



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

Danilo Bijos

**FEDERALISMO, INSTITUIÇÕES POLÍTICAS E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS:  
Um Estudo sobre os Elementos Determinantes das Transferências Voluntárias  
da União para os Municípios do Estado de Minas Gerais**

Brasília – DF  
2013

Danilo Bijos

**FEDERALISMO, INSTITUIÇÕES POLÍTICAS E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS:  
Um Estudo sobre os Elementos Determinantes das Transferências Voluntárias  
da União para os Municípios do Estado de Minas Gerais**

Dissertação submetida ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília em cumprimento às exigências parciais para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Área de Concentração: Democracia e Democratização.

Orientador: Professor André Borges de Carvalho

Brasília – DF  
2013

Danilo Bijos

**FEDERALISMO, INSTITUIÇÕES POLÍTICAS E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS:  
Um Estudo sobre os Elementos Determinantes das Transferências Voluntárias da União  
para os Municípios do Estado de Minas Gerais**

Dissertação submetida ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília em cumprimento às exigências parciais para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Área de Concentração: Democracia e Democratização.

Aprovada em 4 de abril de 2013.

Banca Examinadora:

**Professor André Borges de Carvalho**  
Universidade de Brasília  
Presidente e Orientador

**Professor Mathieu Turgeon**  
Universidade de Brasília  
Examinador Titular Interno

**Professor Pedro Robson Pereira Neiva**  
Universidade Federal de Pernambuco  
Examinador Titular Externo

**Professor Denilson Bandeira Coêlho**  
Universidade de Brasília  
Examinador Suplente

Aos meus pais e meus irmãos, estrelas do meu céu.

Aos meus avós paternos, *in memoriam*.

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais e meus irmãos. Vocês são sempre minha primeira motivação em direção a tudo de bom e honrado que tenho feito na vida. Nesses últimos anos, minhas escolhas me levaram a renunciar àquilo que é mais valioso pra mim: os momentos que passamos juntos. Espero recompensá-los com a alegria que iremos compartilhar no momento de comemorar a realização dos meus sonhos.

Ao meu estimado professor e orientador André Borges de Carvalho. Nossa parceria foi fundamental em todas as etapas do curso. Além disso, sempre que duvidei da minha capacidade de ir adiante, de chegar mais longe, sua generosidade e presteza foram o melhor remédio contra o pensamento soturno de desistir.

Aos demais professores do Programa de Pós-Graduação do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, cujas aulas, ensinamentos e orientações me trouxeram grande aprendizado e amadurecimento acadêmico e intelectual.

Aos meus queridos colegas de curso, especialmente Marcelle Vaz, Eduardo Reis Alexandre e Felipe Ribeiro Freire. Conhecer pessoas brilhantes é um privilégio e poder conviver com elas torna-se uma dádiva. E foi assim, juntando as migalhas de tempo antes das aulas, durante os intervalos, e até mesmo nas despedidas, que pude construir as amizades que pretendo levar para além dos limites da universidade.

Aos meus colegas de trabalho. Sei que minha ausência causou muito mal estar a todos vocês. Conciliar o curso com a rotina de dois empregos requereu um verdadeiro malabarismo com o tempo e, obviamente, nem sempre foi possível harmonizar todas as tarefas. Peço perdão pelas falhas que cometi com vocês devido ao meu distanciamento e principalmente em virtude do meu inevitável esgotamento físico e emocional.

A todos vocês, muito obrigado, do fundo do meu coração. Depois de tantas horas de estudo, de todas as aulas, dos milhares de quilômetros percorridos, das centenas de páginas lidas e de algumas dezenas de páginas escritas, esta jornada representa muito mais que apenas um curso de pós-graduação. Tornou-se uma fase da minha vida. Mudei radicalmente minha rotina, adiei muitos desejos materiais e sacrifiquei algumas oportunidades. Ainda assim, quando me coloco a pensar em tudo isso e tento equilibrar perdas e ganhos numa balança mental, quase sempre concluo que, mesmo com todas as vicissitudes, empecilhos e percalços, é bem provável que eu faria tudo de novo.

“Jamais espero o trabalho perfeito de um homem imperfeito.”

*Alexander Hamilton* em O Federalista

## RESUMO

Este trabalho tem como propósito central investigar os elementos determinantes das transferências voluntárias da União para os Municípios de Minas Gerais. Para tanto, utiliza-se prioritariamente o arcabouço teórico que relaciona o federalismo às instituições políticas e às relações intergovernamentais. Tradicionalmente, a literatura sobre política brasileira indica que os fortes desequilíbrios do sistema federativo, principalmente a dependência econômica das unidades subnacionais com relação ao governo central, e os incentivos produzidos pelo sistema proporcional com lista aberta induzem os parlamentares a cultivarem relações pessoais com seus eleitores mediante a provisão de benefícios locais geograficamente separáveis (*pork-barrel politics*). Dessa forma, a identificação dos efeitos do sistema proporcional de lista aberta sobre as estratégias eleitorais e o comportamento dos parlamentares torna-se essencial à compreensão de fenômenos como *pork-barrel*, o clientelismo e a patronagem nas relações intergovernamentais. Contudo, a abordagem utilizada neste trabalho tem o Município como unidade de análise e parte de uma concepção mais ampla sobre as transferências voluntárias. Nessa visão mais abrangente sobre as transferências voluntárias, na perspectiva do Município, a conexão eleitoral, embora seja um componente importante, não se apresenta como o único determinante. Primeiramente, torna-se necessário investigar em que medida as transferências voluntárias são sensíveis às características sócio-econômicas, à capacidade institucional e aos interesses locais (componente institucional) e à capacidade de representação dos Municípios (componente político). Em seguida, se a representação política é relevante, é pertinente avaliar que perfil de alocação de votos em deputados federais corresponde a mais benefícios para os Municípios, ou seja, mais acesso a transferências voluntárias. Obviamente, avaliar a importância relativa desses dois componentes torna imperativo um novo olhar sobre o estudo da conexão eleitoral. Os resultados obtidos mostram que ambos os componentes influenciam as transferências voluntárias federais para os Municípios do Estado de Minas Gerais entre 2007-2011. Além disso, um padrão de distribuição concentrado de votos em deputados federais significa uma penalidade em termos de recursos de convênios e contratos de repasse. Considerando todas as evidências, é possível afirmar que as características e interesses locais não são completamente neutros com relação àquilo que determina as transferências voluntárias. Logo, novos estudos sobre as relações intergovernamentais e a conexão eleitoral poderiam ser aperfeiçoados ao se rever o papel atribuído à vida e às instituições políticas locais.

Palavras-chave: Federalismo. Representação Política. Comportamento Político. Transferências Voluntárias. Municípios.

## ABSTRACT

This work has as main purpose to explore the determinants of voluntary transfers of the Union for the municipalities of Minas Gerais. To do so, it uses primarily the theoretical framework that relates federalism, political institutions and intergovernmental relations. Traditionally, the literature on Brazilian politics indicates that the strong federal system imbalances, especially the economic dependence of subnational units with the central government, and the incentives produced by the proportional system with open lists induce legislators to cultivate personal relationships with their constituents through the provision of benefits geographically separable (*pork-barrel politics*). Thus, the identification of the effects of open-list proportional system on the electoral strategies and the behavior of federal deputies is essential to the understanding of phenomena such as *pork-barrel*, clientelism and patronage in intergovernmental relations. However, the approach used in this study has the city as the unit of analysis and uses a broader conception of voluntary transfers. By this wider view of the voluntary transfers, in the perspective of the municipality, the electoral connection, although it is an important component, is not presented as the only determinant. First, it is necessary to investigate the extent to which voluntary transfers are sensitive to socio-economic, institutional capacity and local interests (institutional component) and the representative capacity of Municipalities (political component). Then, if the political representation is relevant, is essential to evaluate which kind of allocation profiling vote in federal deputies brings more benefits to the municipalities, namely more access to voluntary transfers. Obviously, assessing the relative importance of these two components makes imperative a new perspective on the study of electoral connection. The obtained results show that both components influence the federal voluntary transfers for the municipalities of Minas Gerais among 2007-2011. Besides, a concentrated distribution pattern of votes in federal deputies means a penalty in terms of resources. Considering all the evidence, it is clear that the characteristics and local interests are not completely neutral with respect to what determines voluntary transfers. Therefore, further studies on intergovernmental relations and electoral connection could be improved when reviewing the role assigned to the lifetime and local political institutions.

Keywords: Federalism. Political Representation. Political Behavior. Voluntary Transfers. Municipalities.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Limites Geográficos e Regiões de Planejamento do Estado de Minas Gerais	56
Figura 2 – Mesorregiões e Microrregiões do Estado de Minas Gerais	57
Figura 3 – Malha Municipal do Estado de Minas Gerais	59
Figura 4 – Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte	60
Figura 5 – Densidade Demográfica dos Municípios de Minas Gerais pelo Censo Demográfico de 2000	62
Figura 6 – Índice de Desenvolvimento Municipal (IDH-M) de 2000 para os Municípios de Minas Gerais	63
Figura 7 – Índice de Gini para a Concentração de Renda Municipal (IGCR-M) de 2000 para os Municípios de Minas Gerais	64
Figura 8 - Análise Exploratória da Fração do Eleitorado Total (FET) de 2006 por Município de Minas Gerais	65
Figura 9 – Dominância Partidária no Poder Executivo Municipal nos Períodos 2005-2008 e 2009-2012 em Minas Gerais	68
Figura 10 – Distribuição da Variável Transferências Voluntárias Federais <i>per capita</i> (TVF)	70
Figura 11 – Diagramas de Dispersão e Matriz de Correlação para as Transferências Voluntárias Federais <i>per capita</i> (TVF) do Período 2007-2011 para os Municípios de Minas Gerais	72
Figura 12 – Análise Exploratória da Fração de Votos Perdidos (FVP) nas Eleições de 2006 por Município de Minas Gerais	74
Figura 13 – Análise Exploratória do Número de Deputados Federais Eleitos (NDE) em 2006 por Município de Minas Gerais	75
Figura 14 – Curvas de Lorenz para a Distribuição de Votos entre os Deputados Federais Eleitos em Minas Gerais em 2006 para os Municípios de Belo Horizonte e Gameleiras	77
Figura 15 – Curvas de Lorenz para a Distribuição de Votos entre os Deputados Federais Eleitos em Minas Gerais em 2006 para os Municípios de Virgem da Lapa e Poços de Caldas	78

Figura 16 – Histograma do Índice de Gini para a Concentração de Votos Efetivos (IGCVE) para Deputado Federal nas Eleições de 2006	79
Figura 17 – Diagrama de Dispersão entre o Índice de Gini para a Concentração de Votos Efetivos (IGCVE) para Deputado Federal nas Eleições de 2006 e o Número de Deputados Eleitos (NDE) em 2006 por Município de Minas Gerais	80
Figura 18 – Efeito da Ponderação sobre o Índice de Gini para a Concentração de Votos Efetivos (IGCVE) para Deputado Federal nas Eleições de 2006	81
Figura 19 – Comparativo para a Distribuição do IGCVE e do IGCVEP	82
Figura 20 – Vinculação Partidária dos Deputados Federais Eleitos em 2006 em Minas Gerais	84
Figura 21 – Diagrama de Dispersão entre a Votação Proporcional do PSDB (VPPSDB) e a Votação Proporcional do PT (VPPT) para Deputado Federal nos Municípios de Minas Gerais nas Eleições de 2006	86
Figura 22: Relação de Causalidade entre Variáveis	88
Figura 23: Componentes Institucional e Político das Transferências Voluntárias Federais <i>per capita</i> (TVF) para os Municípios	92
Figura 24: Quadro de Variáveis e Modelos de Regressão Linear Múltipla	93
Figura 25: Sinais Esperados para os Coeficientes de Regressão	94
Figura 26: Comparativo de Sinais Esperados e Obtidos para os Coeficientes de Regressão	100
Figura 1A – Bases de Dados Originais Utilizadas	112
Figura 1B – Dicionário de Variáveis	114
Figura 1C – Lista de Deputados Federais Eleitos em Minas Gerais em 2006	116
Figura 2C – Listas de Coalizões Presidenciais	117
Figura 1E – Distribuição dos Valores Totais das Transferências Voluntárias Federais para os Municípios de Minas Gerais no Período 2007-2011	119

**LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Perfil e Evolução Demográfica dos Municípios de Minas Gerais no Período 2007-2011	61
Tabela 2 – Distribuição da População de Minas Gerais em 2010 por Categoria de Município	62
Tabela 3 – Distribuição do Eleitorado de Minas Gerais em 2006 por Categoria de Município	66
Tabela 4 – Estatísticas Descritivas do Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF) para os Municípios de Minas Gerais no Período 2007-2010	67
Tabela 5 – Alinhamento Partidário Executivo Direto e Indireto (APED e APEI) entre os Municípios de Minas Gerais e o Governo Federal no Período 2007-2011	69
Tabela 6 – Estatísticas Descritivas para as Transferências Voluntárias Federais <i>per capita</i> (TVF) do Período 2007-2011 para os Municípios de Minas Gerais	71
Tabela 7 – Indicador de Capacidade Eleitoral para os Municípios de Minas Gerais nas Eleições para Deputado Federal de 2006	73
Tabela 8 – Estatísticas Descritivas para o IGCVE e o IGCVEP	83
Tabela 9 – Estatísticas Descritivas para a Votação Proporcional do PSDB (VPPSDB) e para a Votação Proporcional do PT (VPPT) para Deputado Federal nos Municípios de Minas Gerais nas Eleições de 2006	85
Tabela 10 - Estimativas dos Modelos de Regressão Linear Múltipla sobre as Transferências Voluntárias Federais <i>per capita</i> (TVF) para os Municípios de Minas Gerais	96
Tabela 1E – Verificação de Multicolinearidade nos Modelos de Regressão Linear Múltipla sobre as Transferências Voluntárias Federais <i>per capita</i> (TVF) para os Municípios de Minas Gerais	119

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	13
2 O DEBATE SOBRE FEDERALISMO, RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL .....	17
2.1 Federalismo, Democracia e Instituições Políticas .....	17
2.2 O Desenho Constitucional do Federalismo Brasileiro.....	20
2.3 Sistemas Eleitorais e o Sistema de Governo.....	22
2.4 Descentralização Política, Partidos e o Sistema Partidário.....	25
3 FEDERALISMO FISCAL E AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NA PERSPECTIVA DAS FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS .....	27
3.1 A Descentralização Fiscal no Brasil .....	27
3.2 Finanças Públicas Municipais e Transferências Voluntárias.....	31
3.3 Mecanismos de Obtenção de Transferências Voluntárias .....	36
3.4 O Ciclo de Gestão das Transferências Voluntárias.....	38
3.5 Supervisão e Controle .....	40
4 ELEIÇÕES, ESPAÇO E A DINÂMICA DA CONEXÃO ELEITORAL .....	42
4.1 Os Estudos Legislativos e o Distributivismo.....	42
4.2 Estratégias de Campanha e a Distribuição Espacial das Bases Eleitorais .....	45
4.3 A Dinâmica da Conexão Eleitoral .....	48
4.4 O Papel do Poder Local na Conexão Eleitoral .....	52
5 RADIOGRAFIA ECONÔMICA, SOCIAL E ELEITORAL DE MINAS GERAIS.....	55
5.1 Aspectos Econômicos e Sociais do Estado Minas Gerais .....	55
5.2 Diversidade Econômica, Social e Política entre os Municípios .....	59
5.3 Os Municípios e as Eleições Parlamentares de 2006.....	72
6 INVESTIGANDO OS ELEMENTOS DETERMINANTES DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS FEDERAIS PARA OS MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS .....	87
6.1 Dados e Variáveis .....	87
6.2 Modelos e Hipóteses .....	91

	12
6.3 Estimativas.....	94
6.4 Avaliação das Hipóteses .....	99
7 CONCLUSÕES .....	101
REFERÊNCIAS .....	105
APÊNDICE A – BANCO DE DADOS.....	112
APÊNDICE B – DICIONÁRIO DE VARIÁVEIS .....	114
APÊNDICE C – LISTAS.....	116
APÊNDICE D – ROTINA DE TESTES DOS MODELOS DE REGRESSÃO.....	118
APÊNDICE E – ILUSTRAÇÕES E TABELAS COMPLEMENTARES.....	119

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho parte da premissa de que as transferências voluntárias no Brasil são um ponto de contato entre as relações fiscais intergovernamentais e o comportamento político dos deputados. Por um lado, as transferências voluntárias figuram como um instrumento de descentralização fiscal. Por outro lado, em sistemas eleitorais de representação proporcional com lista aberta, os parlamentares possuem incentivos para cultivarem relações pessoais com suas bases eleitorais buscando os recursos necessários ao atendimento das demandas locais.

Embora os sistemas eleitorais proporcionais sejam amplamente adotados em várias democracias contemporâneas, a modalidade de lista aberta é empregada em apenas cinco países: Brasil, Peru, Finlândia, Polônia e Chile. Neste conjunto, o Brasil diferencia-se pela singularidade de ser o único país federado de dimensões continentais caracterizado por grandes desigualdades demográficas, econômicas e sociais regionais.

A literatura sobre política brasileira indica que os fortes desequilíbrios do sistema federativo, principalmente a dependência econômica das unidades subnacionais com relação ao governo central, e os incentivos produzidos pelo sistema proporcional com lista aberta induzem os parlamentares a cultivarem relações pessoais com seus eleitores mediante a provisão de benefícios locais geograficamente separáveis (*pork-barrel politics*). Assim sendo, a identificação dos efeitos do sistema proporcional de lista aberta sobre as estratégias eleitorais e o comportamento dos parlamentares torna-se essencial à compreensão de fenômenos como *pork-barrel*, o clientelismo e a patronagem nas relações intergovernamentais.

Por essa razão, e considerando a importância do Poder Legislativo na descentralização dos investimentos previstos no Orçamento Geral da União (OGU), a capacidade de eleger representantes com fortes laços locais para a Câmara dos Deputados, ou seja, parlamentares com elevada dominância municipal – seja ela concentrada ou dispersa – pode significar uma posição estratégica para os Municípios no acesso aos recursos provenientes de transferências voluntárias.

