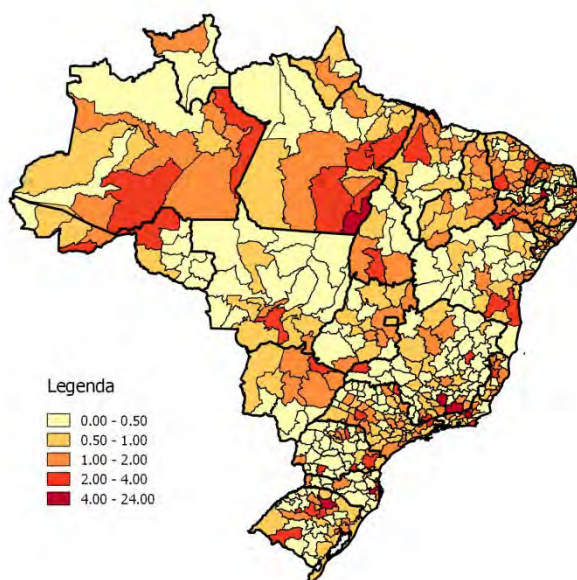
Período Considerado: 01/2009 a dez. 2014

Cidade de origem: Rio de Janeiro-RJ, Patos de Minas - MG e Porto Alegre - RS

Ministério da Ciência,Tecnologia e Inovação: PSB

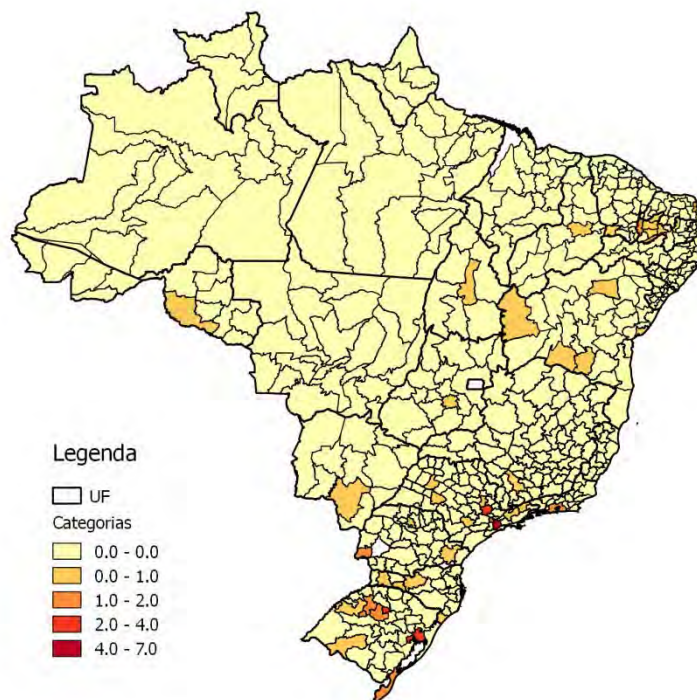


QL: PSB

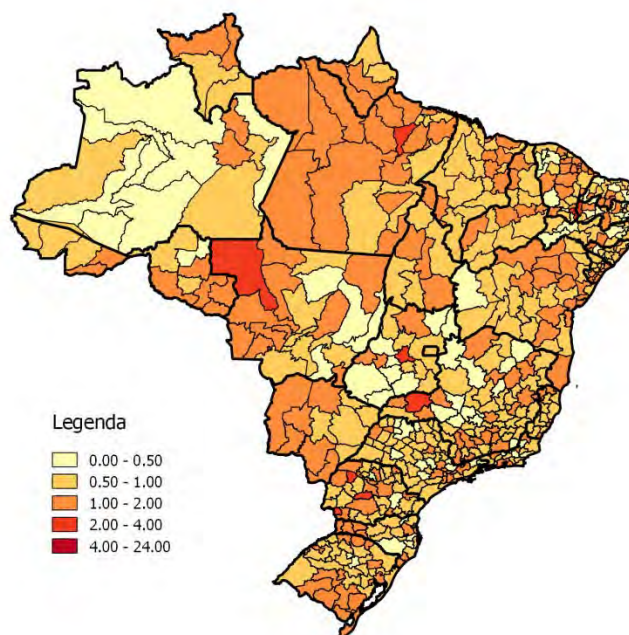


Ministro: Sérgio Machado Rezende
Período considerado: jan./2009 a dez./2010
Cidade de nascimento: Rio de Janeiro - RJ

Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação: PT

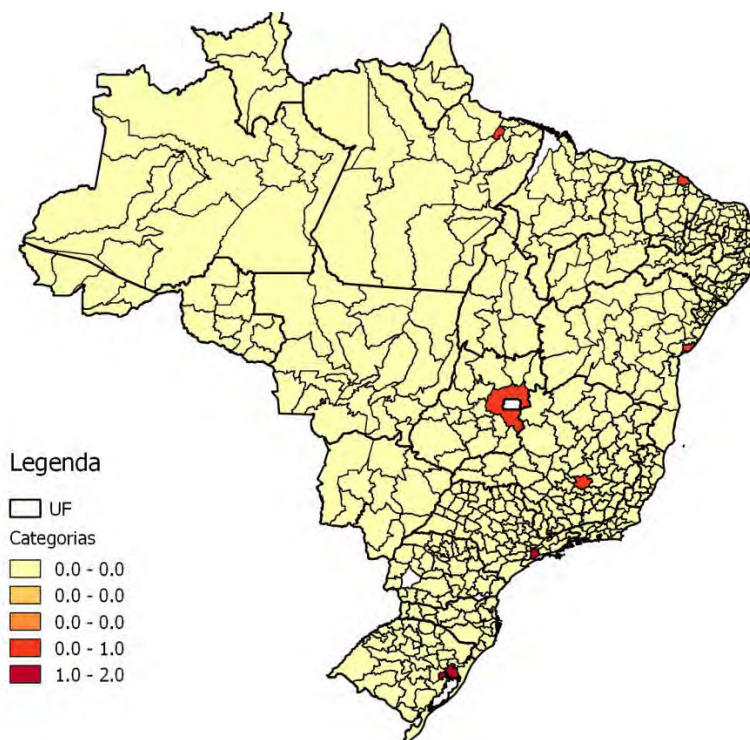


QL: PT

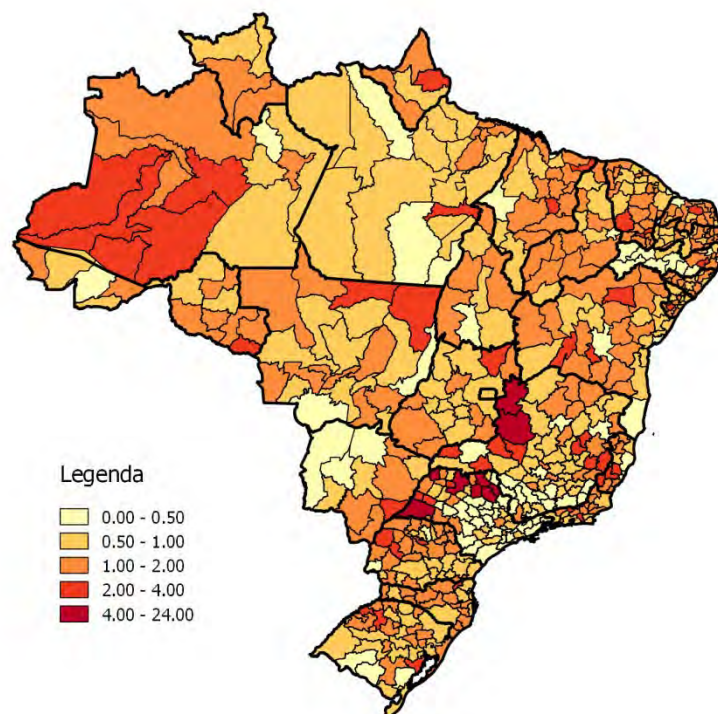


Ministro: Aloizio Mercadante
Período considerado: jan./2011 a fev./2012
Cidade de nascimento: Santos - SP

Ministério das Comunicações: PMDB



QL:PMDB

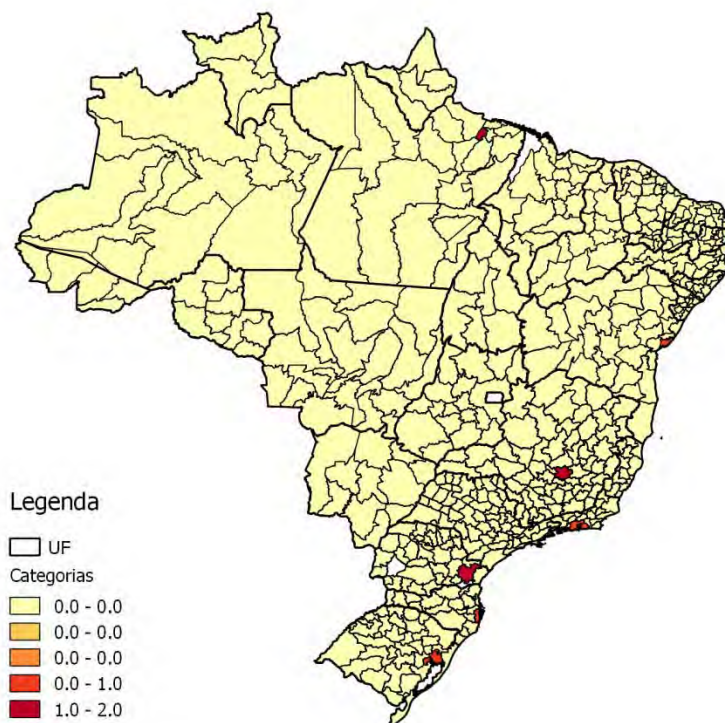


Ministro: Hélio Costa

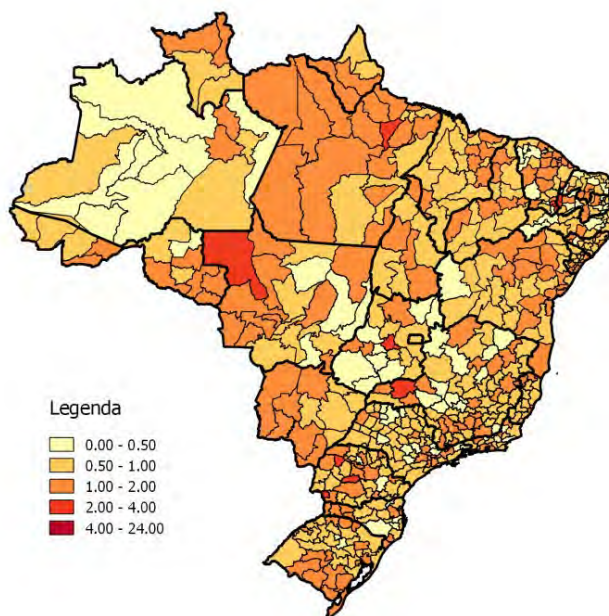
Período considerado: jan./2009 a dez./2010

Cidade de nascimento: Barbacena - MG

Ministério das Comunicações: PT

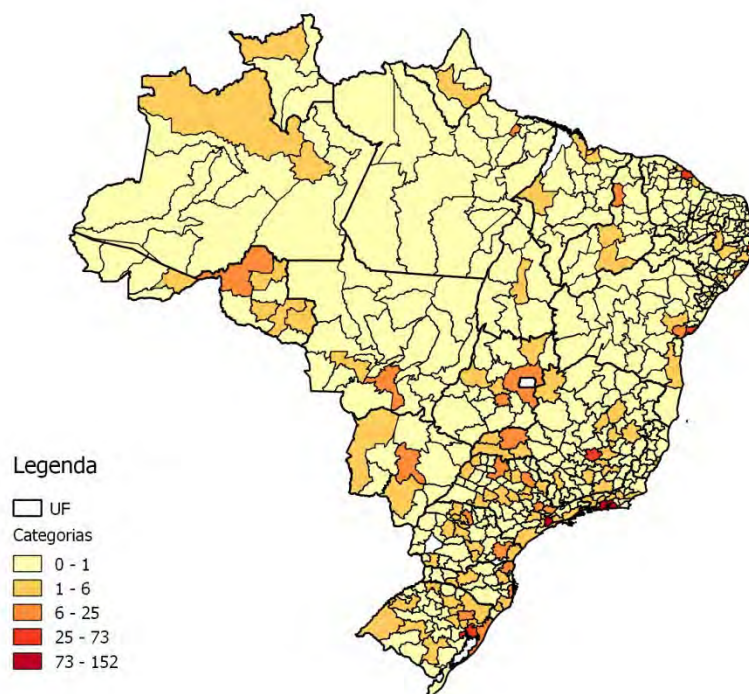


QL: PT

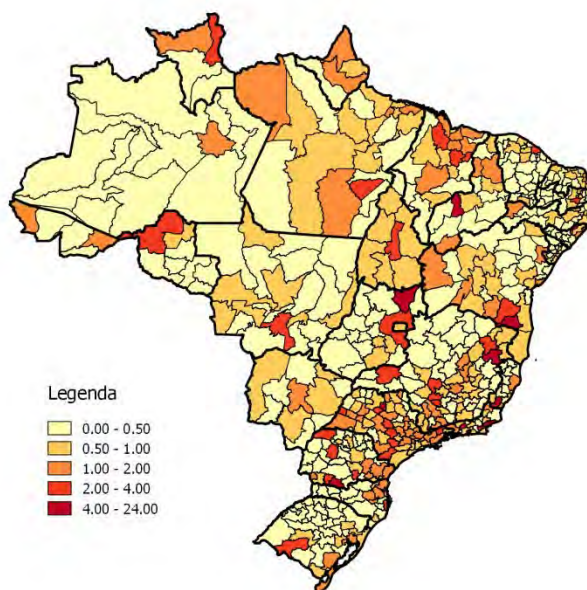


Ministro: Paulo Bernardo Silva
Período considerado: jan./2011 a dez./2014
Cidade de nascimento: São Paulo- SP