Comparativamente aos trabalhos que investigaram a relação entre o perfil de dominância e concentração espacial da votação dos deputados federais e as emendas parlamentares ao OGU, esta pesquisa possui dois aspectos que a diferenciam. Inicialmente, parte-se do pressuposto de que as transferências voluntárias federais para os Municípios não decorrem exclusivamente de emendas parlamentares. Nesse particular, as transferências voluntárias são concebidas de modo mais amplo. Além dos recursos destinados aos

Municípios por meio das emendas parlamentares, entende-se que o Poder Executivo federal guarda certa autonomia com relação à descentralização de seus programas de governo e que, portanto, é capaz de eleger – por meio de critérios técnicos – quais as localidades têm primazia na alocação de recursos. De modo semelhante, e independentemente da iniciativa dos parlamentares, os Municípios possuem capacidade institucional para demandar apoio do governo federal para o financiamento conjunto de suas ações por meio da celebração de convênios e contratos de repasse que resultam em transferências voluntárias.

Outra inovação no desenho da pesquisa é que, diferentemente dos estudos tradicionais da conexão eleitoral, os quais têm como foco o comportamento do deputado com relação à sua base, a pesquisa tem seu eixo deslocado para o Município. Em poucas palavras, o cerne da análise reside em compreender em que medida os vínculos com os deputados federais e as características econômicas, sociais, institucionais e políticas dos Municípios fazem diferença quanto ao volume de recursos efetivamente recebidos do governo federal na forma transferências voluntárias.

Dessa forma, há uma lacuna a ser preenchida. Primeiramente, torna-se necessário investigar em que medida as transferências voluntárias são sensíveis às características socioeconômicas, à capacidade institucional e aos interesses locais (componente institucional) e à capacidade de representação dos Municípios (componente político). Em seguida, se a representação política é relevante, é pertinente avaliar que perfil de alocação de votos em deputados federais corresponde a mais benefícios para os Municípios, ou seja, mais acesso a transferências voluntárias.

Nessa visão mais abrangente sobre as relações intergovernamentais, na perspectiva do Município, a conexão eleitoral, embora seja um componente importante, não se apresenta como o único determinante. Avaliar a importância relativa desses dois componentes pode trazer novas questões de trabalho ao estudo da conexão eleitoral. Um exemplo dessa contribuição seria rever o peso atribuído pela literatura da conexão eleitoral ao reconhecimento por parte dos eleitores dos esforços dos parlamentares em prover os Municípios com recursos originados das emendas.

A opção pelo recorte espacial restrito ao Estado de Minas Gerais deve-se sobretudo à diversidade demográfica, econômica e social dos 853 Municípios do Estado (15,33% dos 5.565 Municípios do Brasil). Ademais, o Estado possui expressiva representação na Câmara dos Deputados, ocupando 53 cadeiras (10,33% do total de 513). Por sua vez, o recorte temporal, qual seja, o período 2007-2011 (considerando os padrões de votação nas eleições

parlamentares de 2006), busca isentar as análises de perturbações do ciclo orçamentário e das eleições municipais de 2008 e gerais de 2010.

Sendo assim, o presente trabalho tem como objetivo geral investigar quais são os elementos determinantes das transferências voluntárias federais para os Municípios do Estado de Minas Gerais no período 2007-2011, enfatizando as características locais e capacidade de representação política municipal expressa no padrão de alocação dos votos em deputados federais eleitos nas eleições de 2006.

Ao perseguir o objetivo principal, o núcleo da pesquisa abriga ainda os seguintes objetivos secundários: 1) identificar os elementos institucionais, políticos e econômicos determinantes das transferências voluntárias federais para os Municípios; 2) investigar a dinâmica de representação política dos Municípios do Estado de Minas Gerais no governo federal, com ênfase na capacidade de representação e no padrão de alocação de votos em deputados federais eleitos; 3) calcular o nível de concentração da alocação dos votos efetivos em deputados federais eleitos para os Municípios; 4) mensurar a relação entre o perfil de representação política dos Municípios e o acesso a recursos provenientes de transferências voluntárias; 5) estimar o efeito do alinhamento partidário entre o Poder Executivo federal e o municipal sobre as transferências voluntárias para os Municípios; e 6) verificar se as eleições municipais de 2008 e as gerais de 2010 impactam o acesso dos Municípios aos recursos provenientes de transferências voluntárias.

O método de abordagem que caracteriza a pesquisa é o hipotético-dedutivo, o qual, de acordo com Marconi e Lakatos (2007, p. 106), “[...] se inicia pela percepção de uma lacuna nos conhecimentos, acerca da qual formula hipóteses e, pelo processo de inferência dedutiva, testa a predição da ocorrência de fenômenos abrangidos pela hipótese [...]”.

Em um nível mais concreto e específico que o método de abordagem, encontram-se os métodos de procedimento. Na pesquisa, o método estatístico é prioritariamente empregado. No que diz respeito às técnicas, são empregadas a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. A pesquisa bibliográfica é intensivamente utilizada na reunião das informações necessárias para compor o referencial teórico, evidenciando o problema de pesquisa e o debate acadêmico que o cerceia (ECO, 2006). Por seu tempo, a técnica de pesquisa documental é adotada na coleta dos dados estatísticos.

Os dados necessários à pesquisa foram obtidos junto à Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), ao Programa das Nações Unidas para o

Desenvolvimento (PNUD), à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Inicialmente, e de modo a obter indicações sobre a forma dos modelos a serem estimados em uma fase posterior, os dados são submetidos a uma rigorosa análise exploratória (BUSSAB; MORETITIN, 2002). Em seguida, são estimados modelos de regressão linear múltipla pelo método de mínimos quadrados ordinários (JOHNSTON; DINARDO, 1997). Todavia, e devido à identificação de heteroscedasticidade, as inferências são apresentadas com base na estimação robusta da variância (KENNEDY, 2009).

Incluindo esta introdução, o trabalho encontra-se organizado em sete capítulos. O Capítulo 2 aborda o debate sobre a influência do federalismo nas relações intergovernamentais e na representação política. O Capítulo 3 apresenta as transferências voluntárias pela perspectiva das finanças públicas municipais. As questões ligadas às eleições, à geografia do voto e à conexão eleitoral encontram-se mapeadas no Capítulo 4. Em seguida, o Capítulo 5 dedica-se à análise exploratória de dados, enfatizando as propriedades das variáveis de pesquisa e a caracterização do Estado de Minas Gerais e seus Municípios. Já o Capítulo 6 abriga os modelos, as hipóteses e os resultados da investigação sobre os elementos determinantes das transferências voluntárias federais para os Municípios de Minas Gerais. Por fim, o Capítulo 7 sumaria as conclusões e as sugestões de novas agendas de pesquisa.

## **2 O DEBATE SOBRE FEDERALISMO, RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL**

### **2.1 Federalismo, Democracia e Instituições Políticas**

A Convenção Federal da Filadélfia ocorrida em 1787 com o propósito de elaborar uma nova Constituição para os Estados Unidos é o marco histórico do federalismo moderno. Em um esforço de promover a Constituição, e mesmo discordando em vários aspectos, Alexander Hamilton, James Madison e John Jay publicaram ao longo do ano seguinte na imprensa de Nova York uma série de ensaios sob o pseudônimo *Publius*. Reunidos, estes trabalhos originaram a obra *O Federalista*.

A nova Constituição dos Estados Unidos propunha uma forma de governo para superar a fragilidade da Confederação decorrente da ausência de um poder central capaz de estabelecer e exigir dos Estados membros o cumprimento de normas gerais. Dessa forma, seria necessário firmar um pacto político entre os Estados membros que resultasse em uma Federação cuja ação sobre os indivíduos se daria por dois entes estatais de natureza diversa: a estadual e a federal (LIMONGI, 2006).

Em poucas palavras, o federalismo surgiu e apresenta-se contemporaneamente como um conjunto de elementos relacionados à estrutura do Estado. O Estado federativo trata-se, portanto, do Estado soberano formado pela reunião de Estados membros detentores de autonomia político-constitucional.<sup>1</sup>

Mesmo com configurações bastante diversificadas, os Estados federativos possuem algumas características distintivas, quais sejam: 1) a existência de dois ou mais níveis de governo dotados de autonomia política, com superioridade hierárquica do governo central; 2) atuação de uma instância judiciária responsável pela proteção e equilíbrio constitucional; 3) Poder Legislativo tipicamente bicameral, havendo um órgão de representação nacional (Câmara de Deputados) e outro de representação igualitária dos Estados membros (Senado

---

<sup>1</sup>O uso do termo Estado federativo foi considerado mais apropriado porque as opções Estado federado, Federação e Estado federal remetem a ideias distintas. O Estado federado é o mesmo que Estado membro. O conceito de Federação é utilizado em contraposição ao conceito de Confederação. O termo Estado federal é muitas vezes interpretado como sinônimo de governo federal ou de poder central. A expressão Estado federativo é mais abrangente e refere-se a todas as entidades federativas que integram a estrutura de um Estado politicamente descentralizado.

Federal)<sup>2</sup>; e 4) instituição de princípios constitucionais rígidos cuja violação dá azo à intervenção federal (BONAVIDES, 2000).

Embora a coexistência de duas ou mais esferas de governo politicamente autônomas seja a característica essencial do federalismo, é importante salientar que a descentralização não é uma exclusividade dos sistemas federativos. Para Falletti (2006), o estudo da descentralização fica mais claro quanto se trabalha com uma taxonomia específica, ou seja, que identifica a natureza da autoridade que é distribuída entre os governos nacional e subnacionais. Neste sentido, há três categorias principais: 1) a descentralização administrativa; 2) a descentralização fiscal; e 3) a descentralização política. Assim sendo, é possível que Estados unitários apresentem níveis mais elevados de descentralização administrativa ou fiscal que Estados federativos. Por seu tempo, a descentralização política é característica dos sistemas federais.

A repartição de competências apresenta-se como o ponto nevrálgico para a construção da autonomia e para o equilíbrio do sistema federativo. Uma vez que as entidades federativas possuem capacidade normativa independente, a definição de competências determina, por um lado, a dimensão da descentralização e, por outro lado, a natureza das relações intergovernamentais.

Adicionalmente, a previsão constitucional de descentralização política e de autonomia às entidades subnacionais não implica necessariamente em uma estrutura de poder descentralizada. A síntese do pensamento rikeriano indica que o nível de descentralização da federação é altamente dependente do grau de fragmentação do sistema partidário. Em poucas palavras, o multipartidarismo e a competição política são imprescindíveis à alternância de poder e criam as condições para que os governos central e subnacionais efetivamente se rivalizem, evitando tendências centralizadoras. Havendo um partido nacionalmente hegemônico, a mera existência do Senado Federal, por exemplo, não possibilitaria aos Estados membros exercerem seu poder de veto nas votações de leis federais ou propostas de emendas constitucionais (ARRETCHE, 2001).

Por outro lado, a descentralização política pode influenciar o grau de nacionalização dos sistemas partidários. A nacionalização do sistema partidário diz respeito à capacidade dos grandes partidos em obter desempenhos eleitorais semelhantes nas unidades subnacionais. Na avaliação de Jones e Mainwaring (2003), países federativos tendem a apresentar menor grau de nacionalização do sistema partidário. Para os autores, o federalismo cria uma série de

---

<sup>2</sup> Algumas federações, a exemplo da Venezuela, não possuem Câmara Alta (ANDERSON, 2009).

incentivos para que os partidos se organizem e se rivalizem em âmbito estadual, ampliando as diferenças nos desempenhos eleitorais interestaduais.<sup>3</sup>

Além de sinalizar a dinâmica da competição eleitoral, o sistema partidário nacional é um elemento essencial à análise do funcionamento dos sistemas democráticos. Especificamente, o grau de nacionalização dos sistemas partidários pode ter consequências sobre as carreiras legislativas e sobre as relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Em relação às políticas públicas, decisões quanto a transferências fiscais, reformas administrativas e provisão de bens e serviços públicos dependem do grau de nacionalização do sistema partidário. Por fim, em países marcados por clivagens étnicas, religiosas e culturais, a nacionalização do sistema partidário é um fator chave para explicar a estabilidade do regime democrático (JONES; MAINWARING, 2003).

Seguindo esta pista, Chhibber e Kollman (2004) argumentam que a formação de sistemas partidários nacionais depende da distribuição de autoridade entre os diferentes níveis de governos. Em poucas palavras, os incentivos para que os partidos mobilizem esforços para obter votos para seus candidatos em diferentes distritos (*party aggregation*) tornam-se maiores quando eleitores e candidatos têm interesse em influenciar o processo decisório em nível nacional. Dessa forma, havendo descentralização política e se os eleitores manifestam interesses locais e os governos subnacionais apresentam autonomia para viabilizar as políticas desejadas pelos eleitores, os candidatos perdem o incentivo para cooperarem com os candidatos de seu partido que concorrem em outros distritos.

Ainda que os sistemas partidários nacionais sejam importantes para garantir a estabilidade política em alguns países federativos, a existência de partidos de base eleitoral subnacional não implica necessariamente em conflito e ruptura. Tal fato sinaliza apenas que uma vez que as unidades subnacionais possuem autonomia, os eleitores podem optar estrategicamente por um partido forte na esfera local e fraco em âmbito nacional (CHHIBBER; KOLLMAN, 2004).

Outro ponto a ser ressaltado está relacionado à possibilidade dos Estados federativos resultarem de forças centralizadoras ou descentralizadoras. Um primeiro movimento, de viés centralizador, diz respeito a Estados autônomos que se reúnem para formar um Estado nacional, preservando a autonomia dos membros diante da autoridade central (*come together*). O outro movimento (*hold together*), de natureza descentralizadora, caracteriza-se pela concessão de autonomia política aos diferentes Estados já unificados como forma de aliviar

---

<sup>3</sup> Jones e Mainwaring (2003) não descartam a correlação negativa entre a fragmentação e a nacionalização dos sistemas partidários.

tensões entre o governo central e demandas econômicas e sociais de forte conotação regional (STEPAN, 2005).

Para Rodden (2005), a análise comparada do federalismo deve considerar as múltiplas dimensões do processo permanente de descentralização. Associar a descentralização à divisão de poderes entre o governo central e os governos subnacionais corresponde a uma ideia obsoleta: o federalismo dual. O arcabouço teórico-metodológico mais atual dá um passo adiante e enfoca a dinâmica das relações intergovernamentais em sistemas duais para distinguir o federalismo concentrado do federalismo cooperativo. O federalismo concentrado ocorre quando o governo central controla os recursos financeiros, toma a maior parte das decisões e utiliza os governos subnacionais como agentes administrativos (descentralização administrativa). Por sua vez, o federalismo cooperativo resulta de um processo marcado pela ação conjunta entre as esferas de governo e pela efetiva autonomia das unidades federativas quanto à autodeterminação, à formulação de políticas e à capacidade de financiamento. Neste caso, além da descentralização administrativa e fiscal, observa-se também a descentralização política (ALMEIDA, 2005).

Atualmente, vinte e oito países, os quais abrigam mais de 40% da população mundial, são amplamente considerados federativos. Quase todos os países populosos e de grande extensão geográfica são federações. Além disso, é perceptível a tendência ao federalismo em áreas de pós-conflito, nas reformas constitucionais de Estados unitários e em novos arranjos multinacionais, como a União Européia, por exemplo (ANDERSON, 2009).

Nesse trabalho, o federalismo é tratado como uma instituição política complexa que não pode ser plenamente entendida a partir de abordagens simplificadoras. Em outras palavras, o processo de descentralização política reveste as questões de trabalho de múltiplas dimensões. Consequentemente, ao mesmo tempo em que os arranjos federativos apresentam soluções e avanços em certos aspectos, outros tornam-se mais fragilizados ou prejudicados. Sem a aceitação desta dualidade, as tentativas de avançar com o processo de descentralização política para o fortalecimento da democracia representativa correm o risco de negar o federalismo em sua essência.

## **2.2 O Desenho Constitucional do Federalismo Brasileiro**

O Estado federativo brasileiro é constituído pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Em virtude da Constituição Federal de 1988 ter elevado os Municípios à

categoria de entidade federativa, o Brasil possui três esferas de governo. Para José Afonso da Silva (2008), a autonomia municipal emerge de quatro capacidades: 1) capacidade de auto-organização; 2) capacidade de autogoverno; 3) capacidade normativa própria; e 4) capacidade de autoadministração.

No que tange à repartição de competências e encargos entre os entes da federação, a Constituição Federal de 1988 é autoexplicativa em relação às atribuições da União, Estados, Distrito Federal e Municípios no sistema tributário, estabelecendo, ainda, os mecanismos de distribuição da receita. Essa clareza, contudo, não se verifica na distribuição de encargos e responsabilidades sobre as políticas públicas, gerando competências conjuntas e concorrentes. A sobreposição de responsabilidades aliada aos inúmeros problemas sociais do país resulta em um cenário no qual vigora a disputa pelos escassos recursos públicos. Nesse particular, observa-se, segundo Montoro Filho (1994, p. 22), uma relação de subordinação dos Estados e dos Municípios perante a União, incompatível com o efetivo federalismo fiscal, onde a “[...] distribuição de verbas freqüentemente se transforma em troca de apoios políticos, perdendo sua racionalidade econômica e social, e, perigosamente, tornando-se fonte de fisiologismo e eventualmente de corrupção.”.

De acordo com Maluf (2003), a explicação para a sobreposição de poderes e subordinação que caracteriza a federação brasileira repousa no processo de constituição das unidades federativas, as quais se organizaram organicamente, ou seja, à imagem e semelhança da União. Dessa forma, tem-se um federalismo orgânico, diferente do modelo norte-americano clássico.

A concentração de poder no governo central, devido à incapacidade de autofinanciamento das entidades federativas subnacionais, é interpretada por Bonavides (2000) como uma característica dos novos arranjos federativos do século XX. No Brasil, a necessidade de combater a inflação e as constantes intervenções federais devido aos déficits nos orçamentos dos Estados originou um sentimento na população mais favorável à atuação da União, sobretudo para garantir o equilíbrio macroeconômico.

Ao analisar o desenho constitucional do federalismo brasileiro, Souza (2005) enfatiza que a partir da Constituição Federal de 1988 foi possível observar: 1) a provisão de mais recursos para as esferas subnacionais; 2) a expansão dos controles institucionais e societários em todos os níveis de governo, em decorrência da ampliação de competências dos poderes Legislativo e Judiciário e pelo reconhecimento dos movimentos sociais e organismos não-governamentais; e 3) a universalização de alguns serviços sociais. Todavia, a nova estrutura constitucional conservou elementos das constituições anteriores, tais como: 1) a tendência à

constitucionalização; 2) o fortalecimento dos governos locais comparativamente aos estaduais; 3) a tendência à adoção de regras uniformes para todas as esferas de governo; e 4) a dificuldade em viabilizar políticas voltadas para a redução dos desequilíbrios regionais.

Em se tratando da repartição de competências entre as entidades federativas, Souza (2005) apresenta uma visão diferente daquela esboçada por Montoro Filho (1994). Para a autora, “[...] os constituintes optaram por uma divisão institucional do trabalho entre os entes federativos claramente compartilhada, sinalizando que o federalismo brasileiro teria um caráter mais cooperativo do que dual ou competitivo.” (SOUZA, 2005, p. 112).

Obviamente, o reconhecimento no texto constitucional da expectativa de um federalismo cooperativo não quer dizer que tal objetivo esteja efetivamente encaminhado. Embora a experiência recente na implementação de políticas sociais apresente fortes traços de coordenação cooperativa – com destaque para a liderança e para a capacidade institucional da União – a cooperação federativa ainda encontra como óbices as enormes disparidades nas capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas e poucos mecanismos legais e institucionais que favoreçam o desenvolvimento das relações intergovernamentais (ARRETCHE, 2003, 2004; ALMEIDA, 2005; SOUZA, 2005; FENWICK, 2009).

### **2.3 Sistemas Eleitorais e o Sistema de Governo**

No Brasil, para os cargos do Poder Executivo em todos os níveis de governo, bem como nas eleições para o Senado Federal, vigoram as regras do sistema majoritário. O presidente, os governadores dos Estados e os Senadores são escolhidos nas eleições gerais e os prefeitos nas eleições municipais. O interstício entre as eleições gerais e as municipais é de dois anos. Para o Executivo, a legislação prevê a realização de segundo turno quando o candidato não alcança a maioria absoluta dos votos válidos (em distritos com mais de 200.000 eleitores), sendo possível a reeleição para o exercício de dois mandatos consecutivos.

A eleição direta do chefe do Poder Executivo federal é a característica basilar do sistema de governo presidencialista. No caso brasileiro, e em virtude das regras que regem as eleições legislativas, a pluralidade de partidos que possuem representação na Câmara dos Deputados limita as chances de que o partido do presidente obtenha a maioria dos assentos e, conseqüentemente, a governabilidade passa a depender da formação de coalizões.

Atualmente, o sistema proporcional é empregado nas eleições para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas, Câmara Legislativa e Câmaras de Vereadores

(NICOLAU, 2007). Nas eleições para a Câmara dos Deputados, cada unidade federativa transforma-se em um distrito plurinominal cuja magnitude depende, segundo a legislação e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), da população da unidade da federação. As 513 cadeiras são distribuídas entre as unidades da federação observando-se o teto de 70 cadeiras para unidade mais populosa e o piso de 8 cadeiras para as unidades menos populosas (BRASIL, 1994).

A esta altura, cabe destacar que, em sistemas federativos nos quais os Estados tornam-se os distritos eleitorais, o sistema proporcional torna a lógica *one man, one vote* impraticável. Como os eleitores não se encontram homoganeamente distribuídos pelo território, os Estados com maior contingente populacional tornam-se sub-representados devido ao teto e os menos populosos ficam sobre-representados em virtude da proteção do piso. Ainda que a legislação eleitoral possa ser alterada para corrigir ou atenuar tais desequilíbrios, em tese, um sistema estritamente proporcional poderia excluir um Estado com reduzida população, por exemplo.

Diferentemente do que ocorre em outros países, no Brasil, a alocação das cadeiras do Congresso Nacional entre os partidos (ou coligações) ocorre apenas no nível distrital. Ademais, não existe na legislação nenhum tipo explícito de cláusula de exclusão além do obstáculo natural representado pelo quociente eleitoral. Dessa forma, pode-se afirmar que, quanto maior a magnitude de um distrito, mais fácil é para um partido obter representação. O corolário da relação entre a magnitude dos distritos e a representação é que os países com distritos de grande magnitude oferecem melhores chances para os partidos pequenos.

As coligações, mecanismo pelo qual dois ou mais partidos podem se unir ou ligar para disputar as eleições, também tendem a oferecer melhores condições de competitividade aos partidos pequenos. No Brasil, havendo coligações, os votos dos diferentes partidos coligados são agregados para efeito da distribuição de cadeiras. As coligações nas eleições parlamentares foram permitidas nas duas fases de eleições democráticas: 1945-1964 e após 1985 (NICOLAU, 2007).

A particularidade do Brasil com relação às coligações é que não há uma de regra para a distribuição das cadeiras conquistadas por uma coligação entre os partidos que a compõem, ou seja, as cadeiras conquistadas pela coligação não são distribuídas proporcionalmente à contribuição de cada partido para o total de votos obtidos. Para eleger seus candidatos, os partidos precisam posicioná-los entre os primeiros da lista.

A maior parte dos países que empregam o sistema de representação proporcional de lista utiliza a lista fechada. O sistema de lista aberta, no qual cabe ao eleitor escolher em uma determinada legenda (partido ou coligação) o candidato em que deseja votar, é adotado pelo Brasil, Peru, Chile, Finlândia e Polônia. Entre esses países, o Brasil é o único que oferece ao

eleitor a possibilidade de votar apenas na legenda. Tais votos são computados para efeito de distribuição de cadeiras, favorecendo os candidatos melhor posicionados nas listas. Ademais, os candidatos de partidos coligados são considerados como parte de uma única lista na distribuição e ocupação das cadeiras, sendo eleitos os nomes mais votados da coligação (NICOLAU, 2004).

Entre as inúmeras críticas direcionadas ao sistema de lista aberta utilizado no Brasil, pode-se destacar: 1) a personalização da escolha eleitoral e o enfraquecimento dos partidos; 2) o incentivo para que os partidos incluam na lista candidatos de alta popularidade; e 3) a competição entre candidatos do mesmo partido.

No caso da competição intrapartidária, Figueiredo e Limongi (2002, p. 310) têm uma visão diferente, já que “[...] em sistemas proporcionais com lista aberta, votos pessoais e partidários são complementares e dificilmente distinguíveis.”. Em outras palavras, uma vez que os votos dados a um candidato contribuem para o desempenho do partido, não se pode afirmar que a competição entre candidatos do mesmo partido seja necessariamente deletéria ao partido.

No que diz respeito aos sistemas proporcionais, existem dois aspectos críticos que merecem ser ressaltados. O primeiro está associado ao multipartidarismo e à fragmentação parlamentar que os sistemas proporcionais tendem a produzir, ensejando a formação de alianças e coalizões partidárias antes e após as eleições. Tais coalizões podem se traduzir em governos de menor estabilidade e levá-los a um afastamento das preferências manifestadas pelos eleitores. O segundo aspecto diz respeito à necessária utilização de distritos plurinominais, os quais, ao contrário dos distritos uninominais, típicos dos sistemas majoritários, dificultariam ao eleitor identificar seu representante e avaliar sua atuação (NICOLAU, 2004, 2007).

Dentre os países que empregam o sistema de representação proporcional com lista aberta, o Brasil é o único cujo Estado é federativo, ou seja, onde o poder político é descentralizado. Além disso, o Brasil possui dimensões continentais e Estados-membros caracterizados por desigualdades demográficas, econômicas e sociais que podem ser tomadas como variáveis para entender a dinâmica do federalismo e seus efeitos sobre as instituições políticas básicas e o comportamento político dos parlamentares.

## 2.4 Descentralização Política, Partidos e o Sistema Partidário

Ao analisar o sistema partidário brasileiro, Mainwaring (1999) atribui ao federalismo, e particularmente à importância dos Estados no processo político, os principais entraves ao desenvolvimento do sistema partidário e à nacionalização dos partidos. Para o autor, os Estados controlam um volume significativo de recursos e há uma série de decisões estratégicas – a estrutura das coligações eleitorais, a seleção de candidatos – que são tomadas em nível estadual. Por estas razões, os governadores no Brasil acabam exercendo grande influência sobre os deputados federais que representam seus Estados. Conjuntamente, estes fatores impedem que os partidos sejam disciplinados a ponto de projetarem uma imagem homogênea em todo o país, tornando os partidos nacionais uma federação de partidos estaduais.

Outro elemento prejudicial ao desenvolvimento do sistema partidário destacado por Mainwaring (1999) são as distorções representativas das unidades federativas (*malapportionment*) decorrentes do sistema bicameral. No Senado Federal, a clássica composição paritária torna os Estados menos populosos necessariamente sobrerrepresentados e, na Câmara Baixa, os pisos e os tetos para a distribuição de cadeiras entre os Estados fazem os mais populosos sub-representados e os menos populosos sobrerrepresentados. No Brasil, o *malapportionment* é algo ainda mais grave porque os Estados mais pobres, principalmente os pertencentes à região Norte, são aqueles que individual e coletivamente se beneficiam da sobrerrepresentação. Logo, e uma vez que as regiões menos desenvolvidas são mais permeáveis a práticas clientelísticas e patrimonialistas, os representantes com origem nesses Estados tendem a desenvolver o comportamento individual e paroquialista, contribuindo para o enfraquecimento dos partidos.

Por fim, Mainwaring (1999) observa que o sistema de governo presidencialista carece dos incentivos ao desenvolvimento partidário presentes no parlamentarismo, já que a seleção do chefe de governo não depende de alianças partidárias no interior do parlamento. Dessa forma, a escolha do presidente por meio do voto popular estimula os candidatos a promoverem suas campanhas reforçando suas características individuais, sem a preocupação de vincular seus perfis e propostas de governo aos partidos. No caso do Brasil, o presidencialismo desfavorece o fortalecimento dos partidos não apenas devido aos desestímulos na arena eleitoral, mas também devido aos amplos poderes legislativos do presidente.

A influência das instituições federativas sobre o desenvolvimento dos partidos e do sistema partidário decorre diretamente da transferência de autoridade e da autonomia das entidades federativas subnacionais (CHHIBBER; KOLLMAN, 2004). Na América Latina, há evidências empíricas de que a descentralização fiscal e a descentralização política têm efeito negativo sobre a nacionalização dos sistemas partidários (HARBERS, 2010).

A combinação do federalismo com o sistema eleitoral faz com que o Brasil apresente um número elevado de partidos, partidos pouco institucionalizados e um baixo grau de nacionalização do sistema partidário. Segundo Stein et al (2007), o Brasil possui um número efetivo de partidos legislativos igual a 7,81, o maior da América Latina. Quanto ao grau de nacionalização do sistema partidário, o Brasil é o terceiro país latino-americano (num conjunto de 16) com o pior desempenho (HARBERS, 2010).

O quadro de debilidade dos partidos e do sistema partidário é um elemento chave à compreensão do comportamento político no Brasil. Na arena legislativa, por exemplo, Zucco Jr. (2009) sustenta a tese de que o comportamento dos deputados federais é mais sensível às relações com o Executivo – e aos benefícios que tais relações podem render aos parlamentares – do que à ideologia partidária. Além disso, os apelos ideológicos perdem relevância quando o partido faz parte da coalizão presidencial (ZUCCO JR., 2009).

Se por um lado o federalismo impõe uma série de obstáculos ao desenvolvimento do sistema partidário, propiciando a formação de estruturas partidárias de base estadual ou local, por outro lado, a experiência de coordenação federativa na implementação de determinadas políticas públicas pode gerar incentivos ao fortalecimento dos partidos e à nacionalização do sistema partidário. Embora esta hipótese demande mais pesquisas para que possa ser robustecida, há evidências empíricas para a experiência brasileira de que a competição vertical – provocada pela ampliação das políticas sociais capitaneadas pelo governo federal – modifica a dominância local e estadual de determinados partidos, sobretudo nas regiões mais pobres (BORGES, 2011).

### **3 FEDERALISMO FISCAL E AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NA PERSPECTIVA DAS FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS**

#### **3.1 A Descentralização Fiscal no Brasil**

A maior parte das formulações da tradicional teoria das finanças públicas pressupõe um sistema fiscal baseado em um governo centralizado. Contudo, em Estados federativos, o sistema fiscal é descentralizado e o conjunto de relações econômicas entre os diferentes níveis de governo recebe a denominação de federalismo fiscal (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980). A opção pelo federalismo fiscal requer o estabelecimento de competências constitucionais fiscais para os diferentes níveis de governo e, por esta razão, o federalismo pode assumir, ao longo do tempo e espaço, diferentes configurações em termos de centralização ou descentralização.

O movimento de descentralização fiscal em sistemas federativos encontra sustentação na ideia de maximização da eficiência econômica quando se observa correspondência entre as ações governamentais e a preferência dos grupos que as financiam. Dito de outro modo, a descentralização beneficia a variação geográfica nas demandas supridas pelo setor público. Adicionalmente, a descentralização, quando acompanhada de uma transferência líquida de autoridade, pode contribuir para o aperfeiçoamento da informação, responsividade em relação aos cidadãos e *accountability* (RODDEN, 2005).

Na avaliação de Mauro Santos Silva (2005), a construção de um ambiente federativo descentralizado e cooperativo depende de quatro elementos fundamentais à coordenação e harmonização: 1) estabelecimento de regras claras quanto à responsabilidade pela arrecadação e à oferta de políticas públicas; 2) criação de um sistema de transferências estável e transparente; 3) desenho de um sistema tributário que privilegie a eficiência fiscal; e 4) existência de normas voltadas para o controle dos gastos públicos e do endividamento em todos os níveis de governo.

As transferências ocupam lugar de destaque em sistemas federativos marcados por forte assimetria fiscal. Nesses casos, as transferências são fundamentais para a compatibilização das disponibilidades financeiras dos governos subnacionais às suas competências. Tais transferências podem ser operacionalizadas por dois tipos de instrumentos de repasse, a saber: as transferências por cotas (*revenue sharing*) ou as transferências por concessões (*grants*). As transferências por cotas são aquelas determinadas por dispositivos

constitucionais ou legais com finalidade compensatória ou redistributiva (transferências constitucionais e legais). Por sua vez, as transferências por concessões (ou transferências voluntárias) independem de previsão legal específica, não possuem vinculação com os motivos externalidade, compensação e redistribuição e sua realização depende de acordos negociados entre os entes da federação (SILVA, M. S., 2005).

No Brasil, o processo de descentralização fiscal foi acentuado a partir da Constitucional Federal de 1988. Em se tratando da repartição das receitas tributárias, o novo pacto federativo estabelecido em 1988 significou uma descentralização fiscal com a elevação da participação dos Municípios na receita disponível, de 11%, em 1988, para 17,2% em média no período 1999-2005. Os Estados, por seu tempo, viram sua participação no total da receita disponível manter-se estável em 27% entre 1988 e 1994 e reduzir-se para a média de 25,8% no período 1999-2005. Além disso, entre 1997 e 2005 a arrecadação tributária própria dos governos subnacionais passou de 74,4% para 67%, o que indica o aumento da participação das transferências federais na composição da receita dos Estados e Municípios (AFFONSO, 1996; REZENDE, 2006).

A manutenção da União como maior agente arrecadador mesmo após os ganhos obtidos pelas entidades federativas subnacionais com a Constituição Federal de 1988 tornou-se ainda mais sólida a partir do movimento de recentralização iniciado nos anos 90. Com o objetivo de recompor suas perdas, o governo federal ampliou sua base de arrecadação com as receitas não partilhadas, especialmente as contribuições sociais, cuja participação na receita total do governo federal saltou de 4,9% em 1980 para 20% em 2000. Como resultado, estabeleceu-se um regime fiscal dual que contrapõe a descentralização e o elevado nível do gasto público federal (ALMEIDA, 2005).

Sendo assim, embora os anseios de Estados e Municípios por uma maior parcela das receitas públicas tenham sido atendidos, tal incremento não significou um fortalecimento do pacto federativo. Se, no caso das receitas, o texto constitucional é cristalino ao definir as competências de cada ente da federação, o mesmo não ocorre com a descentralização das responsabilidades relacionadas à oferta de bens e serviços públicos (REZENDE, 1995). A indefinição sobre quais políticas públicas devem ser executadas por cada entidade federativa é reforçada pelo fato de que a Constituição Federal de 1988 não estabelece objetivamente nenhum instrumento regulador das relações intergovernamentais. Dessa forma, apesar de um desenho constitucional que pretende fomentar a cooperação, a prática tende para a competição (SOUZA, 2005).

Logo, a definição precisa de competências para os entes federativos, entendida como ponto nevrálgico da autonomia federativa, apresenta-se como um desafio complexo, e até mesmo impossível. Dessa forma, a dinâmica política, a existência de cooperação ou competição e o nível de descentralização em sistemas federativos encontram-se fortemente associadas ao modo como as unidades subnacionais e os poderes centrais (Executivo, Legislativo e Judiciário) se fazem representar nos processos decisórios de abrangência nacional (COSTA, 2008).

Para Affonso (1996, p. 5), em virtude do processo de descentralização ter ocorrido durante a redemocratização do país, a qual se deu primeiro nos governos subnacionais, houve uma identificação entre “[...] a luta contra o autoritarismo e a luta pela descentralização.”. Por conseguinte, “[...] a descentralização não foi comandada pelo Governo federal, ao contrário, esse se opôs a ela o quanto pôde.”, processando-se “[...] de forma descoordenada, sem um projeto articulador.”. Diante desse quadro e das pressões para que Estados e Municípios efetuassem recomposições em seus gastos, o caráter eminentemente compensatório das transferências da União para Estados e Municípios foi abandonado, resultando em um sistema permeado de dependência e reciprocidade.

De acordo com Abrucio e Couto (1996, p. 46) a escassez de recursos, sobretudo no âmbito municipal, “[...] tem sido enfrentada não através da cooperação, mas sim pela busca competitiva – e até mesmo predatória – de recursos.”. Para os autores, a única forma de contornar este cenário seria a institucionalização de mecanismos que estimulem a ação cooperativa, os quais dependem de negociação política entre os entes federativos. Em direção semelhante, Aguirre e Moraes (1997) sugerem que o problema federativo brasileiro deveria receber uma análise de cunho institucionalista, com destaque para nossa forma de participação e de negociação política.

Além disso, com a Constituição Federal de 1988, o Poder Legislativo ganhou maiores prerrogativas para alterar a proposta orçamentária do governo mediante emendas voltadas ao remanejamento de despesas e sua descentralização, principalmente por meio de transferências discricionárias. Nesse contexto, e uma vez considerada a sub-representação dos Estados mais populosos, a disputa por verbas do orçamento da União para o atendimento de demandas locais reforçou as práticas clientelistas e os desequilíbrios federativos (BARBOSA; TRISTÃO, 1999).

Seguindo esta abordagem, Gibson, Calvo e Falletti (2003), ao avaliar a distribuição territorial dos gastos públicos federais em 4 países no hemisfério ocidental, concluem o que Brasil trata-se de um caso típico de federalismo realocativo. Para os autores, o federalismo

brasileiro estabelece uma conexão entre a sobrerepresentação dos Estados membros – principalmente na Câmara dos Deputados – e a distribuição não proporcional dos gastos públicos federais. Em outras palavras, a economia política do federalismo brasileiro beneficia as populações que vivem em Estados sobrerepresentados.