Ministério da Cultura: PV



QL: PV

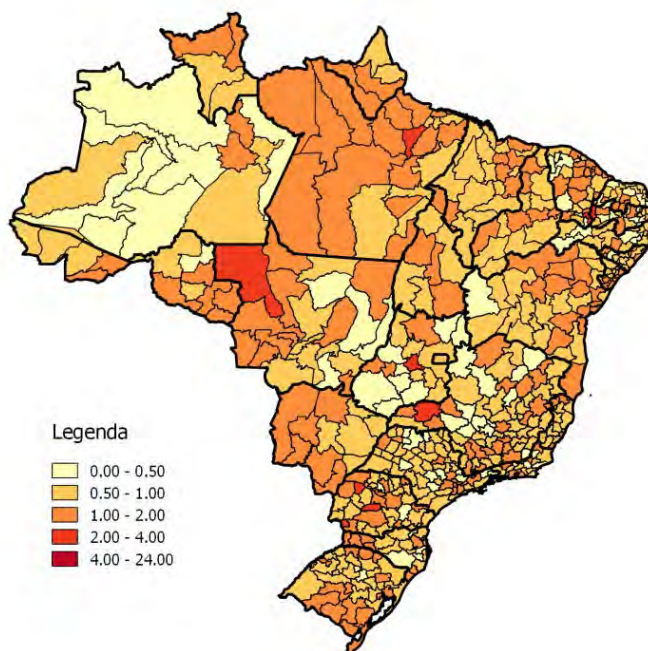
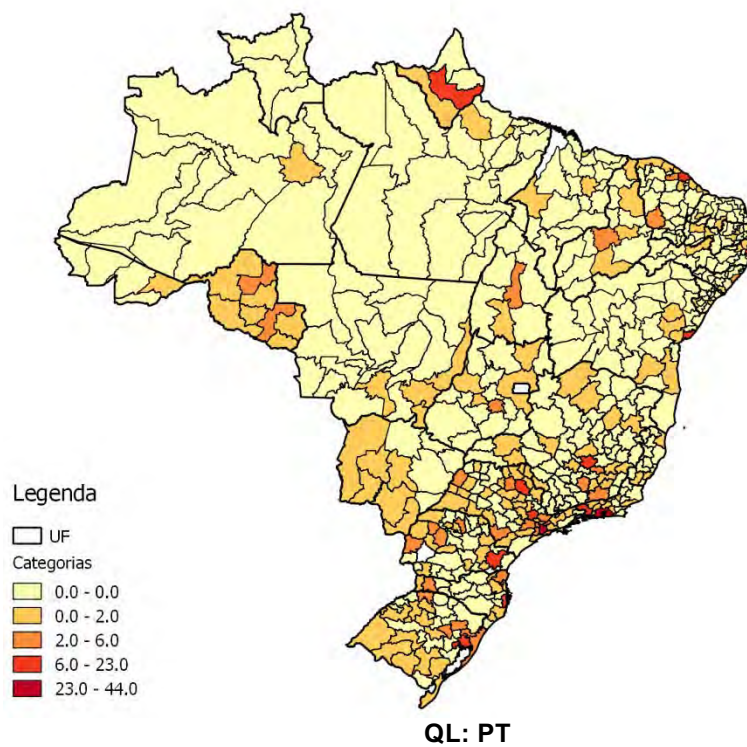


Ministro: Juca Ferreira

Período considerado: jan./2009 a dez./2010

Cidade de nascimento: Salvador -BA

Ministério da Cultura: PT

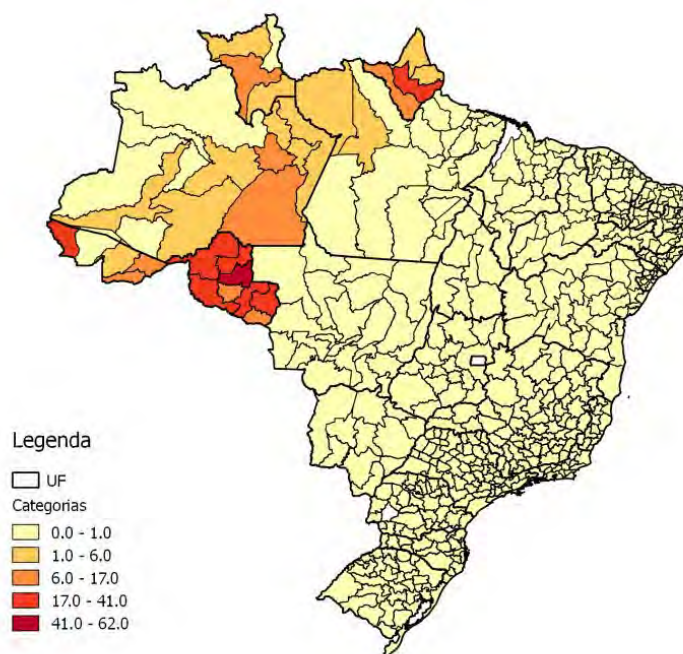


Ministro: Marta Suplicy

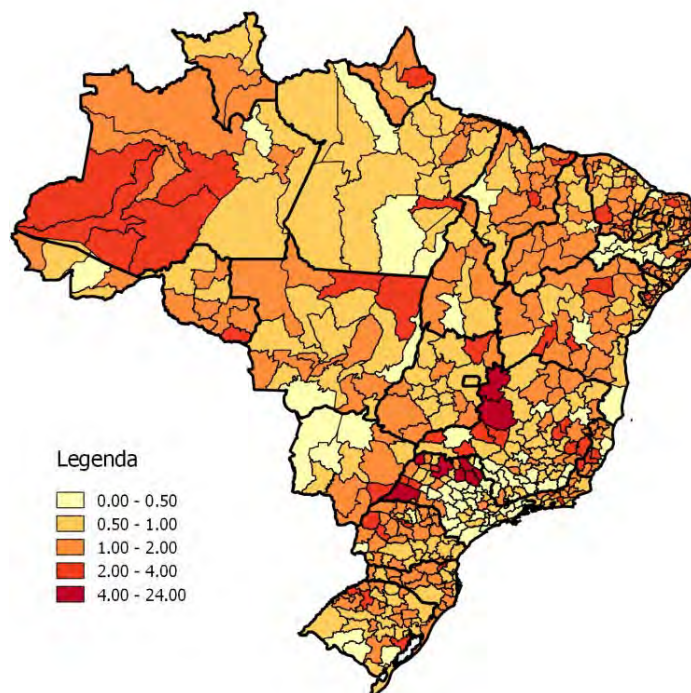
Período considerado: out./2012 a dez./2014

Cidade de nascimento: São Paulo - SP

Ministério da Defesa: PMDB



QL: PMDB

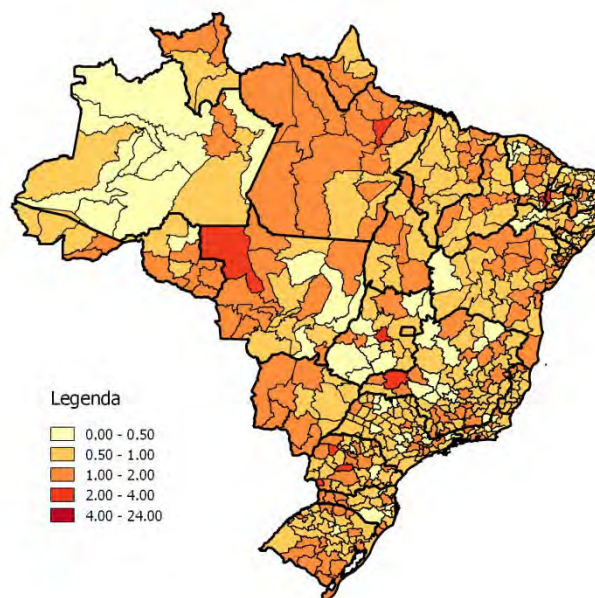
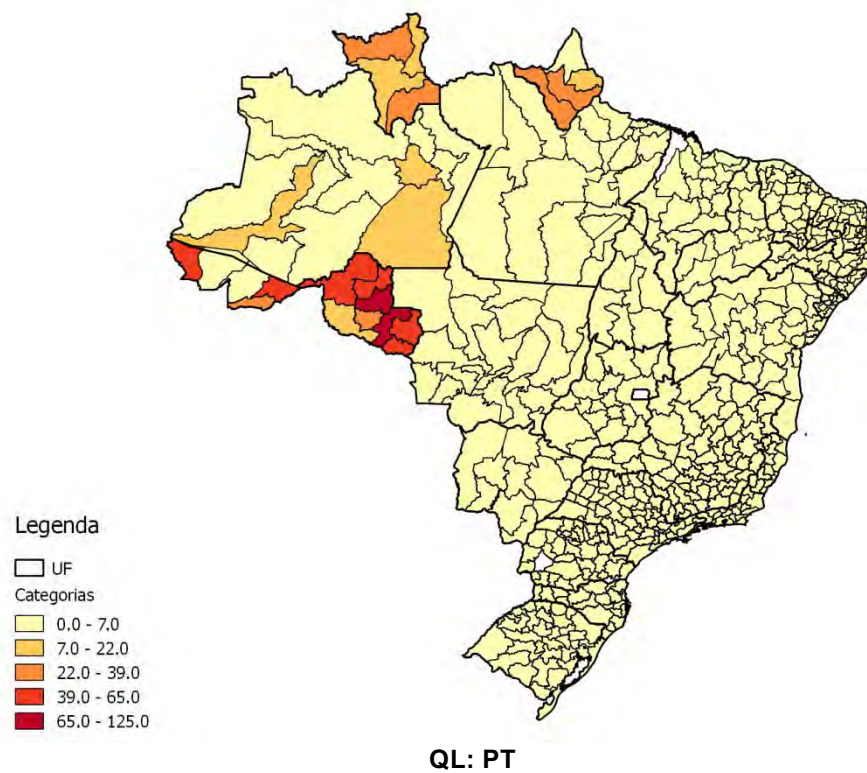