No que diz respeito à influência de barganhas políticas nas relações fiscais intergovernamentais, Arretche e Rodden (2004) concluem que o presidente usa seus recursos fiscais para construir e preservar sua coalizão de governo. O estudo empírico realizado pelos autores mostra que as transferências discricionárias da União para os Estados, definidas como o total das transferências menos as transferências constitucionais, são politicamente motivadas e que, dentre outros fatores, os Estados membros sobrerepresentados são de fato privilegiados. No caso particular das transferências voluntárias, quanto maior a proporção de cadeiras que integram a coalizão presidencial, maior é o volume de recursos *per capita* obtido pelo Estado.

Os resultados encontrados por Soares e Neiva (2011) apontam para a mesma direção. Inicialmente, os autores reconhecem que as transferências discricionárias da União para os Estados estão sujeitas a três fatores distintos: 1) ao político-partidário; 2) ao redistributivo e 3) à capacidade institucional dos Estados. Embora apenas os dois primeiros elementos sejam considerados na investigação empírica, Soares e Neiva (2011) demonstram que as transferências discricionárias da União para os Estados dependem da relação política entre o governo federal e os governadores dos Estados, da sobrerepresentação, da performance eleitoral do presidente nos Estados e que os Estados menos desenvolvidos recebem mais recursos.

Tomados em conjunto, a incapacidade dos Estados e Municípios brasileiros em formular e financiar suas políticas públicas devido à escassez de recursos financeiros e o excessivo poder legislador da União, o qual promove a uniformidade nas políticas subnacionais, parece reforçar a tese do federalismo predatório e da ausência de coordenação e cooperação intergovernamental. Contudo, esta percepção não é unívoca.

A capacidade do governo federal em liderar o processo de formulação e implementação de políticas públicas descentralizadas foi explorada por Fenwick (2009) ao analisar o caso do Programa Bolsa Família. Para Fenwick (2009), a interação entre o baixo grau de institucionalização e de nacionalização do sistema partidário, as restrições fiscais nas esferas subnacionais e a autonomia constitucional dos Municípios criaram as condições para que o Bolsa Família fosse formulado e implementado sem o envolvimento dos governos estaduais. Sendo assim, Fenwick (2009) argumenta que a parceria de sucesso entre a União e

os Municípios evidencia que o arranjo federativo do Brasil não pode ser considerado um obstáculo à cooperação intergovernamental.

Para Arretche (2010), as políticas de redução das desigualdades territoriais no Brasil desenvolvem-se a partir de um quadro institucional em que a União ou o governo federal detém a autoridade para tomar decisões (*policy decision-making*), cabendo aos Estados e Municípios a responsabilidade pela execução dessas políticas (*policy making*). Segundo a autora, todas as modalidades de transferência da União possuem um importante papel na redução das desigualdades de receitas entre os Municípios, sendo que a maior parte dessas transferências possui mecanismos reguladores previsíveis e independem de negociações políticas. No que diz respeito ao padrão de alocação dos recursos, a existência de regulamentação e supervisão federais faz com que as políticas reguladas apresentem maior prioridade e menor desigualdade de gasto entre os Municípios. Já as políticas não reguladas apresentam grande heterogeneidade nos valores de gasto *per capita*. Sendo assim, a presença da União, regendo as transferências e regulamentando determinadas políticas cumpre dois objetivos: evitar a corrida para baixo (*race to the bottom*), garantindo certa homogeneidade na provisão de bens e serviços públicos, e preservar a autonomia dos Municípios na execução das políticas.

Como é possível perceber, o pacto federativo brasileiro prevê diversos tipos e modalidades de transferências entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Dada a complexidade do fluxo das transferências, e considerando que os Municípios figuram apenas como recebedores de recursos provenientes da União e dos Estados, interessa ao escopo deste trabalho compreender quais são as transferências fiscais direcionadas aos Municípios, particularmente as transferências voluntárias.

### **3.2 Finanças Públicas Municipais e Transferências Voluntárias**

A compreensão acerca do papel desempenhado pelas transferências voluntárias na composição nas finanças públicas municipais requer uma breve revisão sobre as diferentes fontes de composição da receita. Inicialmente, é preciso ter em mente que os Municípios contam com dois grandes grupos de receitas: 1) as provenientes de arrecadação própria; e 2) as transferências intergovernamentais.

No grupo de receitas classificadas como arrecadação própria encontram-se as receitas oriundas dos impostos cuja competência tributária pertence aos Municípios, a saber: o

Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), o Imposto Sobre Serviços (ISS), o Imposto sobre a Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis (ITBI) e o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) pelas instituições públicas municipais. Pertencem ainda a este grupo as taxas recolhidas pelo exercício do poder de polícia e pela prestação de serviços, as contribuições econômicas, sociais e de melhoria, as receitas patrimoniais, as receitas de prestação de serviços, as receitas provenientes da administração da dívida ativa e as receitas obtidas com a alienação de bens.

Já as transferências intergovernamentais são divididas em diferentes categorias, quais sejam: 1) as transferências constitucionais; 2) as transferências legais; 3) as transferências destinadas ao Sistema Único de Saúde (SUS); e 4) as transferências voluntárias. Todas essas transferências podem ser originadas dos Estados e da União. Ademais, excetuando-se as transferências constitucionais, as demais transferências são realizadas por meio de quatro modalidades: 1) transferências automáticas; 2) transferências fundo a fundo; 3) convênios; e 4) contratos de repasse (CGU, 2013).

Na categoria das transferências constitucionais encontram-se as maiores fontes de receita dos Municípios. Da União, são efetuados os repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), da cota-parte do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), da compensação financeira pela exploração dos recursos naturais e a cota municipal da contribuição social do salário-educação. Dos Estados, os Municípios recebem a título de transferências constitucionais a cota-parte do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), a cota-parte do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), a cota-parte do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) atrelado às exportações dos Estados e a cota-parte da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE). Ainda nessa categoria encontram-se as transferências de natureza multigovernamental do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) (BRASIL, 1988).

As transferências legais, como o próprio nome sugere, decorrem de legislação específica infraconstitucional que estabelece os critérios de adesão, o instrumento de repasse, a forma de utilização dos recursos e as regras relacionadas à prestação de contas. Tais transferências dispensam a celebração de convênios e os Municípios passam receber os recursos após a habilitação.

Além dos recursos provenientes da Lei Kandir, que desonera o ICMS sobre as exportações e compensa os Estados e Municípios por suas perdas em arrecadação, as transferências legais decorrem principalmente de programas do governo federal na área de

educação que são executados de forma descentralizada tais como: o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) e o Programa Brasil Alfabetizado (BRALF). Para todos esses programas, as transferências são automáticas, isto é, dispensam a celebração de convênios e são realizadas mediante o depósito dos recursos em contas correntes específicas, as quais deverão ser utilizadas para a execução das despesas relacionadas às ações de cada programa (BRASIL, 1996).

As transferências do governo federal para a área de assistência social também fazem parte da categoria de transferências legais. Essas transferências, contudo, são realizadas na modalidade fundo a fundo. Novamente, as transferências não requerem a celebração de convênios entre os Municípios e a União e os recursos são transferidos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para as contas específicas do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) após a habilitação. Em geral, cada programa possui uma conta corrente específica e o recebimento e a aplicação dos recursos passa pela supervisão dos conselhos municipais.

A terceira categoria de transferências intergovernamentais diz respeito às transferências destinadas ao SUS. Essas transferências geralmente são operacionalizadas na modalidade fundo a fundo – sendo possível a utilização de convênios e contratos de repasse – e os valores recebidos dependem da atuação dos Municípios nos diversos segmentos e níveis de complexidade da atenção à saúde. Com relação ao governo federal, os Municípios podem receber incentivos financeiros para o Programa Saúde da Família (PSF), para o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), para as ações do Núcleo de Apoio à Saúde da Família (NASF) bem como o Piso de Atenção Básica (PAB). Há ainda recursos destinados ao financiamento de ações de vigilância em saúde e assistência farmacêutica.

Embora a maior parte dos exemplos de transferências legais e destinadas ao SUS anteriormente mencionados tenha focado programas da União, cabe ressaltar que os Estados também podem realizar transferências dessas categorias para seus Municípios. Em outras palavras, os Municípios podem receber de seus respectivos Estados recursos na forma de transferências legais automáticas na área de educação, transferências legais fundo a fundo com origem no Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) e transferências destinadas ao SUS na modalidade fundo a fundo provenientes do Fundo Estadual de Saúde (FES).

A esta altura, é importante ter mente que tanto as transferências legais como aquelas destinadas ao SUS podem ser consideradas transferências intergovernamentais de caráter

universal. Tal característica decorre diretamente da igualdade de acesso aos recursos, bastando que o Município cumpra com as exigências previstas nas normas disciplinadoras.

Por fim, os Municípios contam ainda com as transferências voluntárias da União e dos Estados. A Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), conceitua as transferências voluntárias como “[...] a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.” (BRASIL, 2000).

Ainda de acordo com a LRF, a entidade concedente só poderá realizar transferências voluntárias desde que sejam atendidas as exigências previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), mediante a comprovação de existência de dotação específica e a observância à regra constitucional que veda a utilização de recursos dessa natureza em despesas com pessoal. Por sua vez, para receber recursos dessa natureza, o beneficiário deverá estar adimplente junto ao ente transferidor, cumprir os limites constitucionais de aplicação de recursos nas áreas de educação e saúde, situar-se dentro dos limites de endividamento e de despesa total com pessoal e contar com previsão orçamentária de contrapartida. Em poucas palavras, os Municípios devem cumprir uma série de pré-requisitos para receberem transferências voluntárias (BRASIL, 2000).

As transferências voluntárias aos Municípios podem ser operacionalizadas na forma de convênios ou contratos de repasse. O convênio é o instrumento que disciplina a transferência de recursos do órgão concedente para o conveniente com o objetivo de se executar planos de trabalho, programas, ações ou projetos de interesse recíproco com duração determinada, em regime de cooperação. Há, portanto, a aplicação de contrapartida por parte do conveniente, o qual se torna responsável pela utilização dos recursos e posterior prestação de contas.

Já o contrato de repasse é tipicamente utilizado pelo governo federal e trata-se de um instrumento que regula a transferência de recursos da União para os Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de programas federais por intermédio de instituições ou agências financeiras oficiais federais. No caso dos contratos de repasse, as instituições financeiras, geralmente o Banco do Brasil e a Caixa, atuam como mandatárias da União especialmente no acompanhamento da aplicação dos recursos, condicionando a liberação de parcelas.

A dimensão da importância das transferências intergovernamentais para as finanças públicas municipais torna-se mais clara ao se considerar que, conjuntamente, a arrecadação própria dos mais de 5 mil Municípios do Brasil corresponde a apenas 5% do total das receitas

tributárias do país (ALMEIDA, 2005). Após as transferências, os Municípios atingem 17% de participação na receita disponível (REZENDE, 2006).

É bem verdade que o maior incremento nas receitas municipais deve-se às transferências constitucionais. Todavia o volume de transferências discricionárias aos Municípios têm sido crescente desde o final da década de 90. Soares e Neiva (2011) mostram que em 1997, as transferências discricionárias representavam 28,9% do total de transferências para os Municípios. Em 2008, o percentual atingiu 57,9%.

No que diz respeito às transferências voluntárias em especial, Arretche (2010) observa que o impacto dessas transferências sobre a receita pública municipal tende a ser marginal quando comparado às demais modalidades de transferência. Sendo assim, a autora argumenta que “[...] embora as transferências negociadas possam ter alguma relevância nas negociações entre o presidente e os parlamentares, seu impacto sobre os recursos municipais é provavelmente bem menos relevante do que se supõe.” (ARRETCHE, 2010, p. 599-600).

De fato, as transferências voluntárias fazem pouca diferença no que diz respeito à capacidade de oferta de serviços públicos pelos Municípios. Os recursos necessários para estes fins têm origem em fontes regulares e independem de negociações político-partidárias. Todavia, tal visão pode ser relativizada quando se avalia o baixo grau de discricionariedade dos orçamentos públicos municipais. Há uma profusão de normas que vinculam os recursos a determinadas áreas e tipos específicos de despesas. Além disso, quase todos os serviços públicos ofertados pelos Municípios, tais como educação, saúde, limpeza urbana e saneamento, são tipicamente intensivos em trabalho e comprometem a maior parte dos recursos com despesas de custeio, com destaque para as despesas com pessoal e encargos sociais.

Nesse contexto, as transferências voluntárias acabam se tornando uma fonte alternativa e estratégica de recursos para financiar os investimentos. Por esta razão, é bastante razoável que os prefeitos busquem recursos extras junto a órgãos federais e estaduais para realizar investimentos e despesas de capital como a pavimentação de ruas, a aquisição de veículos, ambulâncias, máquinas agrícolas e equipamentos de saúde, a realização de obras de infraestrutura urbana e saneamento, e a construção de quadras, praças, escolas e unidades de saúde. Obviamente, outros atores e lideranças políticas também podem participar desse processo, tais como servidores públicos municipais, vereadores, parlamentares e integrantes de associações representativas da sociedade civil.

### 3.3 Mecanismos de Obtenção de Transferências Voluntárias

É possível identificar pelo menos três mecanismos que conduzem os Municípios à obtenção de transferências voluntárias. Basicamente, o traço distintivo entre eles é apenas o ator que toma a iniciativa e lidera o processo. Sendo assim, as estratégias não são mutuamente exclusivas e sua visualização isolada cumpre um objetivo muito mais analítico do que descritivo.

O primeiro mecanismo reúne medidas e procedimentos das entidades concedentes que possuem o interesse em descentralizar seus programas de governo ou políticas públicas, entregando recursos e delegando aos Municípios a responsabilidade de executar programas de trabalho, ações ou projetos. Em geral, a iniciativa parte de ministérios e secretarias estaduais e o acesso não é direto e universal. A escolha dos Municípios a serem beneficiados envolve critérios técnicos estabelecidos nos atos normativos dos programas e políticas públicas ou ainda em editais de seleção pública. A prospecção dos beneficiados também pode acontecer em espaços criados com a finalidade de diagnosticar demandas, construir soluções e propostas de intervenção e viabilizar o acesso a recursos. No âmbito do governo federal, os chamados Territórios da Cidadania e a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE-DF) são exemplos desses espaços de negociação.

Um caminho alternativo para a captação de recursos ocorre quando os Municípios elaboram projetos e os apresentam a órgãos federais e estaduais na tentativa de obter recursos financeiros. Embora muitas vezes os convênios e contratos de repasse sejam firmados com as prefeituras municipais, diferentes atores locais podem atuar nesse processo. Excetuando os casos em que as propostas apresentadas pelos Municípios sejam compatíveis com programas em execução, o atendimento dessas demandas tende a ocorrer a médio e longo prazo, depois de decorrido o tempo necessário para se processar as inevitáveis reprogramações orçamentárias.

É importante ter em mente que, nos dois mecanismos já mencionados, há espaço para a manifestação de interesses políticos e partidários. No primeiro caso, prevaleceriam as motivações dos governos federal e estaduais. No segundo caso, o ponto de partida são as demandas locais. Inevitavelmente, podem ocorrer negociações e barganhas políticas. Em última análise, ainda que tudo ocorra dentro dos parâmetros e das normas estruturantes de uma política pública específica, tal fato não blindava completamente o processo dos interesses políticos e partidários.

Por fim, o terceiro mecanismo está relacionado à prerrogativa dos parlamentares proporem emendas ao orçamento. Tal prática pode ocorrer nos níveis estaduais e federal e, geralmente, as emendas buscam direcionar recursos de determinados programas a Municípios específicos, particularmente aqueles que possuem vínculos mais fortes com os parlamentares. Contudo, é importante perceber que não necessariamente todas as emendas se convertem em transferências voluntárias.

Uma vez que uma emenda parlamentar seja aprovada e passe a fazer parte do orçamento, o órgão gestor do programa ou a própria normatização do programa irá determinar se as ações serão executadas diretamente ou se haverá descentralização dos recursos com a execução indireta. Somente no segundo caso são celebrados convênios e contratos de repasse e realizadas transferências voluntárias aos Municípios.

Ainda com relação às emendas parlamentares, há uma série de ressalvas que, uma vez consideradas, seria um erro associá-las automaticamente a transferências voluntárias. Em primeiro lugar, por força das regras que regem o ciclo orçamentário, há sempre um interregno de cerca de um ano entre a aprovação da emenda e sua potencial execução. Isto é, o orçamento aprovado em determinado exercício sempre se refere ao exercício seguinte. Em segundo lugar, uma emenda aprovada e constante no orçamento pode não ser executada, seja na forma direta ou indireta. Os orçamentos no Brasil possuem caráter autorizativo e não impositivo, cabendo sempre ao chefe do Poder Executivo a decisão final sobre a realização da despesa. Por fim, ainda que o chefe do Poder Executivo decida-se pela execução da emenda e realização da despesa, a liberação efetiva dos recursos pode ser procrastinada por mais de um exercício financeiro. Uma vez empenhada, a despesa poderá ser inscrita em restos a pagar e a liberação dos recursos fica condicionada à gestão da dívida flutuante da entidade concedente. Este procedimento faz com que a transferência voluntária seja efetivada muitos meses após a emenda parlamentar ser apresentada e aprovada.

Novamente, no interior do mecanismo de obtenção de transferências voluntárias que passa pelas emendas parlamentares, há bastante espaço para negociações políticas. Nesse caso, porém, os embates e acordos políticos ocorrem entre os poderes Executivo e Legislativo. Presidente e governadores negociam apoio político junto aos deputados federais e estaduais, utilizando como moeda de troca a aprovação e a execução de emendas parlamentares. Há, portanto, um longo e incerto jogo que separa a aprovação da emenda que objetiva prover benefícios para as bases eleitorais dos parlamentares e a obtenção efetiva de transferências voluntárias pelos Municípios.

### 3.4 O Ciclo de Gestão das Transferências Voluntárias

Após obtenção de recursos na forma de transferência voluntária, o Município assume um papel importante no processo que irá efetivamente transformá-la em um benefício para a população. Esta atuação se dá inclusive nos casos em que as transferências voluntárias decorrem de emendas parlamentares, ou seja, quando a execução de ações ocorre de forma indireta, mediante a celebração de convênios e contratos de repasse.