Ministro: Nelson Jobim

Período considerado: jan./2009 a ago./2011

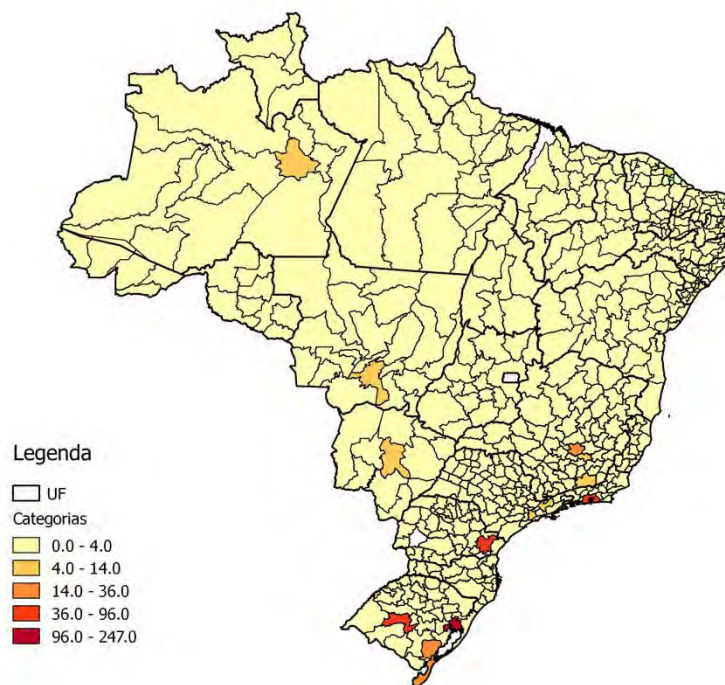
Cidade de nascimento: Santa Maria - RS

Ministério da Defesa: PT

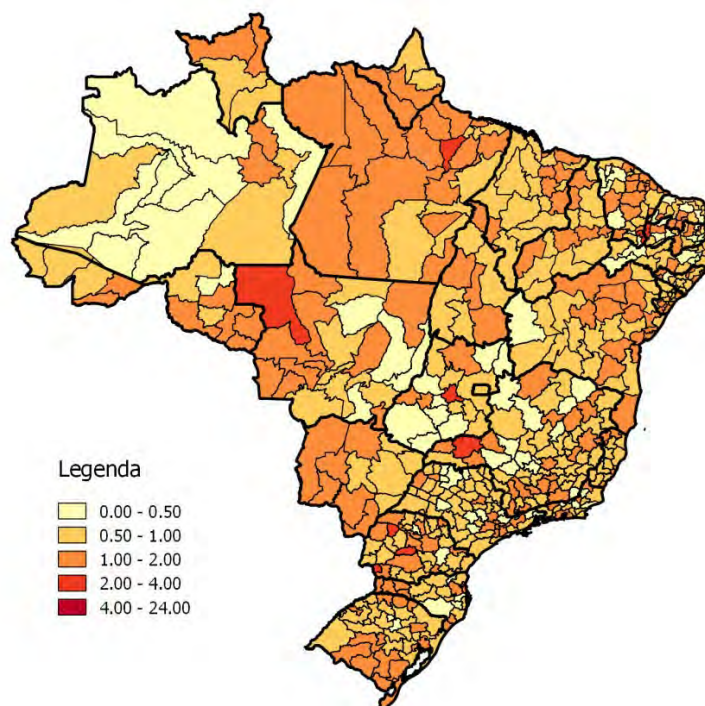


Ministro: Celso Amorim
Período considerado: set./11 a dez./14
Cidade de nascimento: Santos- SP

Ministério da Educação: PT

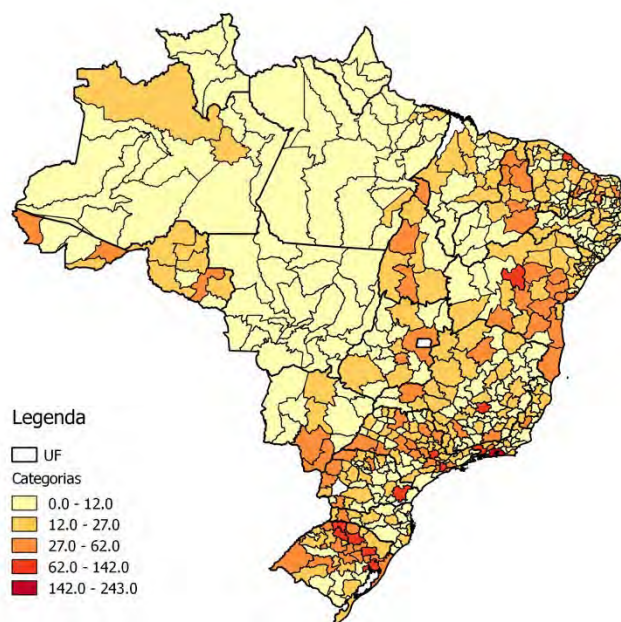


QL: PT

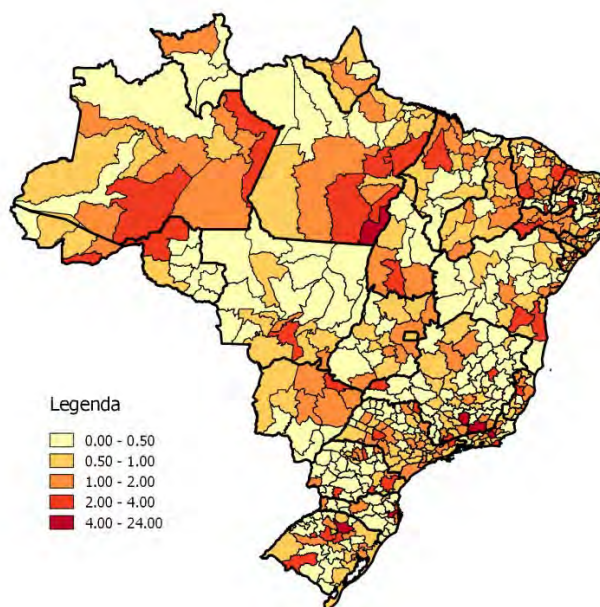


Ministro: Fernando Haddad e Aloizio Mercadante
Período considerado: jan./2009 a jan./2014
Cidade de nascimento: São Paulo e Santos-SP

Ministério dos Esportes: PCdoB

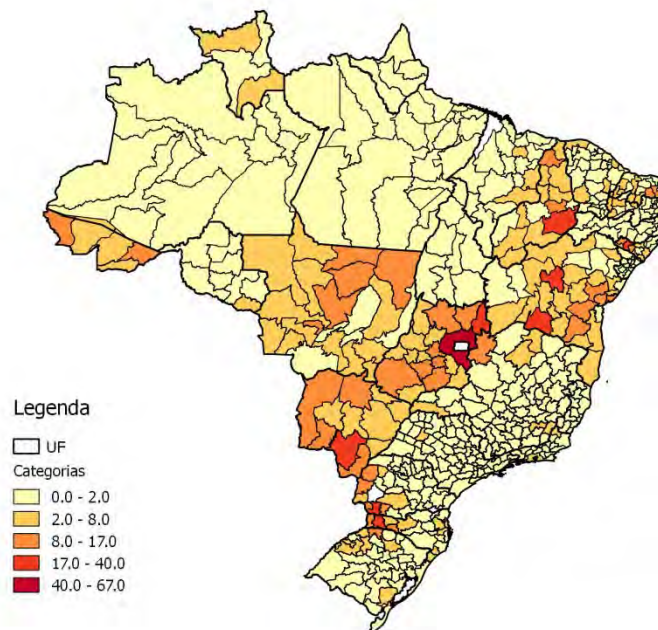


QL: PCdoB

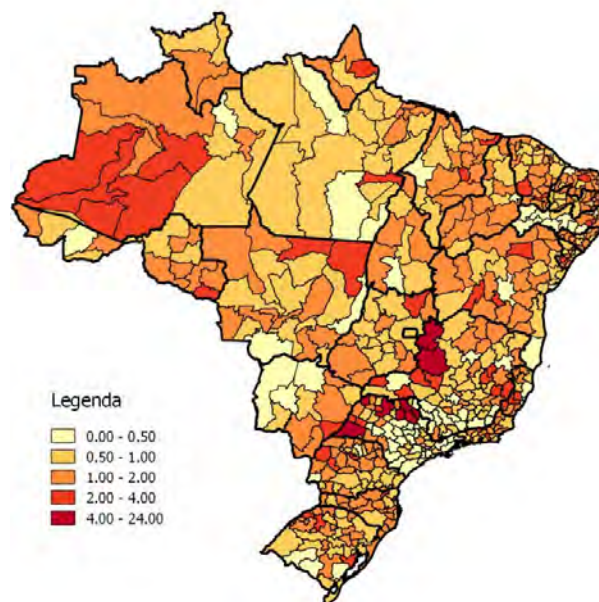


Ministro: Orlando Silva e Aldo Rebelo
Período considerado: jan./2009 a dez./2014
Cidade de nascimento: Rio de Janeiro - RJ e Viçosa-MG

Ministério da Integração Nacional: PMDB

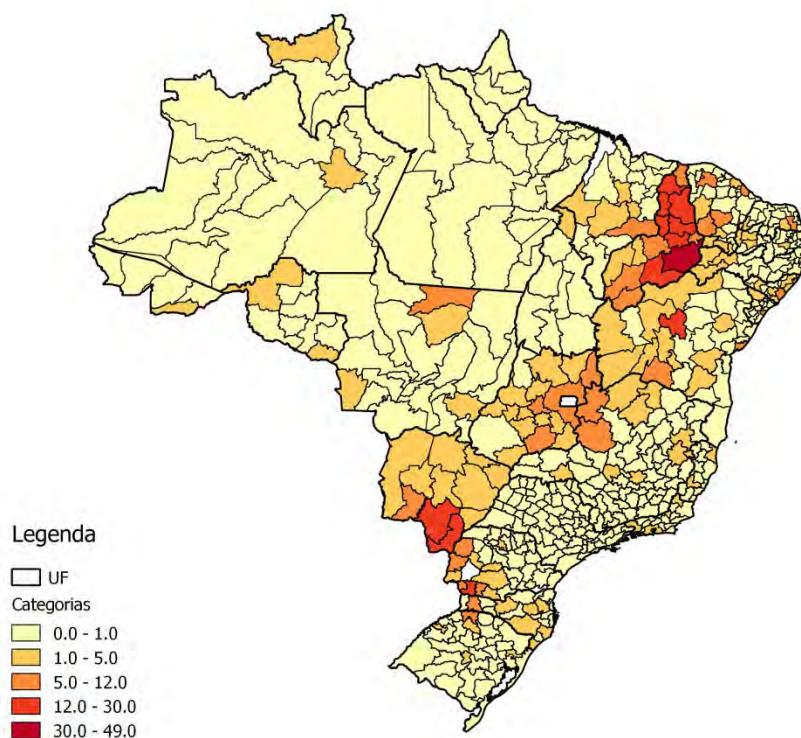


QL: PMDB

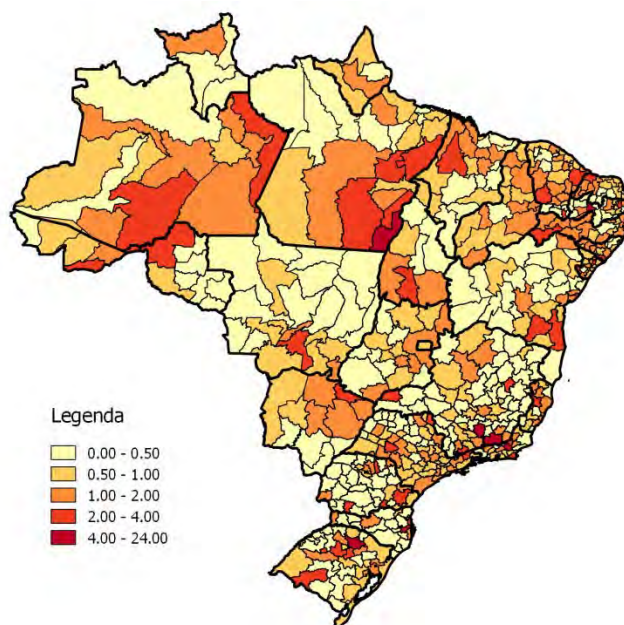


Ministro: Geddel Vieira Lima
Período considerado: jan./2009 a dez./10
Cidade de nascimento: Salvador- BA