A literatura da ciência política, especialmente a que trata dos estudos legislativos e da conexão eleitoral, ao analisar o uso político e partidário das emendas parlamentares, tende a ignorar ou relegar a participação dos Municípios a um segundo plano. Esse tratamento, contudo, só poderia ser justificado se todas as emendas parlamentares se traduzissem em ações a serem executadas diretamente pela União ou pelos Estados. Com a descentralização, isto é, havendo convênios e contratos de repasse que impliquem em transferências de recursos, compartilhamento de responsabilidades e cooperação, o reconhecimento dos Municípios como entidade federativa requer que a análise seja ampliada para abarcar outras variáveis, tais como a capacidade institucional dos órgãos públicos municipais e os interesses dos atores políticos locais.

A relevância da participação municipal torna-se mais clara a partir da visualização detalhada do ciclo de gestão das transferências voluntárias. O processo é relativamente longo e as instâncias decisórias oscilam iterativamente entre órgãos concedentes e os convenientes ou contratantes, geralmente as prefeituras. Há ainda aspectos institucionais e atores que, embora sem poder decisório, podem contribuir para a celeridade ou morosidade do processo.

Inicialmente, toda transferência voluntária necessita de um instrumento formal que estabelece os critérios de utilização do recurso, seja um termo de convênio ou um contrato de repasse. Tais instrumentos requerem o estabelecimento de um plano de trabalho e a apresentação de uma série de documentos e certidões por parte dos Municípios. Na maior parte dos casos, esta etapa se desenvolve no ambiente virtual do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (SICONV) sendo que alguns Estados já desenvolveram plataformas similares, a exemplo do Sistema de Gestão de Convênios (SIGCON) em Minas Gerais.

No caso particular das emendas parlamentares ao OGU, atualmente, os Municípios devem aguardar a disponibilização das propostas no SICONV. Geralmente, os deputados autores das emendas enviam ofícios aos Municípios dando conhecimento aos prefeitos da existência da proposta e recomendando a alimentação do sistema. Somente com o número da

proposta é possível aos gestores municipais tomar conhecimento de qual é o programa no qual a emenda está inserida e que tipo de ação ou projeto pode ser realizado. Esta informação é basilar para a formatação de um esboço do plano de trabalho e a identificação e seleção da documentação a ser apresentada. No caso de uma obra, por exemplo, é necessário anexar a escritura pública do terreno e apresentar os projetos básicos de engenharia. Às vezes, exige-se até a imagem de satélite indicando o posicionamento do empreendimento na malha urbana.

Deixando de lado os detalhes burocráticos, o importante é perceber que o Município não é apenas um coadjuvante. Para não perder o recurso, a proposta deverá ser aprovada pelo governo federal até o encerramento do exercício a que refere o orçamento que contém a emenda. Estando a proposta aprovada, o convênio ou o contrato de repasse é assinado e a despesa deve ser pelo menos empenhada. Ainda que não seja possível realizar o pagamento e a respectiva transferência no mesmo exercício, a despesa é inscrita em restos a pagar e o pagamento poderá ser realizado nos exercícios seguintes.

A próxima etapa diz respeito ao pagamento ou à transferência parcial ou integral do recurso. Logicamente, o poder decisório pertence exclusivamente à entidade concedente. Ainda assim, prefeitos, deputados e demais interessados – vereadores, burocratas, lideranças comunitárias – costumam envidar esforços no sentido acelerar a liberação das verbas. Acerca dessa questão, Pereira e Mueller (2002) argumentam que as emendas parlamentares ao OGU são executadas principalmente nos últimos meses do ano para manter a disciplina dos deputados no Congresso. Embora os dados apresentados pelos autores e por Mesquita (2008) comprovem a concentração da execução das emendas no encerramento do exercício, explicações alternativas ajudam a relativizar e a desmistificar esta visão.

Em primeiro lugar, é preciso ter clareza sobre o que esses autores entendem por execução de emendas. O empenho trata-se apenas de uma reserva de recursos orçamentários e não significa que uma despesa tenha sido realizada. Somente o pagamento possui esta propriedade. Logo, uma emenda parlamentar cuja ação seja desenvolvida diretamente pela União só poderia ser considerada executada após o pagamento. Havendo descentralização, o pagamento significa que os recursos foram transferidos para as entidades convenientes ou contratantes. Em segundo lugar, em se tratando dos pagamentos, a concentração do volume de execução nos últimos meses do ano pode decorrer diretamente da utilização de práticas de controle orçamentário e financeiro, como o sistema de cotas mensais, por exemplo. Com exceção das obras, as despesas com investimentos que caracterizam a maior parte das emendas não podem ser fracionadas. Isso torna necessário que todo o recurso esteja

disponível para a realização de pagamento único, o que, inevitavelmente, só ocorre com a proximidade do encerramento do exercício.

Uma vez que os recursos associados a uma transferência voluntária tenham sido recebidos pelos Municípios, as etapas seguintes consistirão na licitação das obras ou equipamentos e materiais permanentes e posterior execução das despesas. Alguns convênios e contratos de repasse preveem que as despesas só podem ser realizadas após a documentação referente à licitação ser analisada e aprovada pelo órgão concedente. Quando o plano de trabalho contém um cronograma físico-financeiro, o desembolso ocorre de forma parcial, sendo o recebimento de cada parcela condicionado à disponibilidade financeira no órgão concedente, bem como à comprovação do cumprimento de cada etapa pelo órgão conveniente ou contratante.

Após ser realizada a despesa necessária ao cumprimento do objeto de um convênio ou contrato de repasse, a etapa seguinte do ciclo de gestão da transferência voluntária é a elaboração da respectiva prestação de contas ao órgão concedente. Caso os recursos não sejam utilizados, integral ou parcialmente, os mesmos deverão ser restituídos ao ente transferidor.

Diante do exposto, fica patente que a participação dos Municípios e os interesses locais não podem ser considerados marginais quando se trata de transferências voluntárias. Os prefeitos e a burocracia municipal possuem autonomia e total controle sobre determinadas etapas, sendo perfeitamente possível acelerá-las ou procrastiná-las. Também não se pode descartar os obstáculos que surgem no decorrer do processo devido a deficiências institucionais e incapacidade técnica dos órgãos públicos municipais. Ademais, como a regra geral reza que os Municípios devem aplicar uma contrapartida em recursos financeiros para custear parte das despesas previstas no plano de trabalho dos convênios e contratos de repasse, o processo depende inclusive das disponibilidades financeiras municipais.

### **3.5 Supervisão e Controle**

Nenhuma das etapas do ciclo de gestão das transferências voluntárias está isenta de supervisão e controle por parte das entidades concedentes. Nos últimos anos, o governo federal e os governos estaduais criaram sistemas específicos para a transmissão de informações pela internet que permitem o melhor acompanhamento de todo o processo e que substituem a remessa de documentação impressa. Além de conferir mais dinamismo à execução das ações previstas em convênios e contratos de repasse, parte substantiva dos

dados desses sistemas é disponibilizada à população em geral, contribuindo para a transparência na gestão pública e para o aperfeiçoamento do controle social.

O SICONV abriga quase todos os convênios e contratos de repasse do governo federal. Da formalização da proposta até a prestação de contas, toda a documentação é inserida no sistema pelos Municípios e analisada pelos técnicos dos órgãos concedentes ou das agências financeiras oficiais federais. Os deputados também têm acesso ao sistema, de modo que podem acompanhar todo o ciclo de gestão da transferência voluntária que está atrelada a uma emenda parlamentar.

A LRF veda a transferência voluntária de recursos do governo federal a qualquer outro ente da federação quando a entidade beneficiada encontra-se inadimplente com a União. Por esta razão, o SICONV é integrado ao Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias (CAUC) do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e ao Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN). Havendo restrições ou irregularidades na aplicação de recursos de qualquer convênio ou contrato de repasse, ou ainda se a entidade conveniente ou contratante estiver registrada como devedora na dívida ativa da União, os convênios e contratos de repasse não podem ser assinados e aditivados, e os empenhos, liquidações e pagamentos ficam bloqueados. Nessas situações, os Municípios devem tomar as providências para a regularização.

Quando a modalidade de operacionalização da transferência voluntária da União é o contrato de repasse, todo o processo de acompanhamento e supervisão é realizado por uma agência financeira oficial federal. Para tanto, a Caixa, por exemplo, abriga em sua estrutura organizacional em todo o país diversas unidades da Gerência de Desenvolvimento Urbano (GIDUR). A GIDUR recebe os recursos dos órgãos concedentes do governo federal, realiza os repasses aos Municípios, acompanha e atesta a execução física e financeira dos planos de trabalho dos contratos e avalia as prestações de contas.

Considerando todos os aspectos das relações intergovernamentais que se desenvolvem em torno das transferências voluntárias, apenas uma abordagem excessivamente simplificadora poderia desprezar a participação dos Municípios e a influência dos interesses locais. Sendo assim, uma nova abordagem pode emergir a partir da releitura das principais formulações da ciência política sobre a relação entre as emendas parlamentares, o comportamento dos deputados e as instituições federativas.

## 4 ELEIÇÕES, ESPAÇO E A DINÂMICA DA CONEXÃO ELEITORAL

### 4.1 Os Estudos Legislativos e o Distributivismo

Os estudos sobre o comportamento político dos parlamentares no Brasil, sobretudo no que diz respeito à prática de propor emendas às propostas orçamentárias do Poder Executivo, resgatam em boa medida os fundamentos teóricos os e conceitos do chamado modelo distributivista. Esta escola, de tradição essencialmente neoinstitucionalista, têm procedência na densa literatura norte-americana de estudos legislativos.

Segundo a tradição distributivista, os políticos são indivíduos racionais que buscam satisfazer suas preferências e maximizar suas utilidades. Dessa forma, e considerando que a principal preferência dos congressistas é permanecer no poder, ainda que se preocupem com o bem-estar social, suas ações os impõem a escolher políticas que contribuem mais objetiva e diretamente para o êxito na corrida pela reeleição. O axioma da racionalidade dos congressistas e a busca pela reeleição, todavia, não são suficientes para a formulação do modelo.

Se a reeleição é ponto de chegada, a pedra angular do processo passa a ser o conjunto de regras e as condições em que ocorrem as eleições, isto é, as instituições políticas. Como nos Estados Unidos – berço das ideias distributivistas – o voto é distrital, o eleitorado a ser conquistado encontra-se geograficamente localizado, ou seja, suas características socioeconômicas e demandas por bens e serviços públicos são facilmente identificáveis. Trasladando o axioma de racionalidade individual para os constituintes, infere-se que as políticas preferidas dos eleitores são aquelas que oferecem benefícios tangíveis e localmente restritos ao distrito (LIMONGI, 1994).

As políticas preferidas pelos eleitores, contudo, apresentam benefícios concentrados e limitados ao passo que seus custos são universais e compartilhados por toda a população. Pela necessidade de atender suas bases, os congressistas que almejam a reeleição optam então pelas políticas distributivistas, assim chamadas porque concentram os benefícios no distrito e dispersam os custos. Dessa forma, o principal critério utilizado pelo eleitor para decidir sobre a recondução de um congressista ao cargo é sua eficiência em levar benefícios para a localidade que representa (*bringing home the bacon*).

O principal desdobramento do modelo distributivista é que o parlamentar tende a desenvolver fortes laços com o distrito que o elegeu, fazendo com que sua atuação seja

pautada por questões de natureza particularista em detrimento daquelas de interesse geral. Para diferenciar a ação que busca prover bens e serviços públicos para toda a população de certa localidade das práticas clientelistas, este tipo de conexão e comportamento é recorrentemente designado como *pork-barrel politics* (AMES; BAKER; RENNÓ, 2008).

Em um ambiente em que se observa o funcionamento do modelo distributivista, a teoria sugere que a disputa eleitoral tenderia a ser centrada no candidato e que o incumbente – aquele que está exercendo mandato e busca a reeleição – apresentaria vantagens sobre os opositores novatos e inexperientes. A consequência natural seria uma elevada taxa de reeleições, o que, no longo prazo, levaria a baixa renovação a atenuar o nível de competição eleitoral e constituir um grupo de congressistas seniores (JACOBSON, 2009).

Nos Estados Unidos, ambos os fenômenos foram observados. A redução progressiva dos distritos marginais, assim denominados pelo fato da vitória ser conquistada por uma proporção marginal dos votos, começou a ser observada a partir da década de 60. A explicação encontrada pelos cientistas políticos para explicar o fenômeno foi a expansão da atuação do governo federal e da burocracia no período após o *New Deal* e a Segunda Guerra Mundial. Tal mudança, aliada ao poder institucional dos congressistas sobre a formulação de políticas (*policy decision-making*) e a provisão de recursos orçamentários, provocou alterações no comportamento dos políticos e dos eleitores. A atuação programática e controversa dos congressistas cedeu e perdeu espaço para as posições não programáticas e não controversas da *pork-barrel politics*, ao mesmo tempo em que os eleitores substituíram a escolha partidária pelo julgamento quanto à capacidade de seus representantes em prover benefícios aos distritos (FIORINA, 1977; JACOBSON, 2009).

Apesar da importância da *pork-barrel* na política americana, o trabalho clássico de Mayhew (2004) registra outros tipos de atividades exercidas pelos congressistas. Sinteticamente, o autor identifica três formas de engajamento parlamentar: *advertising*, *credit claiming* e *position taking*.

A prática de *advertising* é definida como o conjunto dos esforços para disseminar o nome de um congressista de forma a se criar uma imagem positiva, sem necessariamente associá-la a conteúdos programáticos específicos. Nesse caso, a ênfase é dada a características pessoais, tais como, experiência, conhecimento, comprometimento, responsividade, sinceridade e independência.

A segunda forma de atividade parlamentar, chamada de *credit claiming*, reúne todas as ações que visam gerar a crença de que o congressista é pessoalmente responsável por mobilizar o governo no sentido de atender as demandas de seus eleitores. Para tanto, a forma

mais fácil de convencer os eleitores é levando aos seus distritos benefícios particularizados. Tais benefícios podem resultar da atuação legislativa na alocação de recursos, o que caracteriza a *pork-barrel politics*, ou ainda da intermediação de demandas, especialmente junto à burocracia federal, as quais não requerem a ação tipicamente legislativa, identificada como *casework*.

Por fim, a atividade de *position taking* é conceituada como a ação de tornar público o posicionamento do congressista com relação a temas de grande repercussão, questões controversas ou polêmicas ou ainda nos casos de decisões governamentais específicas que requerem o posicionamento do Congresso.

Mesmo ao diferenciar as estratégias de engajamento parlamentar nos Estados Unidos, Mayhew (2004) chama a atenção para a impossibilidade de se formular conclusões determinísticas sobre como cada congressista decide dispensar atenção a cada tipo de atividade. Cada membro do parlamento tem a liberdade para construir sua base e escolher os meios para alimentar suas relações com os eleitores. Todavia, alguns padrões são claramente perceptíveis. Os senadores, por exemplo, apresentam maior interesse pela estratégia *position taking*, ao passo que os deputados tendem a se concentrar em *pork-barrel politics* e em *casework*. Entre os deputados, embora o tipo de ambição política possa favorecer uma estratégia em particular, a maior parte deles acaba se envolvendo com os três tipos de atividade parlamentar ao longo do mandato.

Grande parte dos postulados do modelo distributivista é utilizada para estudar o comportamento dos parlamentares no Brasil, especialmente os deputados federais. Esse recurso, contudo, exige uma série de ressalvas e adaptações teóricas e metodológicas. Brasil e Estados Unidos possuem sistemas eleitorais, partidários, estruturas federativas e instituições políticas diferentes. A começar pelo voto proporcional em contraposição ao voto distrital nas eleições para a Câmara dos Deputados, o Poder Executivo no Brasil possui amplas prerrogativas com relação à formulação de políticas públicas e na elaboração e execução dos orçamentos. Além disso, é preciso considerar a autonomia federativa dos Municípios, a dimensão e expressão da vida política local, bem como as intrincadas relações intergovernamentais e suas implicações sobre as estratégias de campanha e a dinâmica da conexão eleitoral.

## 4.2 Estratégias de Campanha e a Distribuição Espacial das Bases Eleitorais

Os estudos que aplicam o modelo distributivista ao caso brasileiro recorrem a um percurso teórico diferente da formulação original. Tipicamente, a abordagem explora as estratégias de campanha empregadas pelos candidatos nas eleições legislativas sob o sistema proporcional com lista aberta e a distribuição espacial das bases eleitorais nos distritos plurinominais.

Dos sistemas eleitorais proporcionais com lista aberta, utiliza-se o argumento de que os candidatos possuem fortes incentivos para cultivar laços com seus eleitores para obter mais votos e posições mais elevadas nas listas. As disputas eleitorais tenderiam a ser mais individualizadas, eliminando e enfraquecendo o papel dos partidos. Como os votos obtidos individualmente contribuem para o número de cadeiras conquistadas pelos partidos e coligações, haveria inclusive certa permissividade e interesse dos partidos em incluir candidatos de forte apelo popular em suas listas.

A tendência ao comportamento pessoal na arena eleitoral é endossada pela constatação de que os candidatos ao Congresso tendem a estabelecer alianças políticas de caráter regional ou local durante suas campanhas. Uma vez que todas as etapas essenciais do processo eleitoral ocorrem no nível estadual – convenções, formação de legendas, coligações e campanhas – e dada a fragilidade dos partidos nacionais, os candidatos utilizam como estratégia eleitoral a associação aos candidatos aos governos e assembleias estaduais (SAMUELS, 2000).

A centralidade da disputa eleitoral no candidato também encontra sustentação em pesquisas que avaliam os anseios dos eleitores. Utilizando dados coletados nas cidades de Caxias do Sul (Rio Grande do Sul) e Juiz de Fora (Minas Gerais) durante as eleições de 2002, Ames, Baker e Rennó (2008) constataram que quase dois terços dos respondentes decidiram o voto para deputado federal na expectativa de que o candidato ajudasse suas cidades. Em poucas palavras, a maior parte dos eleitores baliza a decisão e vota de modo egocêntrico e localista, em prejuízo das questões sociotrópicas e nacionais (JOHNSTON; PATTIE, 2006).

O paralelismo entre o voto distrital e o sistema proporcional utilizado no Brasil é derivado a partir do aparato conceitual e empírico da geografia eleitoral. Conforme observa Ames (2003), embora seja permitido aos candidatos fazer campanha em todo o distrito, isto é, em qualquer região do Estado pelo qual concorrem a uma cadeira, a maior parte deles opta por uma estratégia geograficamente limitada. Sendo assim, os padrões espaciais de votação

sempre expressam duas dimensões dicotômicas do desempenho de cada candidato: 1) dominância e compartilhamento; e 2) concentração e dispersão.

A dimensão de dominância municipal de um candidato diz respeito ao percentual de votos de um candidato em relação ao total de votos nominais em cada Município. Quanto maior o valor desse percentual, diz-se que o candidato possui votação dominante e, caso contrário, a votação é considerada compartilhada. Já a dimensão de concentração avalia a distribuição espacial dos Municípios, se concentrados ou dispersos, em que determinado candidato teve bom desempenho. Combinando as duas dimensões, a tipologia proposta por Ames (2003) possui quatro padrões de desempenho eleitoral: concentrado-dominante, concentrado-compartilhada, disperso-dominante e disperso-compartilhada.

Para Ames (2003), as diferentes configurações de distribuição de votos no espaço não geram um único conjunto de incentivos para o comportamento político dos deputados. O padrão concentrado-dominante corresponde aos chamados distritos informais e figura como o caso clássico de reduto eleitoral no Brasil, quando o candidato domina um grupo de Municípios contíguos. Geralmente, este perfil está associado a candidatos que têm em suas trajetórias políticas locais seus principais capitais eleitorais. O padrão concentrado-compartilhado caracteriza os candidatos que se elegem com a votação obtida em Municípios populosos, isto é, que invariavelmente dividem o eleitorado com vários outros candidatos. No perfil disperso-dominante, se enquadram dois tipos de candidatos: os que fazem alianças com líderes políticos locais e os que já ocuparam cargos importantes nos governos estaduais. Por fim, os dispersos-compartilhados são os candidatos que assentam suas campanhas em bases mais ideológicas ou as direcionam a grupos étnicos ou religiosos específicos, tornando a votação reduzida em cada Município e ampla territorialmente.

Seguindo a teoria, os casos de concentração espacial deveriam ser aqueles que encorajam o comportamento legislativo orientado a *pork-barrel politics*, dada a restrição geográfica dos benefícios. Contudo, Ames (2003) observa que, de acordo com a análise empírica, a existência de dominância é muito mais significativa para explicar o número de emendas propostas pelos deputados ao OGU. A explicação dada pelo autor é que os baixos níveis de dominância elevam os custos de reivindicar junto à população o crédito pelos recursos e benefícios conquistados com as emendas (*credit claiming*).

Seguindo a pista de Ames (2003), Carvalho (2003) pondera que o comportamento direcionado a *pork-barrel* e a políticas de conteúdo distributivo é predominante para os perfis concentrado-dominante e disperso-dominante, os quais caracterizam cerca de metade dos deputados eleitos em 1994 e em 1998. Além disso, Carvalho (2003, p. 123) observa que, além

dos padrões de dominância e concentração, a dicotomia espacial que opõe interior e capital suscitaria tipos distintos de comportamento político na esfera legislativa: “[...] no primeiro caso, ao clientelismo e ao localismo, no segundo, à política ideológica e ao universalismo.”.

Contudo, ao partilharem a ideia de que a dominância eleitoral é a variável chave para explicar o comportamento distributivista, Ames (2003) e Carvalho (2003) desconsideram os efeitos da competição política ao se utilizar um Município ou até mesmo os distritos informais como unidades de análise. Em poucas palavras, a dominância pode assumir significados e forças diferentes uma vez que, em ambientes de baixa competição eleitoral, por exemplo, é mais fácil obter grande parte dos votos. Sendo assim, o peso da dominância deveria ser relativizado pela competição política. Nesse sentido, seria razoável postular que o candidato que consegue concentrar votos em um Município marcado pela elevada competição eleitoral se empenharia mais na obtenção de recursos para sua base como forma de fortalecer o vínculo com os eleitores.

Outro ponto importante repousa na influência dos partidos sobre o perfil de votação dos candidatos. De acordo com Carvalho (2003), observa-se no caso do Brasil uma clara distinção entre o perfil de votação dos candidatos ligados a partidos programáticos e aqueles associados a partidos *catch-all*. Os partidos com orientação ideológica apresentam candidatos com padrão de votação compartilhado. Já os partidos *catch-all* caracterizam-se por candidatos com perfil dominante. O corolário dessa segregação dos tipos de votação por orientação partidária é que o comportamento voltado a *pork-barrel politics* seria tipicamente observado entre os parlamentares pertencentes a siglas não programáticas.

Em pesquisa posterior, Carvalho (2009) comprova a sub-representação das regiões metropolitanas no Congresso e identifica um padrão concentrado de votos para os deputados que representam estas áreas. Tradicionalmente, a sociologia eleitoral e os estudos neoinstitucionalistas da conexão eleitoral atribuem aos representantes de áreas mais urbanizadas uma orientação mais universalista e aos representantes com padrão de votação concentrado o comportamento localista. Logo, Carvalho (2009) sugere que as regiões metropolitanas se caracterizam por um novo fenômeno: o paroquialismo de base urbana ou o paroquialismo metropolitano.

Em pesquisa recente, Borges, Paula e Rocha (2012) propõem que a distribuição geográfica das bases eleitorais é relacionada ao posicionamento dos partidos e seus candidatos na clivagem situação-oposição. Uma vez que Poder Executivo no Brasil possui grande autonomia em se tratando da mobilização de recursos, os autores sugerem que o sistema partidário padece do efeito *constituency diluting*, ou seja, um mesmo partido mobiliza bases

eleitorais distintas quando exerce o poder e quando se encontra na oposição. Resumidamente, os autores dão um passo adiante com relação a Ames (2003) e Carvalho (2003) e procuram avaliar se, além da filiação partidária, pertencer ou não ao governo e sua coalizão impacta a distribuição geográfica das bases eleitorais. Os resultados encontrados mostram que o perfil de votação disperso-dominante é mais típico entre os candidatos situacionistas, ao passo que o padrão concentrado-compartilhado destaca-se entre os opositoristas.

Todos esses resultados mostram que, dadas as singularidades do sistema político brasileiro, a aplicação do modelo distributivista não é facilmente operacionalizada. O grande desafio consiste em identificar bases eleitorais restritas localmente com relativa dominância para fazer correspondência aos distritos, e agregar às análises a influência das relações entre os parlamentares e o Poder Executivo, principal provedor de recursos. A compreensão, contudo, sobre as relações com o Executivo e o relativo êxito dos deputados em levar benefícios para suas bases requer um olhar mais atento para a dinâmica da conexão eleitoral.

### **4.3 A Dinâmica da Conexão Eleitoral**

A dinâmica da conexão eleitoral diz respeito ao conjunto de relações entre os representantes e suas bases eleitorais ao longo do mandato. No caso Brasil, o comportamento dos políticos, especialmente dos deputados federais, pode ser compreendido à luz de três vetores principais: 1) as regras eleitorais que regem as eleições parlamentares; 2) a manutenção da coalizão presidencial e da governabilidade; e 3) as características do sistema federativo e do processo orçamentário (PAULA, 2010).

A sabedoria convencional sinaliza que a conjunção do sistema proporcional com a forma presidencialista de governo produz governos de coalizão. Nesse cenário, a formação e a manutenção de coalizões multipartidárias elevam os custos de governar e, conseqüentemente, os déficits orçamentários. No caso do Brasil, essa patologia é ainda agravada pelo enfraquecimento dos partidos na arena eleitoral em virtude da lista aberta e pelo baixo grau de nacionalização dos partidos.

De um lado, o sistema proporcional leva ao Congresso um número elevado de partidos, inviabilizando a existência de uma sigla majoritária. Além disso, a lista aberta gera um conjunto de incentivos que favorecem o recrutamento político e estratégias de campanha fortemente centradas em candidatos. Uma vez eleitos, parte significativa desses representantes busca cultivar relações particularistas com suas bases eleitorais. Do outro lado, o Poder

Executivo dispõe da negociação de verbas orçamentárias direcionadas a investimentos para negociar apoio político junto aos parlamentares. O processo de elaboração e a execução do orçamento apresentam-se, então, como os principais instrumentos de viabilização da coalizão de governo e um dos caminhos da conexão eleitoral.

Contrariamente às sugestões teóricas, Pereira e Mueller (2002, p. 295) mostram que “[...] o governo de presidencialismo de coalizão no Brasil propicia condições para que o Executivo obtenha, a um baixo custo, alto grau de governabilidade.”. Este resultado decorre diretamente da elevada capacidade de controle que o Poder Executivo mantém sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares ao orçamento (SANTOS, 2003).

Vários elementos concorrem para a predominância dos interesses do Poder Executivo. Primeiramente, a parte do orçamento que pode ser alterada através das emendas, basicamente despesas com investimentos, representa apenas um pequeno quinhão do valor total da proposta. Em segundo lugar, há uma série de regras institucionais no interior do Congresso que protegem o orçamento e reduzem os riscos da proposta ser desconfigurada. Por fim, o chefe do Poder Executivo conserva a prerrogativa de vetar ou, mesmo aprovando-as, decidir quais as emendas serão efetivamente executadas (PEREIRA; MUELLER, 2002).

A consequência natural do processo é que os deputados precisam negociar permanentemente. No interior do Congresso, o suporte de seus partidos e o apoio recíproco de seus pares (*logrolling*) são fundamentais para garantir a aprovação das emendas. Em seguida, é preciso negociar com o Poder Executivo a liberação dos recursos e a execução das emendas. O Poder Executivo, por seu tempo, usa estrategicamente seus recursos para preservar a coalizão presidencial, premiando os deputados e partidos que votam sistematicamente de acordo com as preferências do governo (PEREIRA; MUELLER, 2002; ARRETCHÉ; RODDEN, 2004).

Na visão de Figueiredo e Limongi (2002), para que os legisladores possam negociar suas demandas junto ao Poder Executivo, a atuação partidária torna-se mais racional e eficaz que a individual. As eventuais ameaças ao Executivo só são levadas a sério quando apresentadas coletivamente, uma vez que somente estas podem alterar os resultados das votações e aumentar o poder de barganha dos parlamentares. Apesar de reconhecerem a importância do Congresso na descentralização das despesas com investimentos da União, sobretudo com relação à destinação de recursos para os Municípios, os autores sustentam a tese de que o sistema político brasileiro não gera os estímulos para que os parlamentares conduzam suas carreiras estabelecendo vínculos pessoais e apartidários com seus eleitores e com o Poder Executivo. Nesse sentido, Figueiredo e Limongi (2002) argumentam que o

sistema de representação proporcional com lista aberta não necessariamente enfraquece os partidos e que o processo orçamentário é regido por dispositivos constitucionais que garantem a preservação da proposta do Executivo, neutralizando a ação parlamentar individual.

Desta forma, a interpretação de Figueiredo e Limongi (2002, p. 306) indica que no interior do Congresso a ação individual não é capaz de produzir uma ameaça contundente ao Poder Executivo e que “[...] O curso de ação racional é o de atuar por meio dos partidos, a única forma mediante a qual os políticos serão capazes de ter influência sobre a política pública e, dessa forma, pleitear mandatos junto ao eleitorado.” Já para Pereira e Mueller (2003), o sistema político brasileiro é constituído por instituições que, na arena eleitoral, estimulam comportamentos individuais e, na arena legislativa, o comportamento partidário. Em outras palavras, os parlamentares são levados a agir partidariamente no Congresso para obterem os recursos reivindicados por suas bases eleitorais.

No que diz respeito aos tipos de emendas parlamentares e seus efeitos sobre as bases eleitorais, Figueiredo e Limongi (2008) mostram que há uma clara primazia das emendas institucionais e coletivas no processo de alocação de recursos de investimentos pelo Congresso Nacional, o que se opõe à conexão eleitoral personalista esperada em um sistema proporcional com lista aberta. Mesmo assim, os autores reconhecem que a dispersão e o localismo característico das emendas individuais corroboram a visão tradicional sobre o comportamento político dos parlamentares na arena legislativa.

A relação entre as emendas ao orçamento e a conexão eleitoral requer uma análise sobre os efeitos da distribuição de recursos sobre as bases eleitorais. Nesse particular, considerando que a chance de reeleição dos deputados encontra-se atrelada ao desenvolvimento de relações estreitas com seus redutos eleitorais (*home career*), além de trabalharem pela obtenção de recursos que se traduzam em benefícios para suas bases, os parlamentares precisam informar aos eleitores sobre seu mérito e convencê-los de sua eficiência relativamente a seus adversários (*credit claiming*). No caso do Brasil, o trabalho dos deputados nessa direção é dificultado pela inexistência de garantias quanto à execução de emendas, pelo baixo valor das emendas e pelo baixo retorno político decorrente da dificuldade de eliminar a influência de outros parlamentares e de políticos estaduais e locais do mérito pela obtenção de recursos.

A esse respeito, Samuels (2002) propõe que as emendas parlamentares são utilizadas pelos políticos como instrumento para estabelecer relações com os proprietários das empresas contratadas para executarem os projetos. Essas relações favorecem os candidatos na captura de patrocinadores para suas campanhas. Dito de outro modo, os parlamentares não perseguem

benefícios para suas bases na expectativa de serem reconhecidos e receberem maior apoio dos eleitores. Eles o fazem pela possibilidade de obterem suporte financeiro para suas campanhas.

Por sua vez, ao analisarem os elementos determinantes do sucesso eleitoral dos deputados federais, Pereira e Rennó (2007) comprovam que são as emendas efetivamente executadas que aumentam as chances de reeleição. A mera proposição de emendas aos orçamentos pode não render aos parlamentares os resultados eleitorais esperados.

Todavia, a relação entre o volume de emendas propostas e executadas e o sucesso eleitoral dos deputados federais ainda não foi plenamente comprovada. Ao reavaliar os resultados empíricos de Pereira e Rennó (2007), Mesquita (2008, p. 72) mostra que a “[...] a execução orçamentária não parece estar entre as estratégias mais importantes para garantir o sucesso eleitoral.”. Embora a autora não tenha a intenção de negar em absoluto a importância das emendas para os parlamentares, os resultados empíricos de sua pesquisa mostram que o sucesso eleitoral dos deputados federais é sensível a outros fatores. Os deputados que são titulares, os que apresentaram votação expressiva no pleito anterior, os que pertencem ao partido do governador eleito em seu Estado e os que são ligados a partidos de oposição ao governo federal têm suas chances de reeleição aumentadas frente aos demais. Além disso, Mesquita (2008) recomenda que o estudo da conexão eleitoral no Brasil poderia ser mais rico e explicativo ao se matizar as diferentes estratégias que se encontram à disposição dos parlamentares.

A esse respeito, Inácio (2011) sugere que os deputados brasileiros adotam 3 tipos de estratégias de engajamento parlamentar: 1) atividades focadas na obtenção de recursos e benefícios particularizados para suas bases eleitorais; 2) atividades voltadas para a intermediação de demandas de políticos e eleitores regionais junto às burocracias públicas; e 3) as atividades relacionadas à produção de leis. Fazendo analogia com a literatura norte-americana, o primeiro caso poderia ser descrito como *pork-barrel politics* e o segundo como *casework*, ambos pertencentes ao grupo de estratégias designadas por Mayhew (2004) como *credit claiming*.

Com relação aos deputados federais do Brasil, a pesquisa empírica de Inácio (2011) demonstra que o vínculo partidário afeta a escolha da estratégia de engajamento parlamentar. Contudo, diferentemente do esperado, os parlamentares que exibiram vínculos mais fortes com seus partidos se distanciaram daqueles considerados individualistas ou regionalistas apresentando maior propensão a intermediar as demandas de suas bases eleitorais (*casework*). No que diz respeito à participação na coalizão de governo, entre os deputados governistas, os mais partidários preferem atuar com foco na intermediação de demandas (*casework*), não

havendo diferenças estatisticamente significantes quanto ao grau em que valorizam a atuação voltada a *pork-barrel* e à elaboração de leis. Tomados em conjunto, esses resultados reforçam a crítica de que o estudo da conexão eleitoral no Brasil tem negligenciado elementos importantes do complexo sistema político e institucional do país.

Nesse particular, nota-se que em todos os trabalhos que buscam estabelecer uma relação entre a execução de emendas e reeleição, há pontos em comum e áreas cinzentas. Por um lado, todos reconhecem a importância do Poder Executivo federal e enfatizam as emendas executadas como variável explicativa e não as emendas propostas ao OGU. Além disso, nenhum trabalho deixa claro qual é o estágio da despesa – empenho, liquidação ou pagamento – tomado como referência para classificar uma emenda parlamentar como executada.

A área cinzenta, contudo, diz respeito ao fato de nenhuma abordagem diferenciar as emendas parlamentares quanto à forma de execução. Atribuir um papel de destaque apenas ao Poder Executivo federal no processo de execução das emendas ao OGU é coerente apenas nos casos em que a despesa é realizada de forma centralizada. Havendo descentralização da execução, ou seja, quando a emenda dá origem a uma transferência voluntária, uma abordagem mais lúcida deveria adicionar ao conjunto de variáveis explicativas o interesse das entidades federativas subnacionais.

Considerando todos esses aspectos, e tomando como referência os esforços voltados à adaptação do modelo distributivista ao Brasil, torna-se implausível a desconsideração da vida política local nas tentativas de estabelecer um sentido de causalidade entre a dominância eleitoral nos Municípios e a provisão de recursos por meio de transferências voluntárias.

#### **4.4 O Papel do Poder Local na Conexão Eleitoral**

Os estudos sobre a conexão eleitoral dispensam um tratamento paradoxal ao poder local. Por um lado, há um amplo reconhecimento da forte tradição municipalista do país, especialmente traduzida na singularidade do desenho federativo do Brasil quanto à autonomia dos Municípios. Por outro lado, nota-se uma carência de estudos sobre a conexão eleitoral que busquem agregar variáveis relacionadas à vida política local nos modelos de análise das estratégias eleitorais dos parlamentares e do comportamento político.

Os esquemas teóricos tipicamente utilizados enfatizam categoricamente os inúmeros incentivos para que os deputados cultivem relações com suas bases eleitorais, sobretudo aqueles cujo perfil de votação caracteriza-se por forte penetração vertical nos Municípios. O

argumento tipicamente utilizado para explicar a origem da dominância é o repertório político do candidato, com destaque para a passagem pelos cargos de prefeito, vereador, pelo alto escalão dos governos estaduais ou ainda pela habilidade do candidato em fazer acordos com lideranças locais.

A dimensão local também é francamente ignorada no aspecto informacional do comportamento particularista e localista. Ora, se boa parte dos congressistas no Brasil dedica seu tempo a obter recursos e benefícios para suas bases, não fica claro como se dá a prospecção das demandas e preferências dos eleitores. Para Santos (2003, p. 42), uma vez que os “[...] os deputados brasileiros não conhecem a sua verdadeira *constituency* eleitoral.” é o presidente quem faz o papel de intermediário da *accountability*. Uma hipótese alternativa é que tais informações são encaminhadas por agentes locais, mas esta intermediação e seu significado para a conexão eleitoral também são colocadas em segundo plano.