Ministério da Integração Nacional: PSB

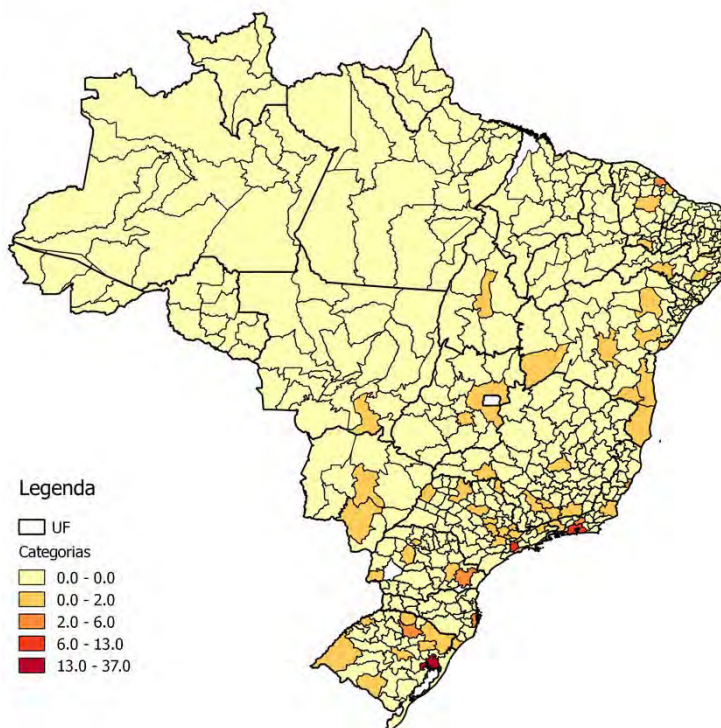


QL: PSB

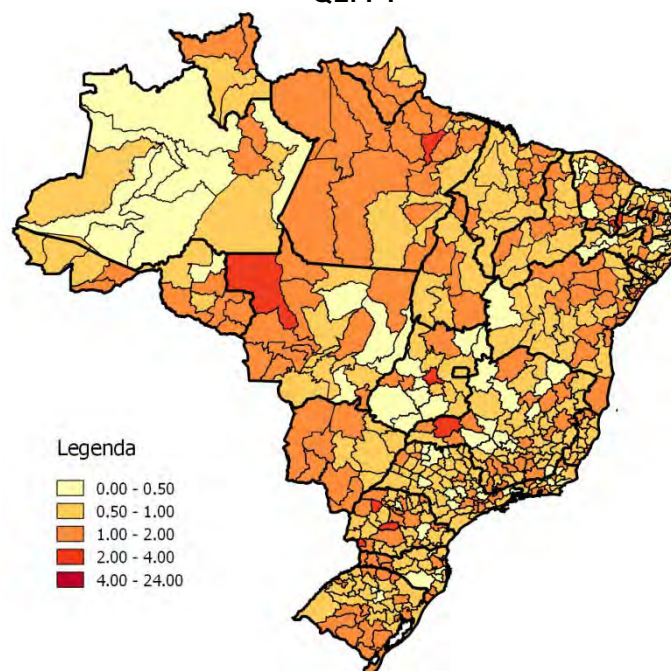


Ministro: Fernando Bezerra Coelho
Período considerado: jan./2011 a out./2013
Cidade de nascimento: Petrolina - PE

Ministério da Justiça: PT I



QL: PT

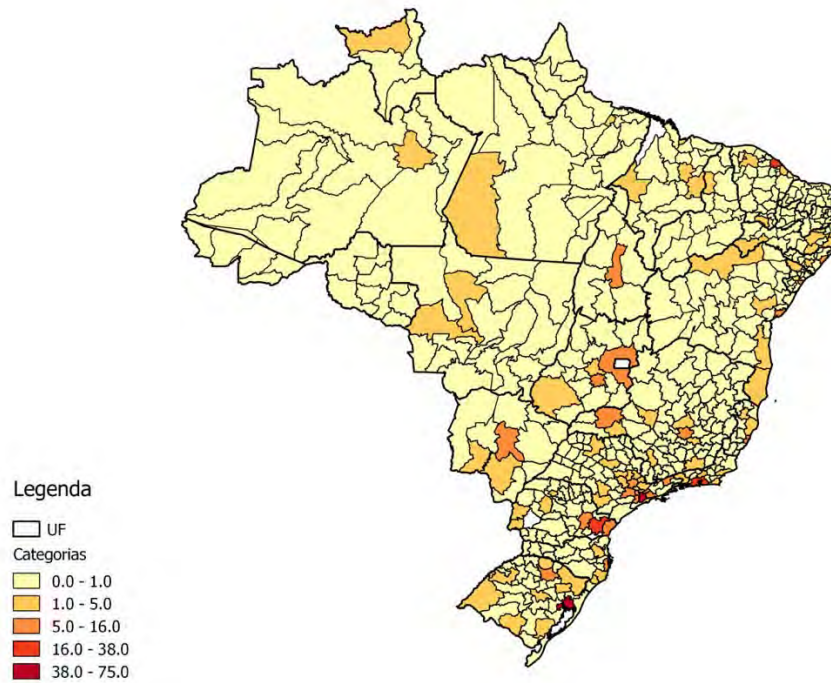


Ministro: Tarso Genro

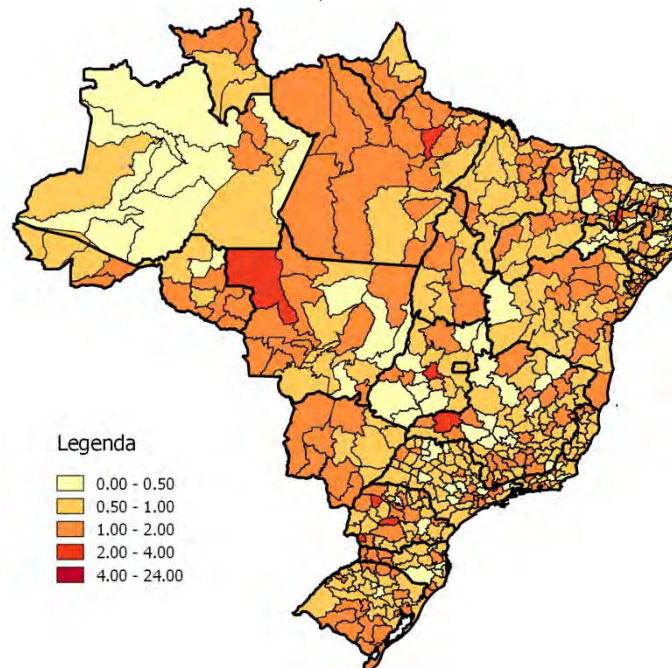
Período considerado: jan./2009 a fev. /2010

Cidade de nascimento: São Borja - RS

Ministério da Justiça: PT II



QL: PT

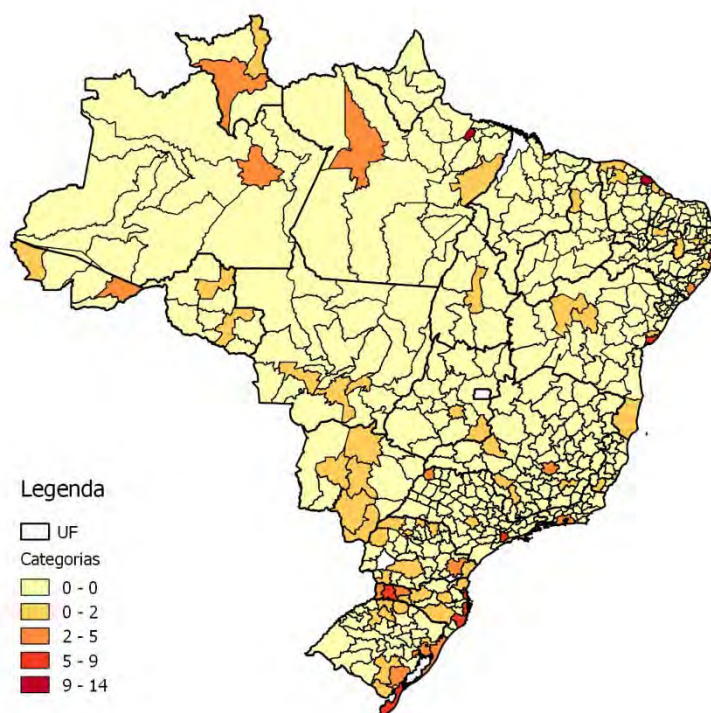


Ministro: José Eduardo Cardozo

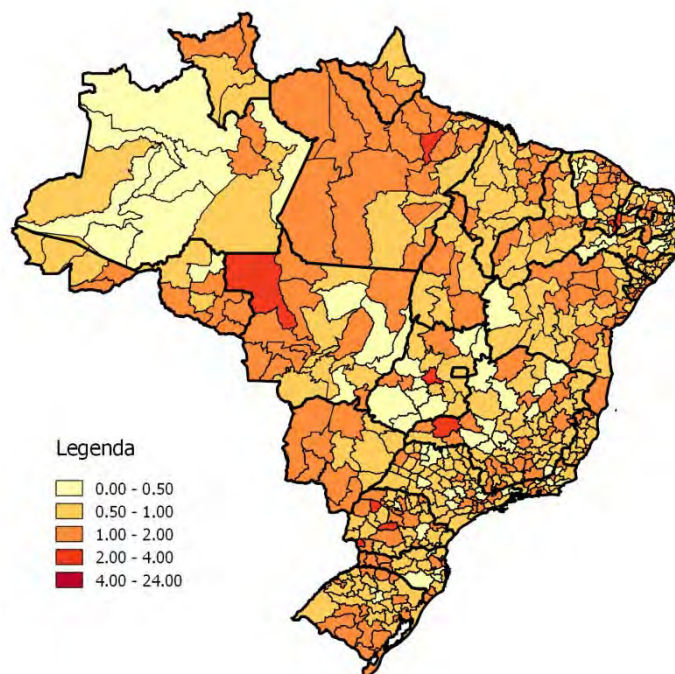
Período considerado: jan./2011 a dez. /2014

Cidade de nascimento: São Paulo- SP

Ministério da Pesca e Aquinocultura: PT



QL: PT

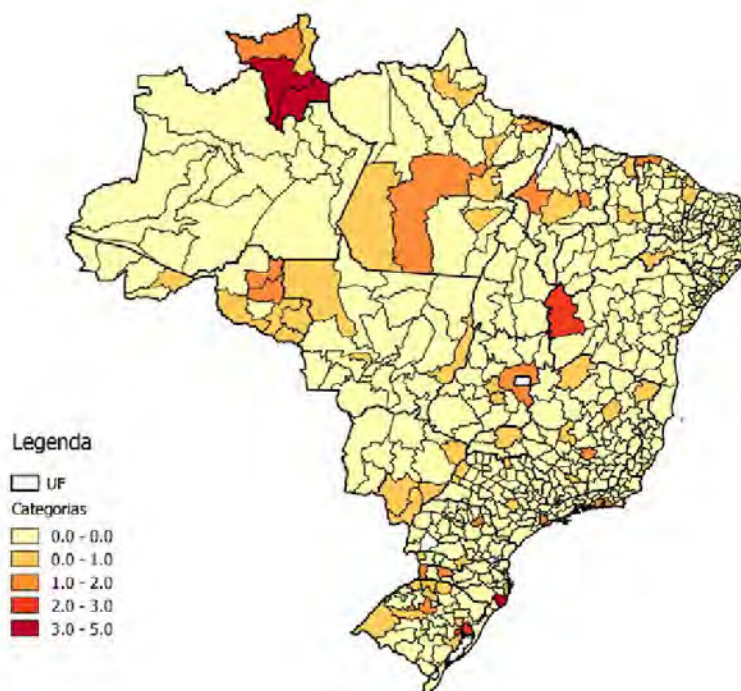


Ministro: Altemir Gregolim e Luiz Sérgio Nóbrega de Oliveira

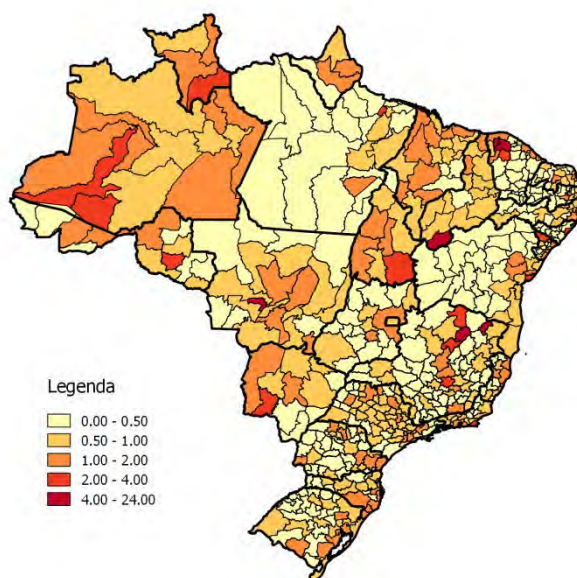
Período considerado: jan./2009 a mar. /2012