Resumidamente, a literatura tem dado boa cobertura nas análises empíricas ao que Bezerra (2001) classifica como a interdependência entre parlamentares e governo, mas ocultado o papel do poder local nas relações de interdependência entre o local e o nacional, especialmente àquilo que diz respeito aos interesses locais na elaboração do OGU.

Embora vários trabalhos já tenham demonstrado que a proximidade entre congressistas e governo no Brasil rende dividendos para ambas as partes ao se aprovar e executar e emendas, raras são as investigações sobre o impacto da relação entre congressistas e lideranças políticas locais no desempenho eleitoral dos parlamentares. Uma possível explicação para a omissão da dimensão local nos estudos da conexão eleitoral encontra-se no desafio metodológico, já que as eleições Municipais são separadas das eleições gerais por um interstício de dois anos.

No caso particular da investigação sobre os elementos determinantes das transferências voluntárias federais para os Municípios, é inconcebível desconsiderar as variáveis relacionadas à vida política local. Em primeiro lugar, parte das transferências voluntárias federais depende da iniciativa dos Municípios e do interesse do Poder Executivo federal, sendo a intervenção parlamentar um elemento coadjuvante. Em segundo lugar, ainda que as transferências voluntárias sejam originadas de emendas parlamentares, os interesses locais e a relação entre os parlamentares e os líderes políticos municipais, especialmente os prefeitos, é decisiva.

A transformação de uma emenda parlamentar em transferência voluntária requer a celebração de convênio ou contrato de repasse. Tal instrumento é firmado entre um órgão da União e o Município, tendo o prefeito como seu representante. Além disso, o Município

precisa dispor de recursos orçamentários e financeiros para arcar com a contrapartida. Por fim, os Municípios devem contar com capacidade institucional para atuar nas diferentes etapas do ciclo de gestão da transferência voluntária.

Sendo assim, não faz sentido supor que um deputado federal irá direcionar recursos para Municípios nos quais, apesar de apresentar elevada dominância, não conte com o apoio do prefeito. De modo semelhante, como há limite para a proposição de emendas ao OGU, os deputados federais podem escolher estrategicamente os Municípios para os quais pretendem destinar recursos, privilegiando aqueles que apresentam maior eficiência para vencer os trâmites burocráticos e executar os convênios e contratos de repasse com celeridade. Nesses casos, tais Municípios podem não ser necessariamente aqueles em que o deputado apresenta maior dominância. Colocando em outras palavras, é bastante razoável que os parlamentares pautem a escolha dos Municípios para os quais irão destinar recursos por meio de emendas (*pork-barrel politics*) tendo em vista a necessidade de reduzir os custos de intermediação de demandas posteriores junto ao Poder Executivo (*casework*).

Na perspectiva dos Municípios, os prefeitos também podem optar por encaminhar suas demandas a parlamentares que, ainda que não possuam dominância eleitoral nos Municípios, apresentam maior capacidade em viabilizar recursos do OGU. Por outro lado, o nível de prestígio de um deputado federal no Município, valor que o próprio prefeito ajuda a construir ao executar convênios e contratos de repasse, pode transformar-se em uma ameaça permanente.

Por força de coligações partidárias, um deputado federal pode decidir lançar-se como candidato, apoiar um membro de seu partido ou ainda endossar um candidato da coligação a que pertence seu partido, tornando-se oposição ao prefeito titular. Alternativamente, caso o prefeito adote a estratégia de apoiar sistematicamente apenas o deputado federal dominante em seu Município, se o parlamentar não for reeleito, será necessário iniciar um novo processo de negociação política para viabilizar a representação dos interesses locais. Dessa forma, talvez seja mais estratégico para os prefeitos contar com o apoio de diferentes deputados do que concentrar a relação política em apenas um parlamentar.

## **5 RADIOGRAFIA ECONÔMICA, SOCIAL E ELEITORAL DE MINAS GERAIS**

Antes de proceder à formatação de modelos e à realização dos testes estatísticos que permitam avaliar as hipóteses acerca dos elementos determinantes das transferências voluntárias da União para os Municípios de Minas Gerais, é pertinente fazer um diagnóstico do recorte geográfico e temporal por meio da análise exploratória de dados. Este procedimento também é útil para justificar a escolha de Minas Gerais dentre os demais Estados brasileiros.

A seguir, tal análise foi organizada em 3 blocos. Primeiramente, faz-se um apanhado, em termos agregados, das principais características socioeconômicas do Estado de Minas Gerais. Em seguida, adota-se a estratégia de realçar a diversidade econômica, social e política entre os Municípios. Por fim, é apresentado um painel sobre as eleições de 2006 pela ótica dos Municípios, destacando, obviamente, os resultados e padrões de votação para o cargo de deputado federal.

### **5.1 Aspectos Econômicos e Sociais do Estado Minas Gerais<sup>4</sup>**

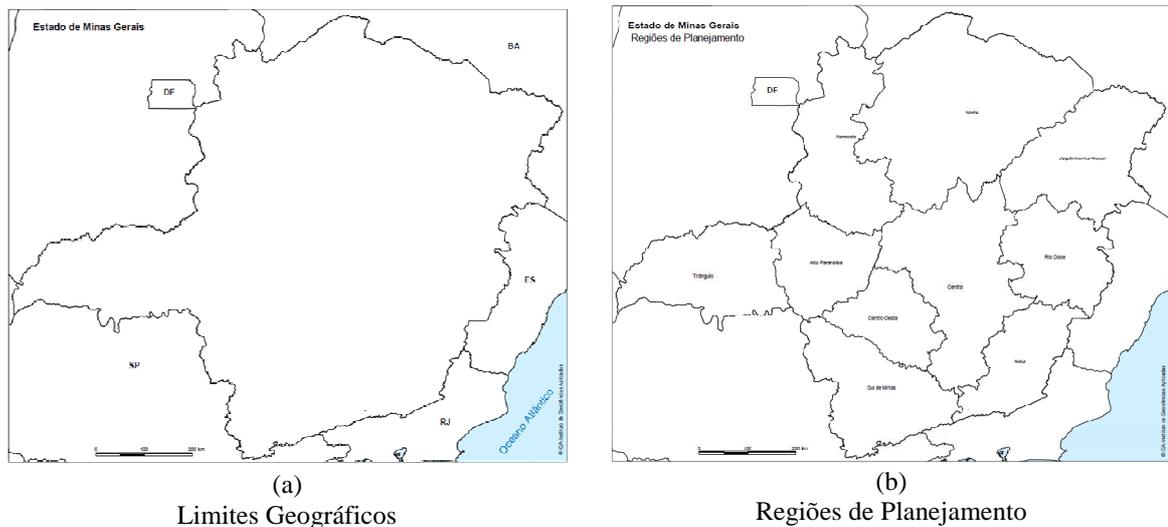
O Estado de Minas Gerais está situado na região Sudeste, a mais rica e populosa do Brasil. Nessa região, é o Estado com maior extensão territorial (6,9% do território nacional). Em virtude de sua localização no interior do continente, Minas Gerais tem como Estados limítrofes: São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Bahia, Goiás e Mato Grosso do Sul. Além disso, a região noroeste do Estado tangencia o território do Distrito Federal.

O contorno geográfico do Estado encontra-se ilustrado no lado (a) da Figura 1, a seguir. Na mesma ilustração, na parte (b), constam as subdivisões das 10 regiões de planejamento, oficialmente reconhecidas pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG-MG) na regionalização dos programas e ações de governo que integram o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) desde dezembro de 1995. O número de Municípios que compõem cada uma dessas regiões é: Alto Paranaíba (31), Central (158), Centro-Oeste de Minas (56), Jequitinhonha/Mucuri (66), Mata (142), Noroeste de Minas (19), Norte de Minas (89), Rio Doce (102), Sul de Minas (155) e Triângulo (35).

---

<sup>4</sup>As informações sobre o Estado foram obtidas no portal do Governo de Minas (MINAS GERAIS, 2012).

Figura 1 – Limites Geográficos e Regiões de Planejamento do Estado de Minas Gerais



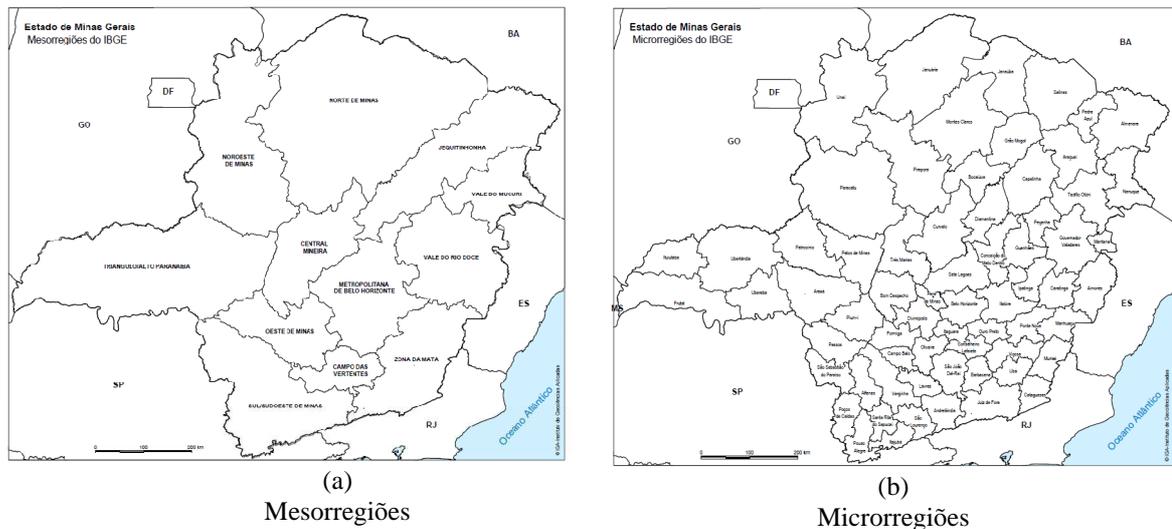
Fonte: Instituto de Geociências Aplicadas (IGA, 2012).

Ainda em se tratando de aspectos geográficos e de zoneamento territorial, o Estado de Minas Gerais está dividido em 12 mesorregiões e 66 microrregiões, conforme a Figura 2, abaixo. As mesorregiões não são uniformes quanto à extensão, ao número de microrregiões e tampouco quanto ao número de Municípios que as constituem. Além disso, a quantidade de microrregiões é maior que o número de Municípios de outros Estados do Brasil, tais como o Acre (22), Amazonas (62), Amapá (16), Rondônia (52) e Roraima (15).

No caso das microrregiões, observa-se a mesma heterogeneidade. Enquanto a microrregião de Juiz de Fora abrange 33 Municípios, a de Ouro Preto é formada por apenas 4. Esta regionalização, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tem como objetivo precípua subsidiar a formulação de políticas públicas, auxiliar o planejamento e a tomada de decisão governamental e mapear a aglomeração populacional e a distribuição espacial da atividade econômica.

Cada microrregião recebe o nome de um dos seus Municípios, geralmente considerado a sede da microrregião. Os critérios de escolha desse Município incluem, entre outros, sua importância econômica e social, a centralidade de sua localização com relação aos demais e a existência de uma rede mais ampla de serviços públicos. Sendo assim, ainda que seja raro, pode ocorrer que o Município mais populoso não seja a referência em sua microrregião.

Figura 2 – Mesorregiões e Microrregiões do Estado de Minas Gerais



Fonte: Instituto de Geociências Aplicadas (IGA, 2012).

A população total do Estado aproxima-se de 20 milhões de habitantes (10% do total nacional) e faz de Minas Gerais o segundo Estado mais populoso do Brasil. A taxa de urbanização chega a 84,9% e as principais cidades do Estado, além da capital Belo Horizonte, são: Contagem, Uberlândia, Juiz de Fora, Betim, Montes Claros, Ribeirão das Neves, Uberaba, Governador Valadares, Ipatinga, Santa Luzia e Sete Lagoas. A capital conta com cerca de 2,5 milhões de habitantes dos quase 5 milhões que estão concentrados na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH).

Em Minas Gerais, a população economicamente ativa é formada por 10 milhões de pessoas. A economia mineira ocupa o terceiro lugar entre os Estados do Brasil, com um Produto Interno Bruto (PIB) equivalente a R\$ 287,1 bilhões em 2009. Em 2010, a variação real do PIB de Minas Gerais chegou a 10,3%, acima da média brasileira (7,5%). Entre 2002 e 2009 o PIB *per capita* passou de R\$ 6.903,95 para R\$ 14.328,62, o que significa um crescimento de 107,5%. Embora tenha crescido mais que o PIB *per capita* do Brasil, o resultado para 2009 está abaixo da média nacional, R\$ 16.917,66.

Minas Gerais conta com um dos parques industriais mais desenvolvidos e diversificados do país e também apresenta resultados expressivos na agropecuária e na indústria extrativa. Entre 2002 e 2011 a indústria extrativa avançou em 68,7%, com destaque para o minério de ferro. Ademais, o Estado é o segundo maior exportador do Brasil. Sua participação no total das exportações passou de 10,5% em 2002 para 16,2% em 2011.

No cenário político, e desde tempos que remontam ao período colonial, Minas Gerais já protagonizou eventos marcantes da história do Brasil. Desde a redemocratização, o Estado

foi governado por apenas dois partidos: o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). A partir de 1983, os mandatos de governador foram exercidos por: Tancredo Neves (PMDB), Hélio Garcia (PMDB)<sup>5</sup>, Eduardo Azeredo (PSDB), Itamar Franco (PMDB), Aécio Neves (PSDB) e Antonio Anastasia (PSDB).

O atual governador do Estado, Antonio Anastasia, foi reeleito em 2010, no primeiro turno, com 62,72% dos votos válidos. O principal adversário de Antonio Anastasia no pleito de 2010 foi o candidato Hélio Costa, do PMDB. Na ocasião, Hélio Costa, senador por Minas Gerais, outrora licenciado para exercer o cargo de Ministro das Comunicações, contou com o apoio do Partido dos Trabalhadores (PT) que concorreu e venceu as eleições presidenciais. Em Minas Gerais, Hélio Costa perdeu as eleições com 34,18% dos votos válidos (TSE, 2012).

Antonio Anastasia ocupou vários cargos importantes no governo do Estado durante o primeiro mandato de Aécio Neves e tornou-se vice-governador nas eleições de 2006, as quais reconduziram Aécio Neves ao poder, no primeiro turno, com votação equivalente a 73,03% dos votos válidos. Em virtude da desincompatibilização de Aécio Neves em 2010 para concorrer ao Senado Federal, Antonio Anastasia assumiu o governo em 31 de março.

Por se tratar do segundo maior colégio eleitoral do Brasil, Minas Gerais possui atualmente 53 cadeiras na Câmara dos Deputados (10,33% das 513). Nas eleições de 2010, o PSDB, partido do governador, elegeu 8 deputados federais. Este resultado foi superior ao de 2006, quando o partido elegeu 7 candidatos. Considerando as duas últimas eleições, 2006 e 2010, além do PSDB, o PMDB e o PT ocupam as primeiras posições em número de deputados federais no Estado. No Senado Federal, a representação de Minas Gerais é atualmente exercida por Aécio Neves, do PSDB, Clésio Andrade, do PMDB, e Zeze Perrella, do Partido Democrático Trabalhista (PDT) (SENADO FEDERAL, 2012).

A Assembleia Legislativa possui 77 assentos e a representação dos principais partidos segue um padrão semelhante ao observado para a Câmara dos Deputados, com PSDB, PMDB e PT ocupando as primeiras posições em número de cadeiras. Atualmente, 13 pertencem ao PSDB, 11 ao PT e 8 ao PMDB. A presidência é do deputado estadual Dinis Pinheiro, do PSDB. Na legislatura anterior, formada pelas eleições de 2006, 15 deputados estaduais foram eleitos pelo PSDB, 9 pelo PMDB e 8 pelo PT (TSE, 2012).

---

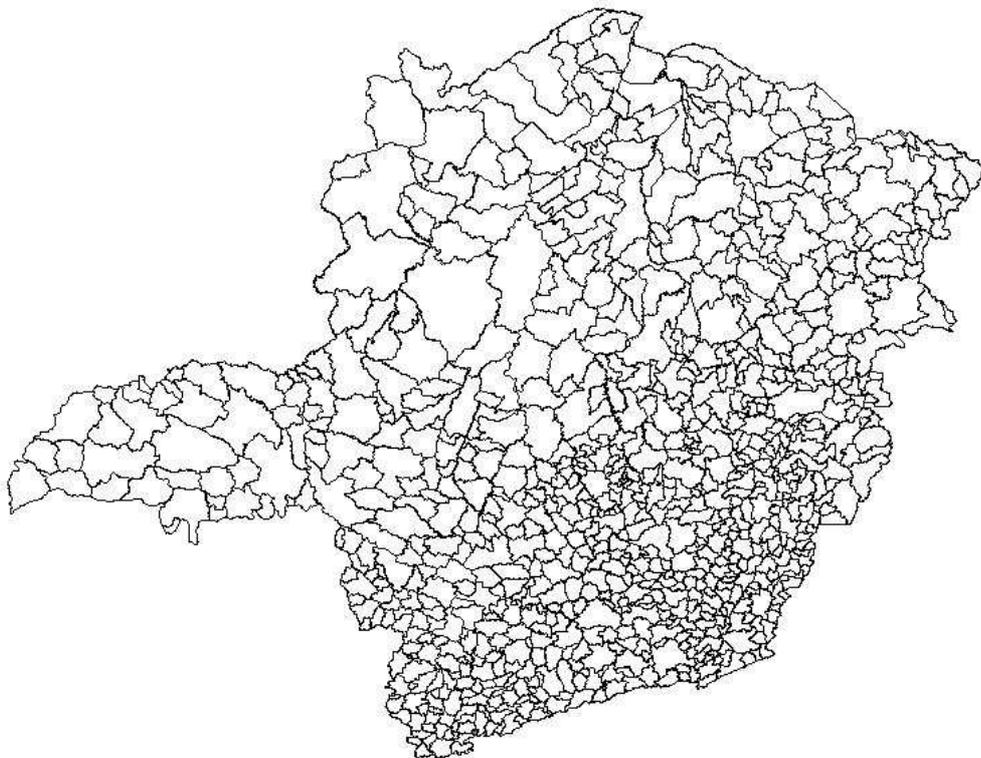
<sup>5</sup> Hélio Garcia foi eleito pelo Partido das Reformas Sociais (PRS), o qual disputou as eleições de 1990 sob registro provisório e foi extinto em seguida.