Cidade de nascimento: Coronel Freitas -SC e Angra dos Reis - RJ

Ministério da Pesca e Aquinocultura: PRB



QL: PRB

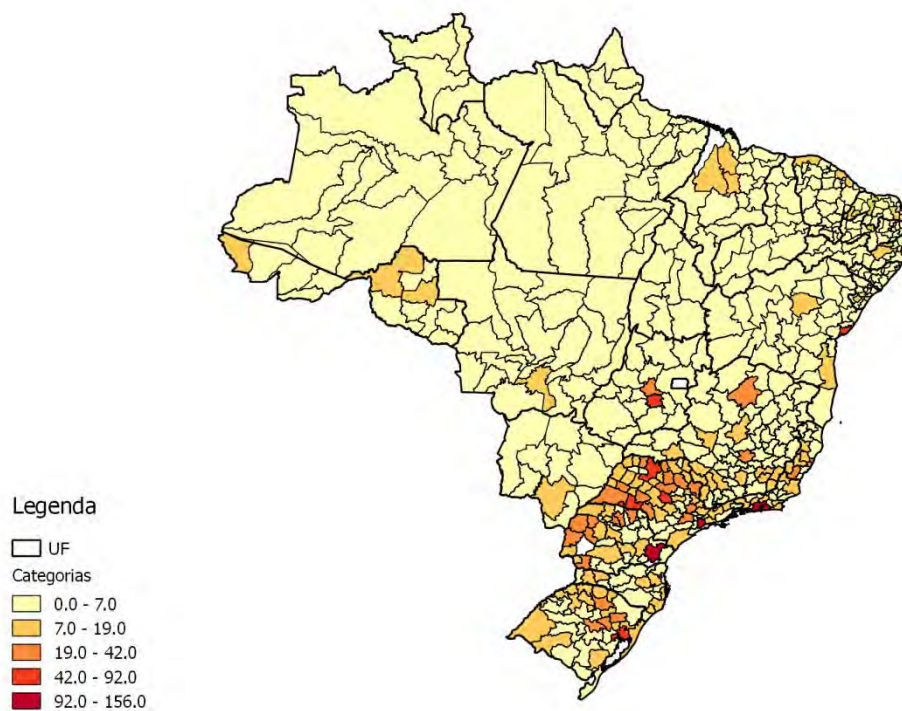


Ministros: Marcelo Crivella

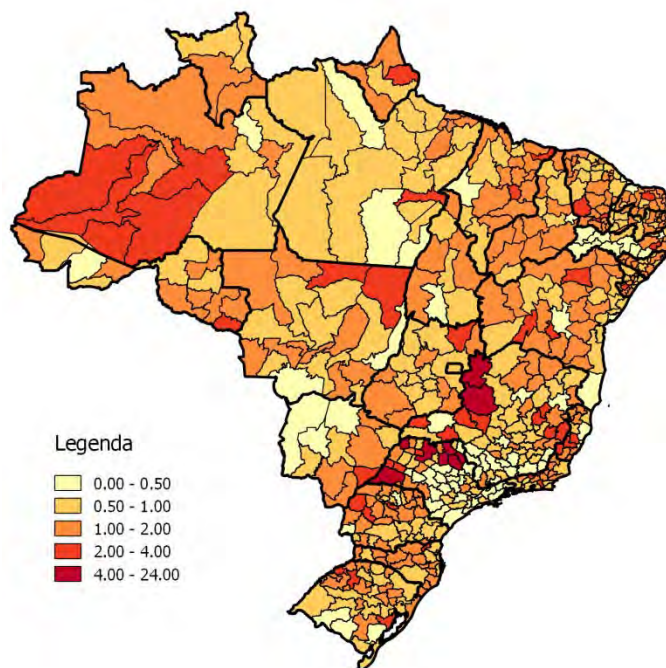
Período considerado: abr./2012 a dez. /2014

Cidade de nascimento: Rio de Janeiro - RJ

Ministério da Saúde: PMDB



QL: PMDB

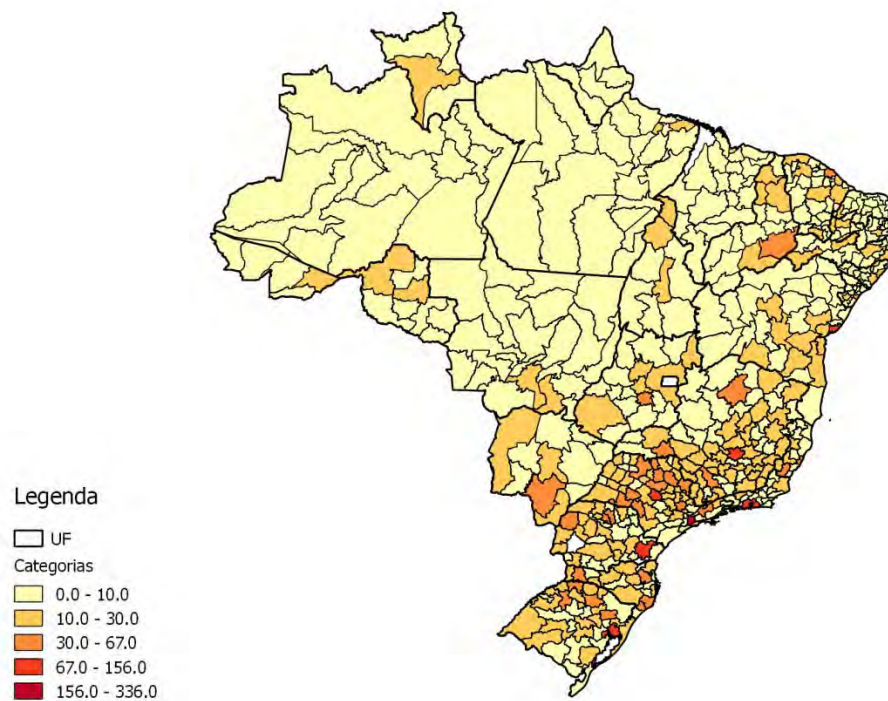


Ministro: José Gomes Temporão

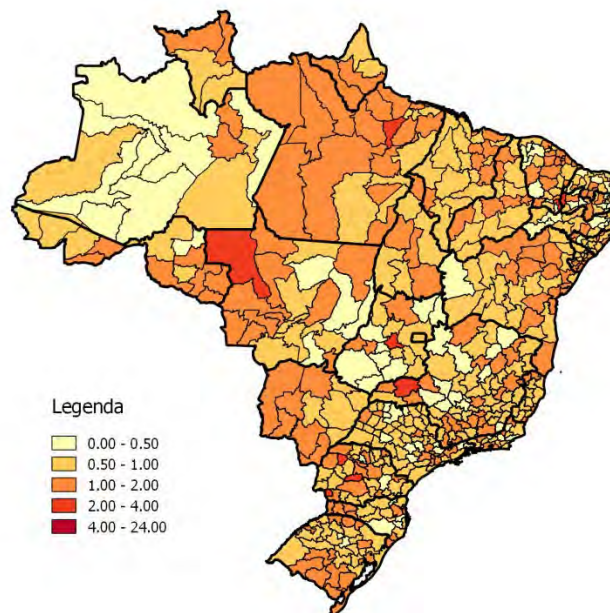
Período considerado: jan./2009 a dez. /2010

Cidade de nascimento: *Portugal*

Ministério da Saúde: PT



QL: PT

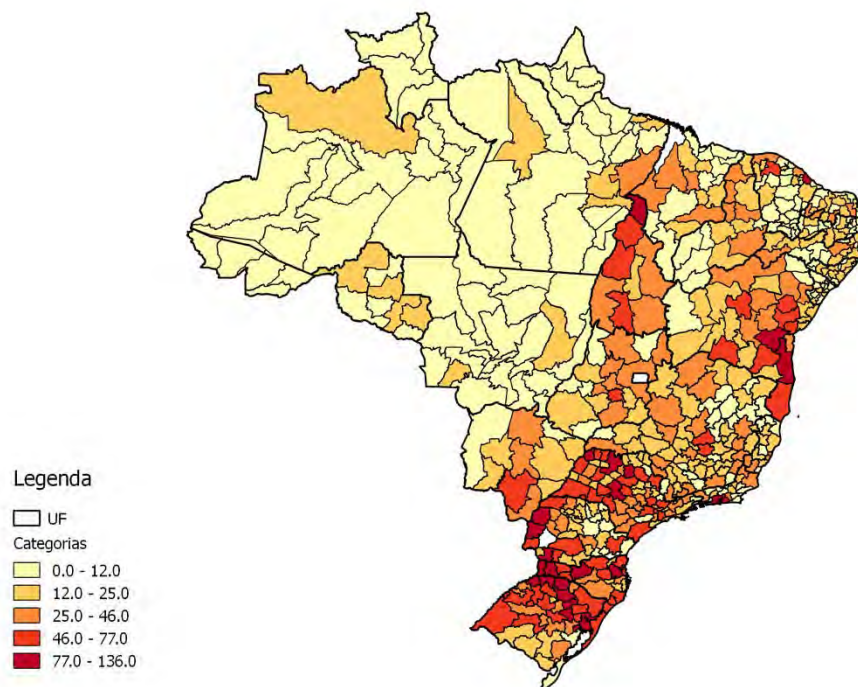


Ministros: Alexandre Padilha

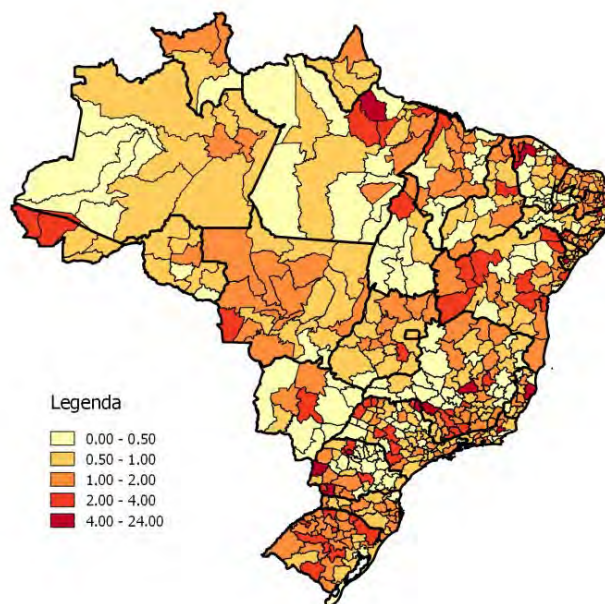
Período considerado: jan./2011 a dez. /2014

Cidade de nascimento: São Paulo- SP

Ministério das Cidades: PP

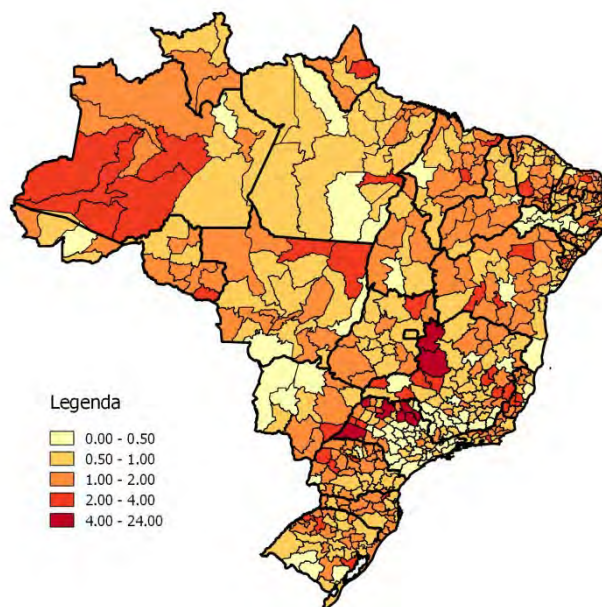
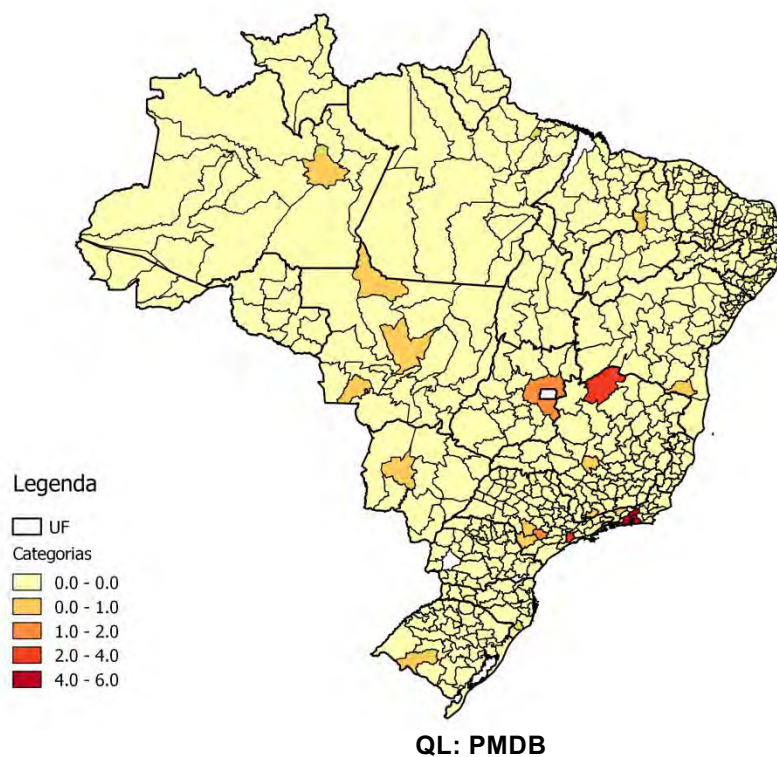


QL: PP



Ministro: Aguinaldo Ribeiro
 Período considerado: jan./2009 a fev. /2014
 Cidade de nascimento: Campina Grande - PB

Ministério de Minas e Energia: PMDB

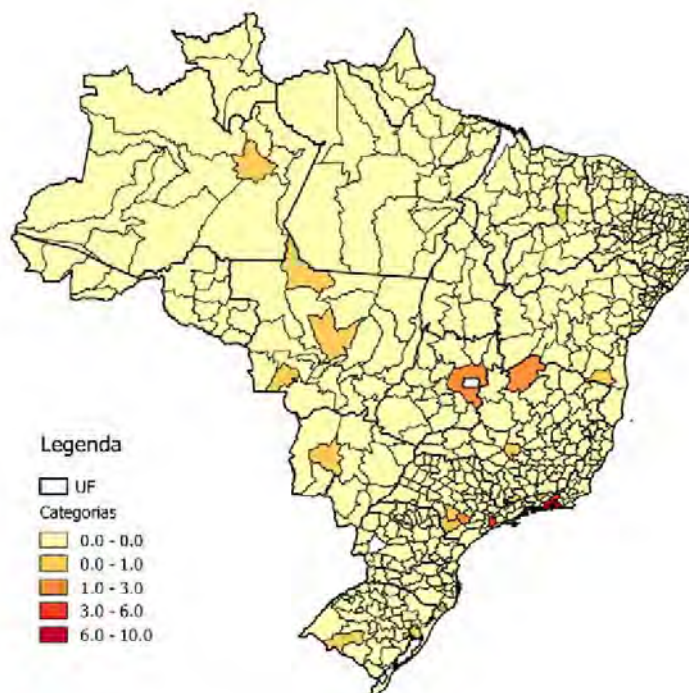


Ministro: Edison Lobão

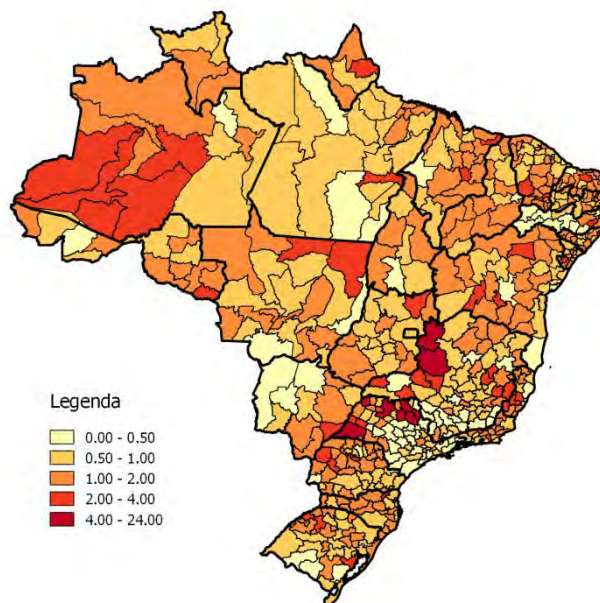
Período considerado: jan./2009 a mar. /2010

Cidade de nascimento: Mirador- MA

Ministério de Minas e Energia: PMDB II



QL: PMDB

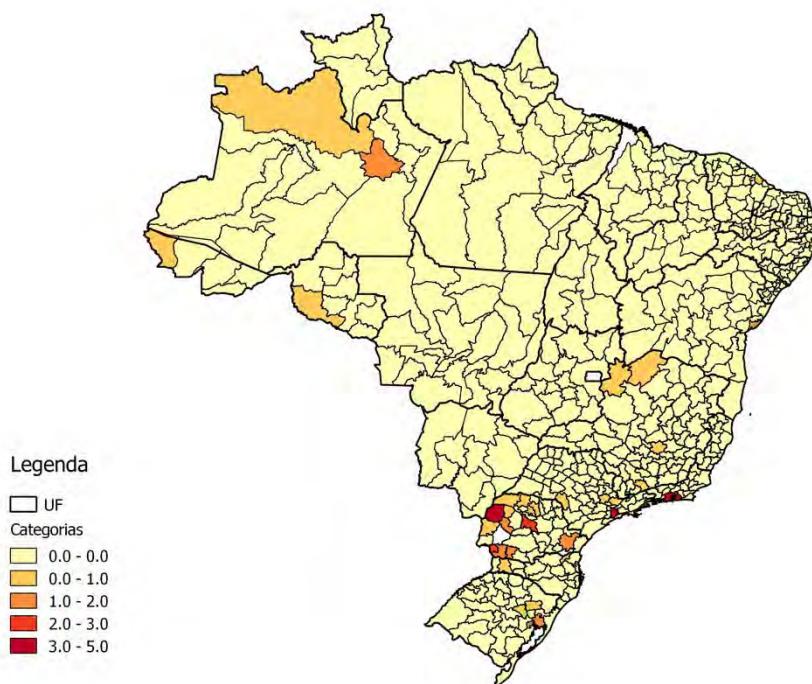


Ministro: Edison Lobão

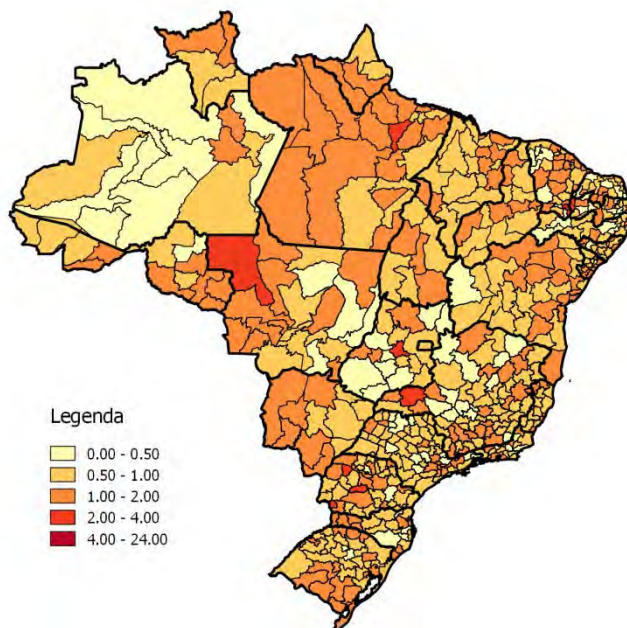
Período considerado: jan./2011 a dez. /2014

Cidade de nascimento: Mirador- MA

Ministério do Des., Indústria e Comércio: PT



QL: PT

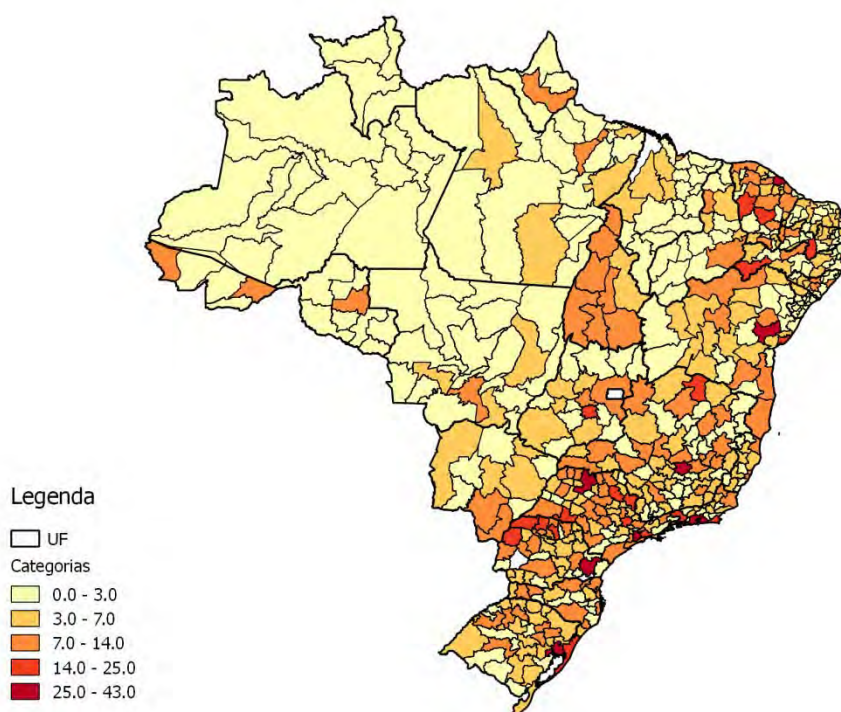


Ministro: Fernando Pimentel

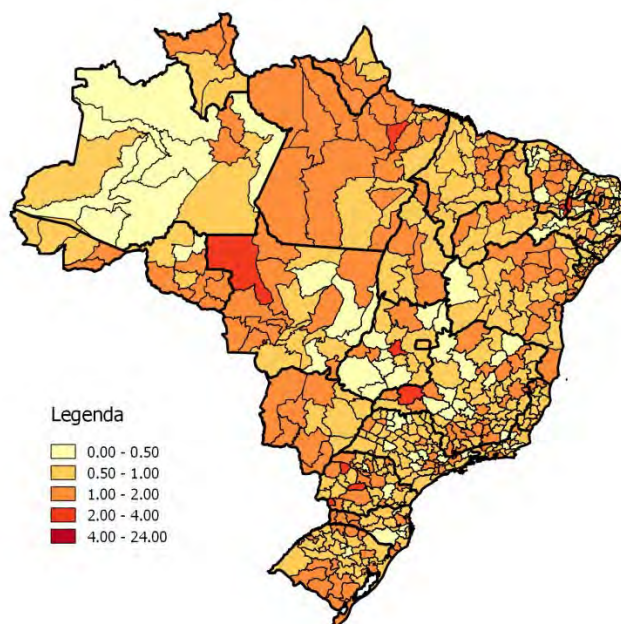
Período considerado: jan./2011 a jan./2014

Cidade de nascimento: Belo Horizonte - MG

Ministério do Des. Social e Combate à Fome: PT

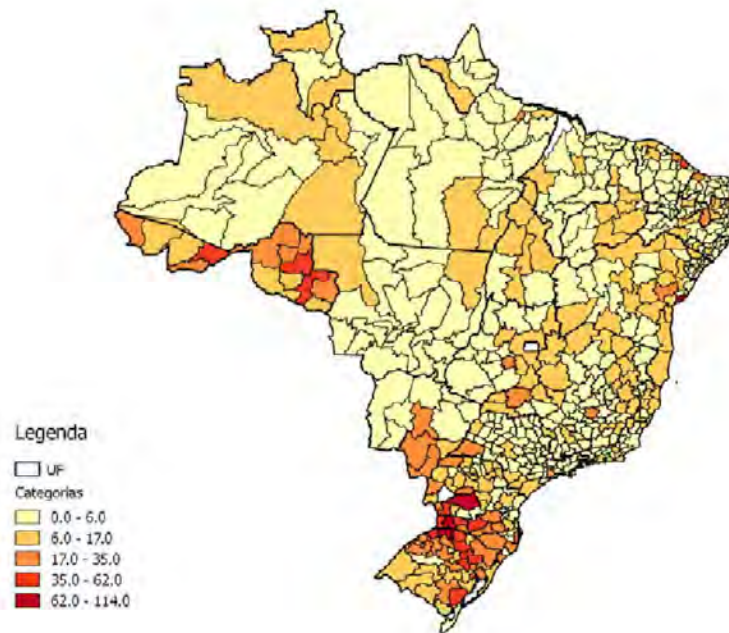


QL: PT

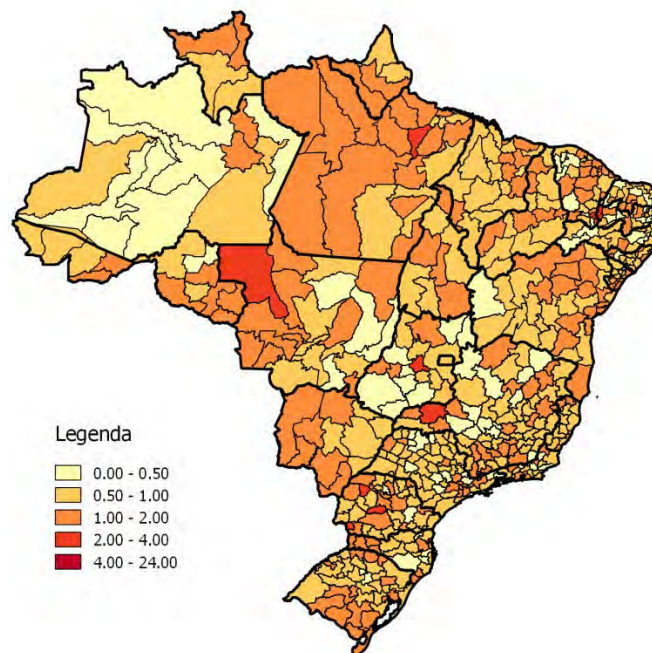


Ministro: Tereza Campello
Período considerado: jan./2009 a dez./2014
Cidade de nascimento: Descalvado – SP

Ministério do Des. Agrário: PT



QL: PT

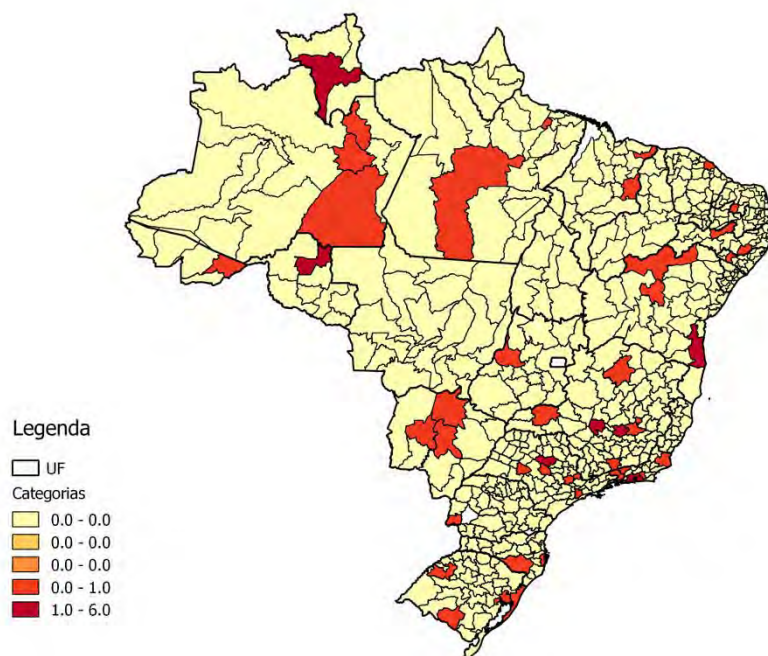


Ministro: Afonso Florence e Pepe Vargas

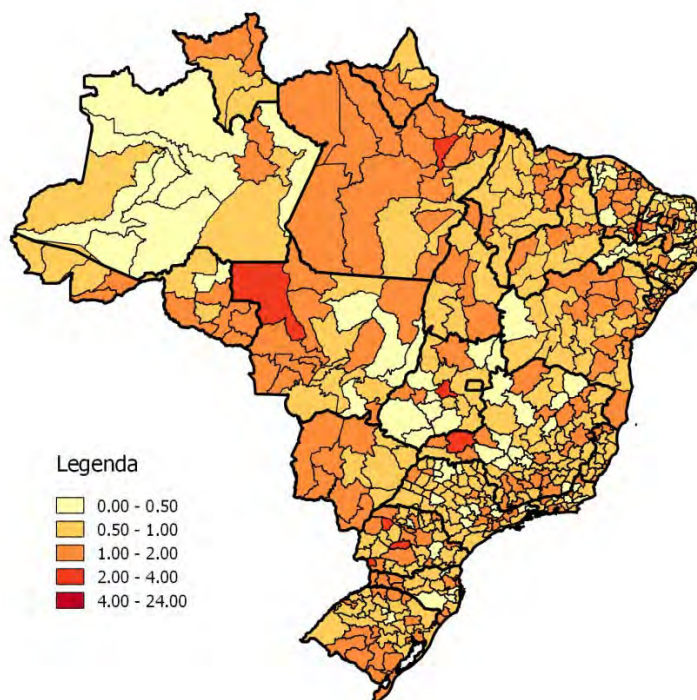
Período considerado: jan./2009 a dez.2014

Cidade de nascimento: Salvador - BA e Nova Petrópolis - RS

Ministério do Meio Ambiente: PT



QL: PT



Ministro: Marina Silva

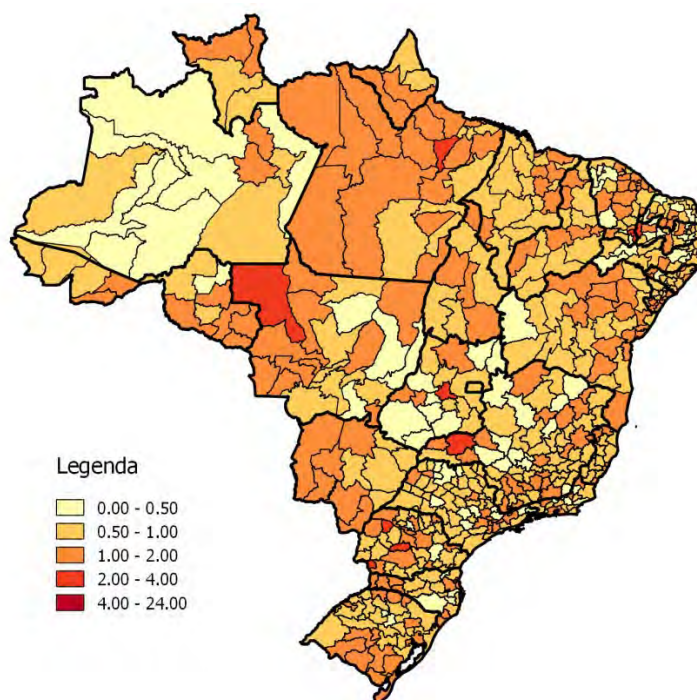
Período considerado: jan./2009 a mar. /2010

Cidade de nascimento: Rio Branco - AC

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: PT

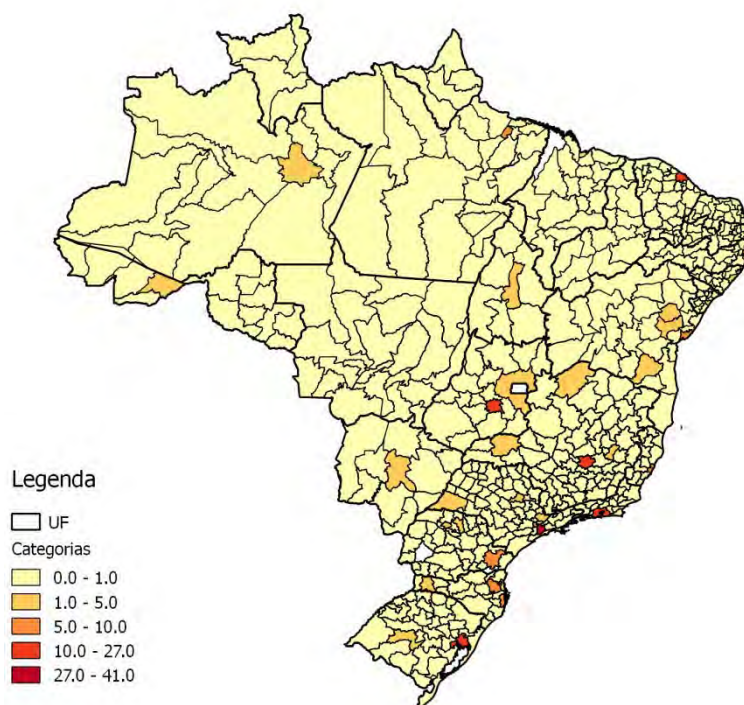


QL: PT

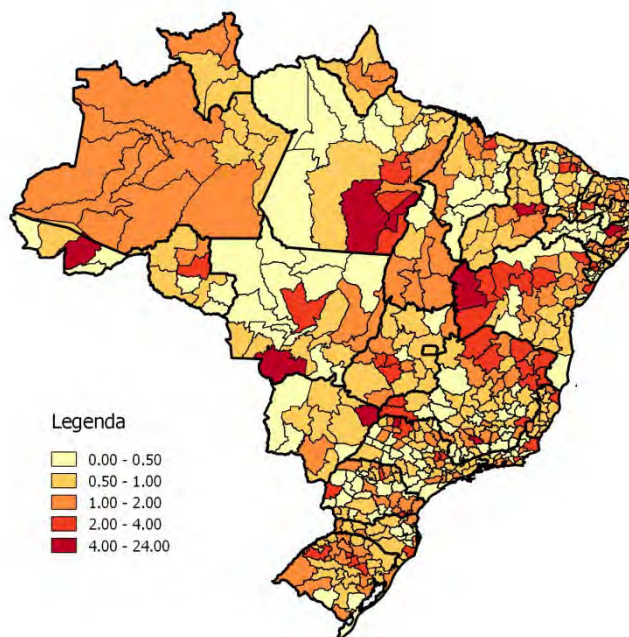


Ministros: Paulo Bernardo e Miriam Belchior
 Período considerado: jan./2009 a dez. /2014
 Cidade de nascimento: Mirador- MA e Santo André-SP.

Ministério do Trabalho e Emprego: PDT

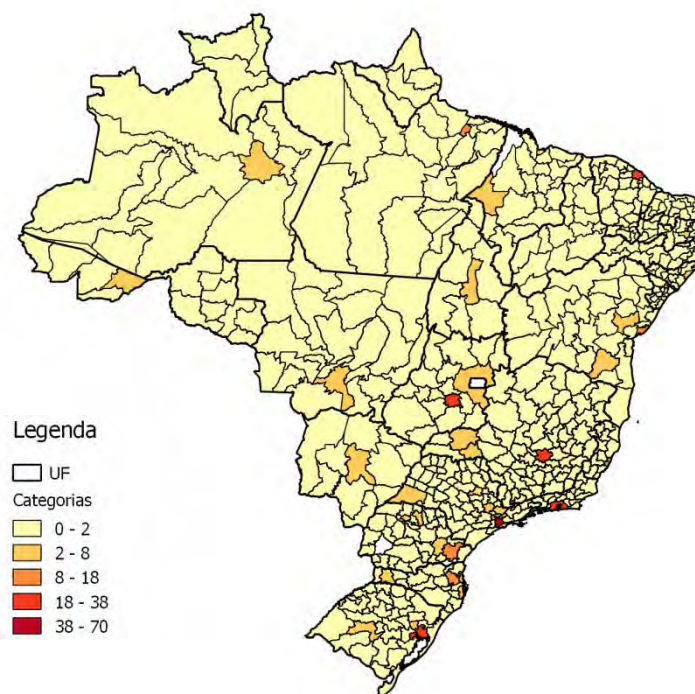


QL: PDT

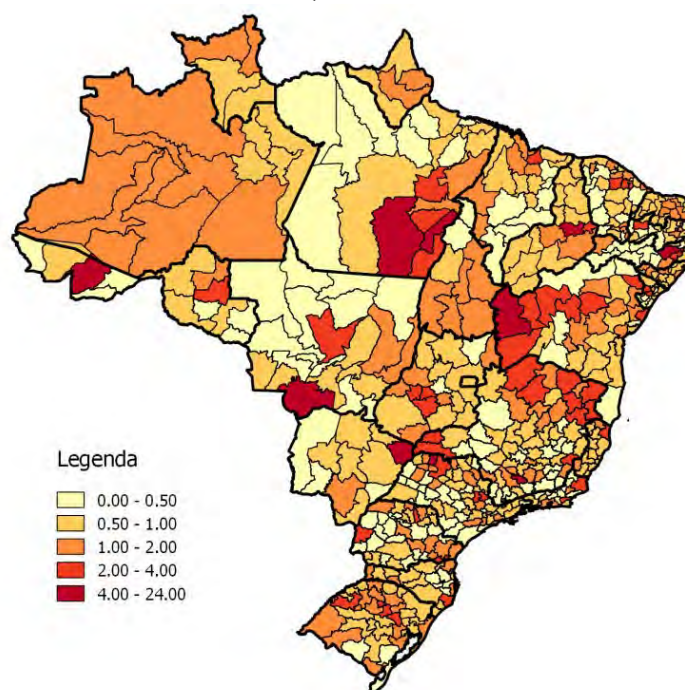


Ministro: Carlos Lupi
 Período considerado: jan./2009 a abr /2011
 Cidade de nascimento: Campinas - SP

Ministério do Trabalho e Emprego: PDT II



QL: PDT

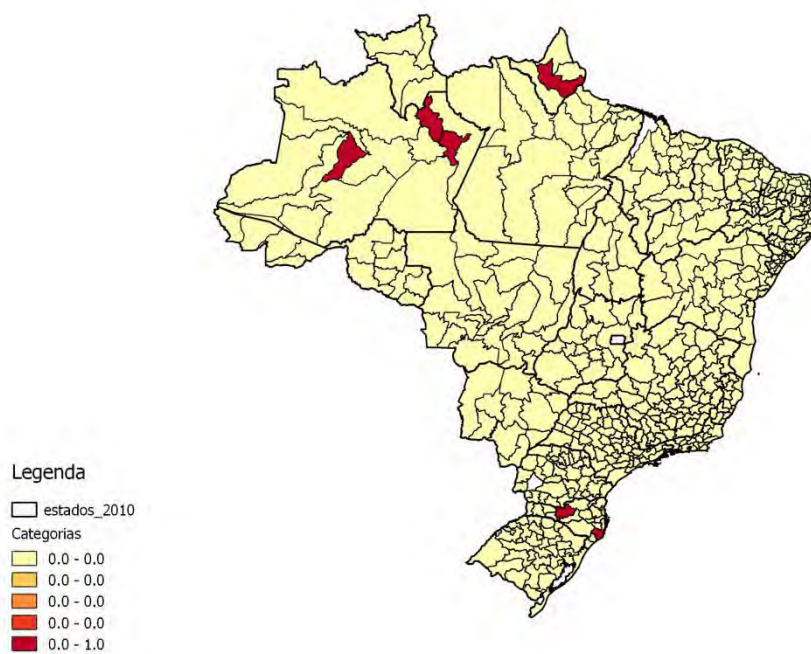


Ministros: Brizola Neto e Manoel Dias

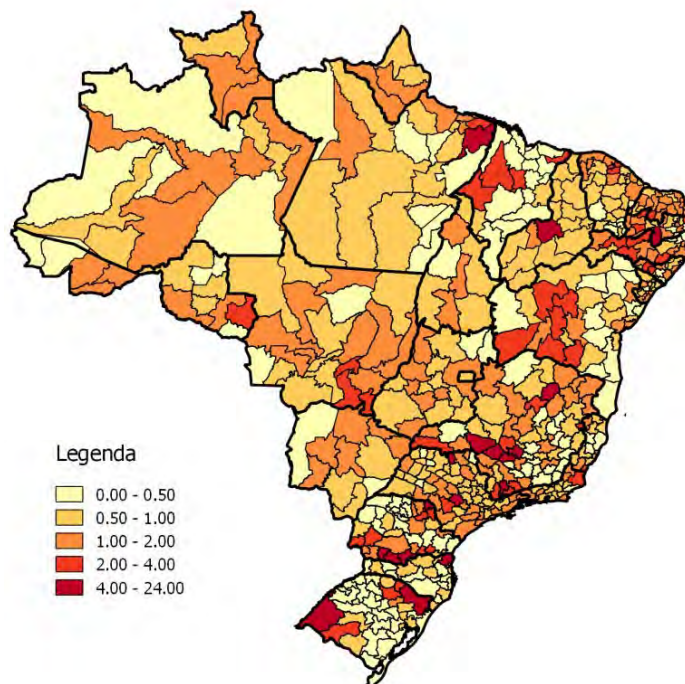
Período considerado: mar/12 a dez/14

Cidade de nascimento: Porto Alegre – RS e Criciúma- SC

Ministério dos Transportes: PR I

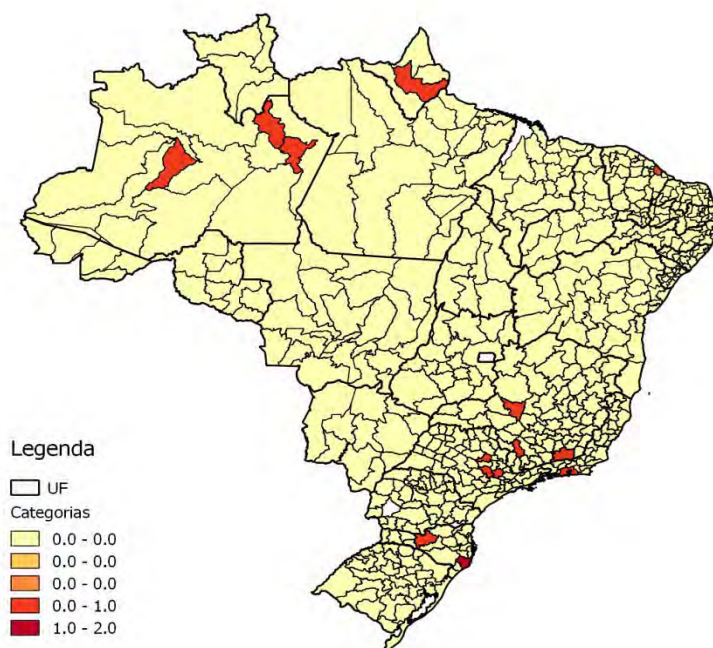


QL: PR

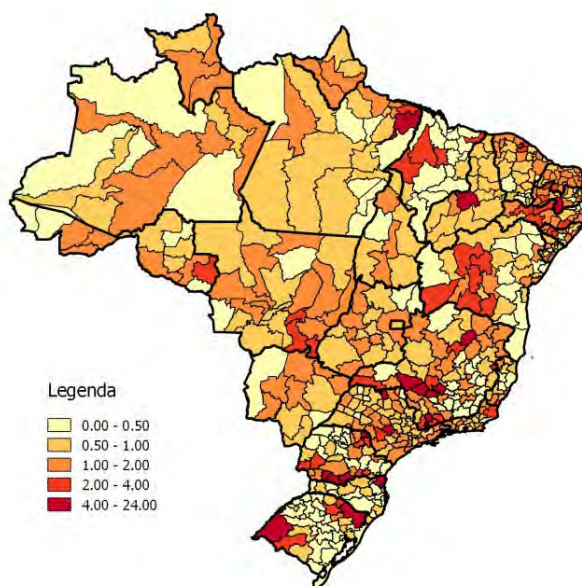


Ministro: Alfredo Nascimento
Período considerado: jan./2009 a mar. /2010
Cidade de nascimento: Martins- RN

Ministério dos Transportes: PR II

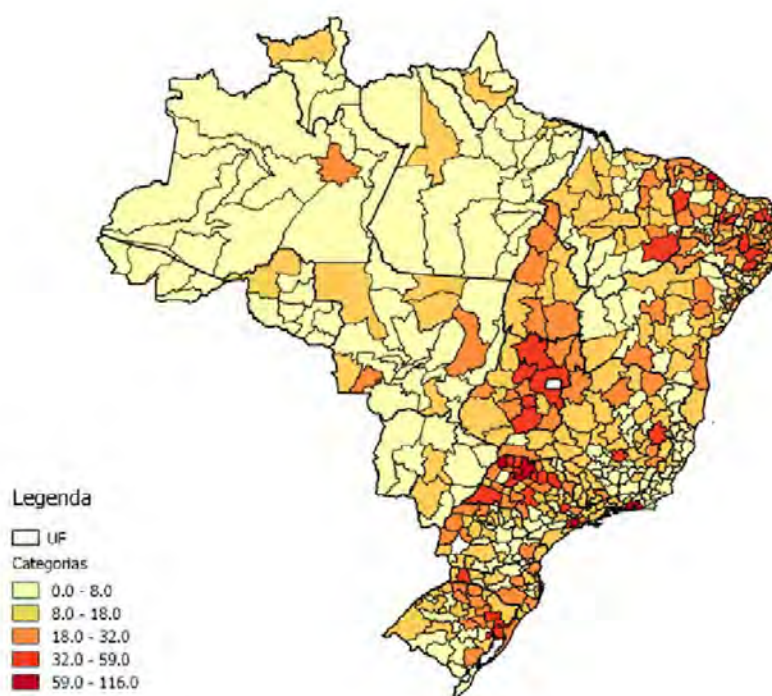


QL: PR

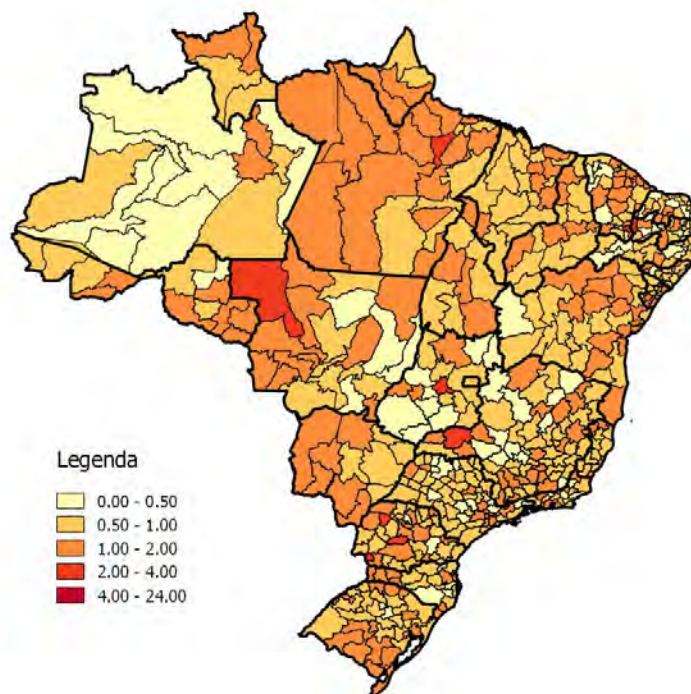


Ministro: Paulo Sérgio Passos e César Borges
Período considerado: jan. /11 a dez./14
Cidade de nascimento: Muritiba-BA e Salvador-BA

Ministério do Turismo: PT

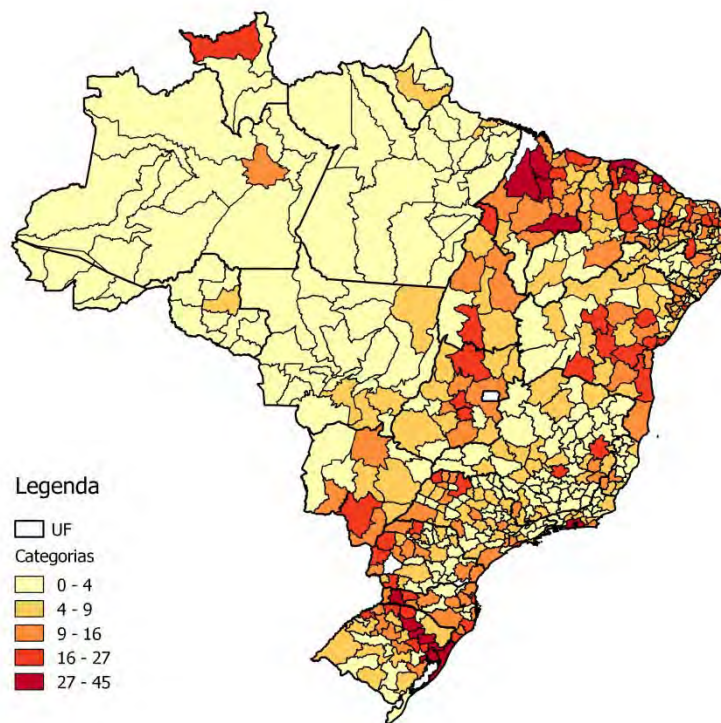


QL: PT

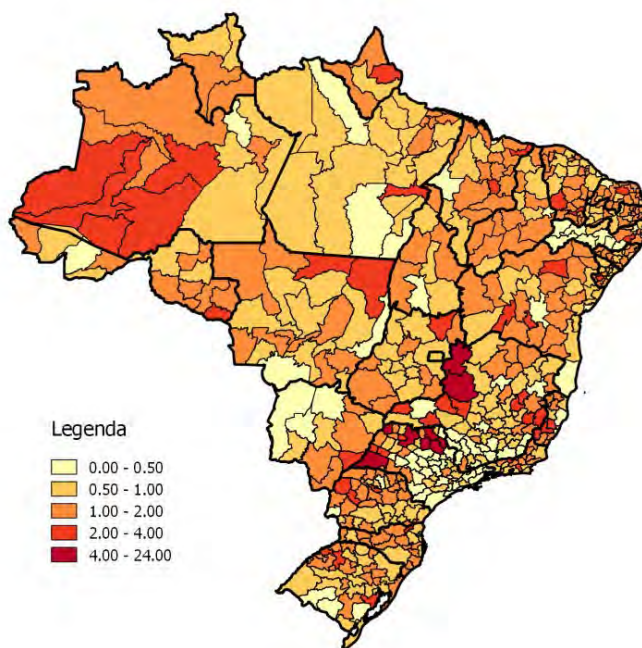


Ministro: Luiz Barreto Filho
 Período considerado: jan./2009 a dez. /2010
 Cidade de nascimento: São Paulo – SP

Ministério do Turismo: PMDB



QL: PMDB



Ministro: Pedro Novais

Período considerado: jan./2011 a mar. /2014

Cidade de nascimento: Coelho Neto -MA