## 5.2 Diversidade Econômica, Social e Política entre os Municípios

Minas Gerais é o Estado com o maior número de Municípios no Brasil: 853, 15,33% do universo de 5.565. A Figura 3 mostra a malha municipal do Estado. Pelo traçado dos limites intermunicipais percebe-se muito claramente a reprodução de uma característica observada para o conjunto dos Municípios do Brasil: à medida que se distancia do litoral, os Municípios apresentam maior extensão territorial. No caso mineiro, no extremo oeste, no noroeste e no norte do Estado predomina um menor número de Municípios com maior extensão territorial. No leste, sudeste e sul, observa-se uma tendência à fragmentação, com muitos Municípios pequenos. Dentre os 10 maiores Municípios do Estado, 5 estão localizados na região noroeste: João Pinheiro, Unaí, Paracatu, Arinos e Buritis.

A mesma diversidade presente na extensão territorial se observa nos aspectos demográficos, econômicos, sociais e culturais. Com uma população equivalente a de um país como a Austrália, esta heterogeneidade é algo inevitável, o que torna o Estado uma amostra representativa para o conjunto de Municípios do Brasil.

Figura 3 – Malha Municipal do Estado de Minas Gerais



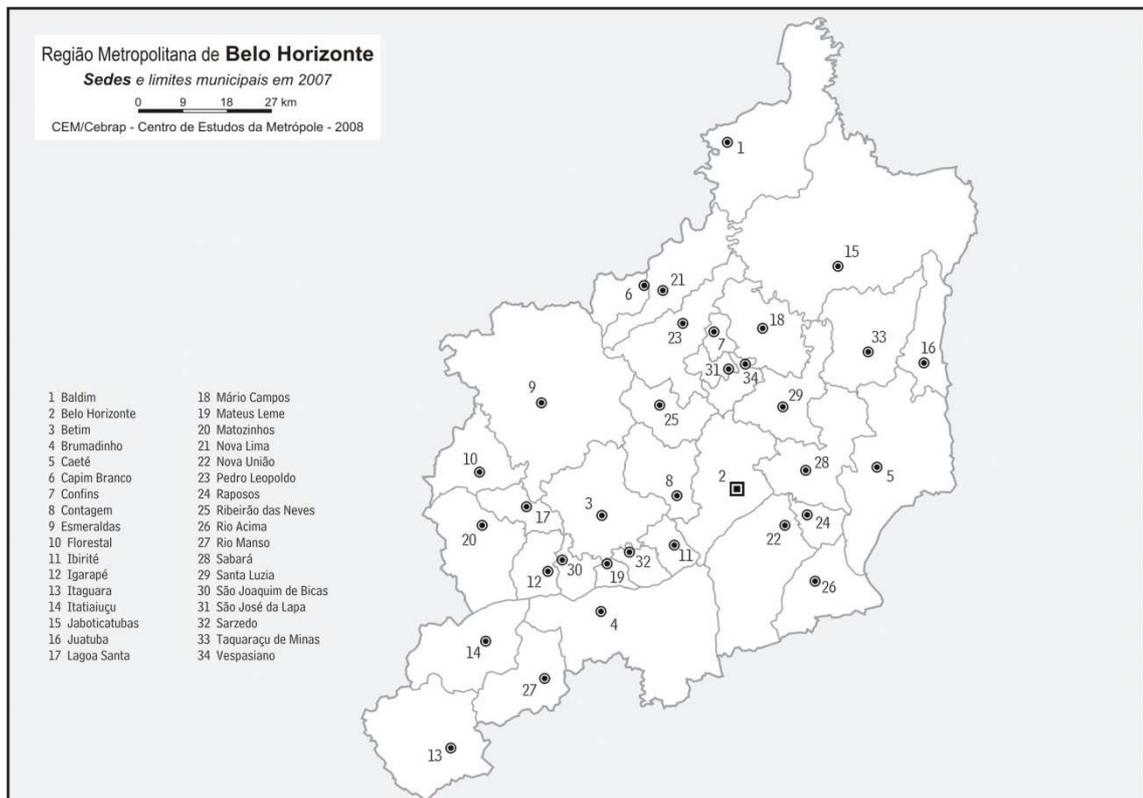
Fonte: Sistema de Recuperação de Informações Georreferenciadas a partir da Base Estatcart de Informações Municipais de 2007 (IBGE, 2007).

Em se tratando da concentração populacional, Minas Gerais possui apenas 1 região metropolitana, a RMBH, inúmeras cidades médias e as cidades tipicamente interioranas, com reduzida população. A RMBH, destacada na Figura 4, congrega 34 cidades, incluindo a capital do Estado, Belo Horizonte. Nem todas as cidades da região metropolitana estão efetivamente conurbadas, mas apesar disso, respondem por quase 25% da população do Estado. Mesmo na RMBH existem vários Municípios com população reduzida, sendo 9 com menos de 10 mil habitantes.

Em Minas Gerais, há importantes cidades médias fora da RMBH. Dentre as 10 cidades mais populosas do Estado, 6 não pertencem à RMBH: Uberlândia (600 mil habitantes), Juiz de Fora (518 mil), Montes Claros (362 mil), Uberaba (296 mil), Governador Valadares (264 mil) e Ipatinga (239 mil). No total, estão espalhadas por todo o Estado 29 cidades médias, isto é, aquelas com população maior que 100 mil habitantes.

Todavia, as cidades pequenas são predominantes. Segundo dados do Censo de 2010, 75% dos Municípios de Minas Gerais têm menos de 18 mil habitantes. Esta configuração é semelhante ao padrão observado para o Brasil de modo geral, ou seja, o número elevado de Municípios com população pequena.

Figura 4 – Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte



Fonte: Centro de Estudos da Metr pole (CEM, 2012).

A Tabela 1, a seguir, mostra a evolução demográfica dos Municípios de Minas Gerais no período 2007-2011. A informação de 2007 é baseada na contagem da população e em algumas estimativas e a de 2010 foi baseada no Censo. Os dados para os outros anos tratam-se de estimativas do IBGE. De 2007 a 2011, observa-se que a população total do Estado cresceu apenas 2,36%. Este resultado reflete na estabilidade da média e das medidas separatrizes. Chama a atenção o fato do Município com menor população no Estado contar com menos de um mil habitantes. Os valores elevados para os coeficientes de variação corroboram a ideia de que a população não está homoganeamente distribuída entre os Municípios.

Tabela 1 – Perfil e Evolução Demográfica dos Municípios de Minas Gerais no Período 2007-2011

Estatísticas	População (em habitantes)				
	2007	2008	2009	2010	2011
Valor Mínimo	863	889	890	815	811
Valor Máximo	2.412.937	2.434.642	2.452.617	2.375.444	2.385.639
Amplitude Total	2.412.074	2.433.753	2.451.727	2.374.629	2.384.828
Percentil 10	3.236	3.335	3.376	3.288	3.279
Percentil 25	4.668	4.798	4.795	4.686	4.706
Mediana	7.722	8.023	8.073	8.003	8.009
Percentil 75	16.521	17.082	17.195	17.136	17.257
Percentil 90	36.083	37.262	37.388	37.784	38.252
Média	22.595	23.270,89	23.486,13	22.972,23	23.128,08
Variância	9,02×10 <sup>9</sup>	9,25×10 <sup>9</sup>	9,42×10 <sup>9</sup>	8,79×10 <sup>9</sup>	8,89×10 <sup>9</sup>
Desvio-padrão	94.971,51	96.154,05	97.067,40	93.737,83	94.310,79
Coeficiente de Variação (%)	420,32	413,19	413,30	408,05	407,78
Coeficiente de Assimetria	19,71903	19,53873	19,44302	19,55533	19,47196
Coeficiente de Curtose	476,6784	470,0432	466,2728	471,2428	467,9692
Observações (n)	853	853	853	853	853
Soma	19.273.533	19.850.072	20.033.665	19.595.309	19.728.252

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados em IBGE (2012) e IPEA (2012).

Uma forma de avaliar a concentração da população entre os Municípios é agrupá-los em diferentes categorias. Além, logicamente, dos Municípios da RMBH, tem-se os Municípios que são Referência de Microrregião (RM) e aqueles que são classificados como cidades-pólo<sup>6</sup> do Estado. Devido à representatividade das cidades-pólo, os prefeitos desses 30 Municípios participam trimestralmente do Encontro de Prefeitos das Cidades-Pólo de Minas Gerais (FMP, 2012).

<sup>6</sup> As cidades-pólo de Minas Gerais são: Araguari, Araxá, Barbacena, Belo Horizonte, Betim, Contagem, Divinópolis, Governador Valadares, Ipatinga, Itabira, Itajubá, Ituiutaba, Juiz de Fora, Lavras, Montes Claros, Muriaé, Ouro Preto, Passos, Patos de Minas, Poços de Caldas, Pouso Alegre, Sabará, Santa Luzia, Sete Lagoas, Teófilo Otoni, Timóteo, Uberaba, Uberlândia, Unaf e Varginha.

Conforme a síntese apresentada na Tabela 2, as 30 cidades-pólo de Minas Gerais (3,52% de 853) abrigam 41,98% da população do Estado. A RMBH, formada por 34 Municípios, responde por 24,92% da população. Já as 66 cidades que são RM concentram 45,43% dos mineiros. Assim sendo, e embora as cidades-pólo não sejam necessariamente as mais populosas, esta categoria de Municípios evidencia que a população encontra-se concentrada em um número reduzido de cidades razoavelmente dispersas no território.

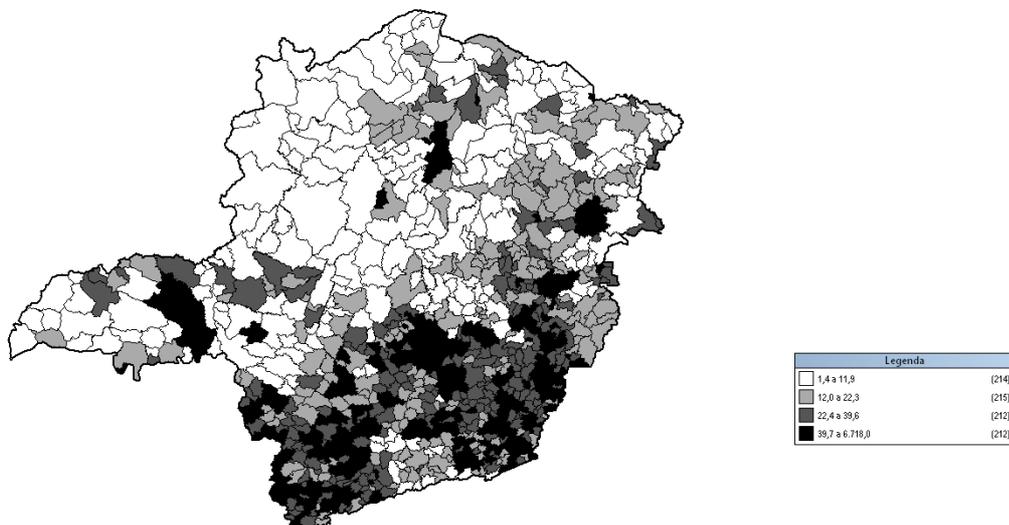
Tabela 2 – Distribuição da População de Minas Gerais em 2010 por Categoria de Município

Categoria	Número de Municípios	População	% do Total
Cidade-Pólo	30	8.226.716	41,98
Região Metropolitana de Belo Horizonte	34	4.882.977	24,92
Referência de Microrregião	66	8.901.458	45,43

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos em IBGE (2012).

Do ponto de vista da distribuição regional da população, também há concentração. O cartograma da Figura 5 ilustra com tons mais escuros os Municípios de maior densidade demográfica. Com poucas exceções, as regiões sul, sudeste e sudoeste do Estado se contrapõem às regiões norte, noroeste, ao extremo leste (Triângulo) e ao nordeste. As principais cidades fora da área de concentração são Uberlândia e Uberaba, localizadas no extremo leste (Triângulo), Montes Claros, no norte, e Teófilo Otoni no nordeste (Vale do Mucuri).

Figura 5 – Densidade Demográfica dos Municípios de Minas Gerais pelo Censo Demográfico de 2000

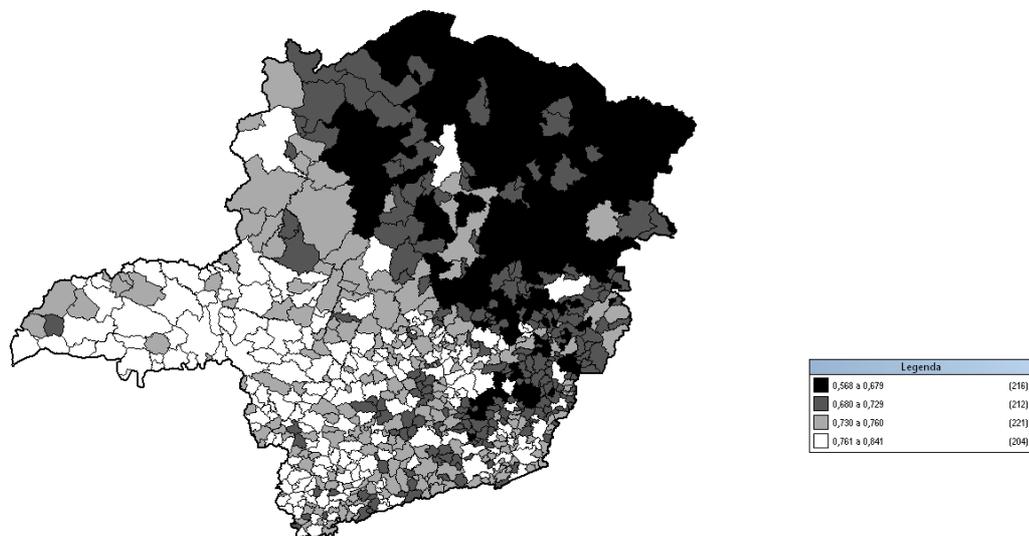


Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD, 2012).

Os Municípios mineiros também guardam fortes diferenças entre si no que diz respeito ao desenvolvimento econômico e social. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) calculado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2012) avalia três dimensões do desenvolvimento: a renda *per capita*, a expectativa de vida e a escolaridade. Os valores do índice variam de 0 a 1 e quanto maior o IDH-M, melhor é o desempenho do Município. Em Minas Gerais, o IDH-M mais elevado pertence a Poços de Caldas (0,841) e o mais baixo a Setubinha (0,568). Em termos gerais, são 38 Municípios de desenvolvimento elevado (IDH-M igual ou maior que 0,800) e 815 de desenvolvimento médio (IDH-M entre 0,500 e 0,799). Não há Municípios de baixo desenvolvimento (IDH-M menor que 0,500).

Ao avaliar a Figura 6, abaixo, nota-se que o Estado de Minas Gerais reproduz a mesma configuração do Brasil para a distribuição regional do desenvolvimento. Como as áreas mais escuras referem-se a Municípios com menor IDH-M, as regiões norte e nordeste do Estado, assim como ocorre no Brasil, concentram os Municípios de menor desenvolvimento. A área crítica aproxima-se da região nordeste do país e está na fronteira com o sul e sudeste do Estado da Bahia. O único Município nessa área destacado na cor branca é Montes Claros, com IDH-M equivalente a 0,783.

Figura 6 – Índice de Desenvolvimento Municipal (IDH-M) de 2000 para os Municípios de Minas Gerais



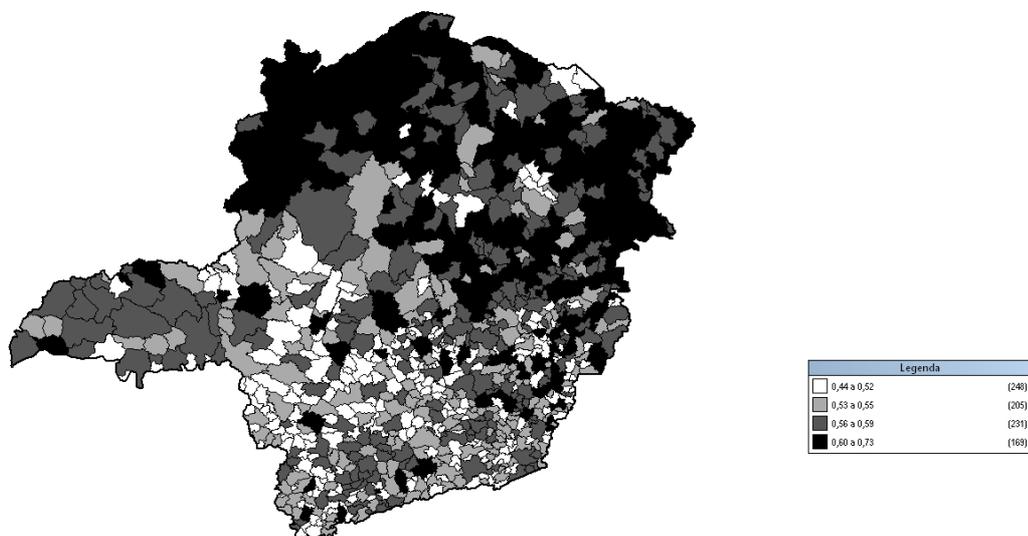
Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD, 2012).

Utilizar o IDH-M como medida de desenvolvimento, sobretudo no que diz respeito ao nível de renda é algo problemático para um país como o Brasil, marcado por problemas graves de distribuição de renda. Como o índice avalia a dimensão econômica a partir de uma média (renda *per capita*), localidades com IDH-M alto escondem padrões indesejáveis de concentração de renda.

Dessa forma, vale a pena verificar o comportamento do Índice de Gini para a Concentração de Renda Municipal (IGCR-M). Assim como o IDH-M, o IGCR-M varia entre 0 e 1, mas os valores mais altos são indicativos de distribuições de renda mais concentradas, ou seja, piores. Em Minas Gerais, o Município com melhor desempenho é Virgem da Lapa, com IGCR-M igual a 0,61, e o de pior distribuição de renda é São Gotardo, cujo IGCR-M é 0,73. O *range* de apenas 0,12 para o IGCR-M sugere pouca diferenciação entre os Municípios e que, portanto, a maioria apresenta elevada concentração de renda.

Este resultado confirma-se com a análise do cartograma da Figura 7, em que as áreas mais escuras identificam os Municípios com IGCR-M mais elevados. A maior parte dos Municípios, sobretudo nas regiões noroeste, norte e nordeste do Estado, possui um desempenho inglório. Logicamente, é preciso considerar que a base de dados é do ano 2000 e que ao longo da última década diversos programas sociais e de transferência direta de renda, a exemplo do Programa Bolsa Família, têm obtido relativo êxito em melhorar a distribuição da renda no país (SOARES; RIBAS; OSÓRIO, 2007).

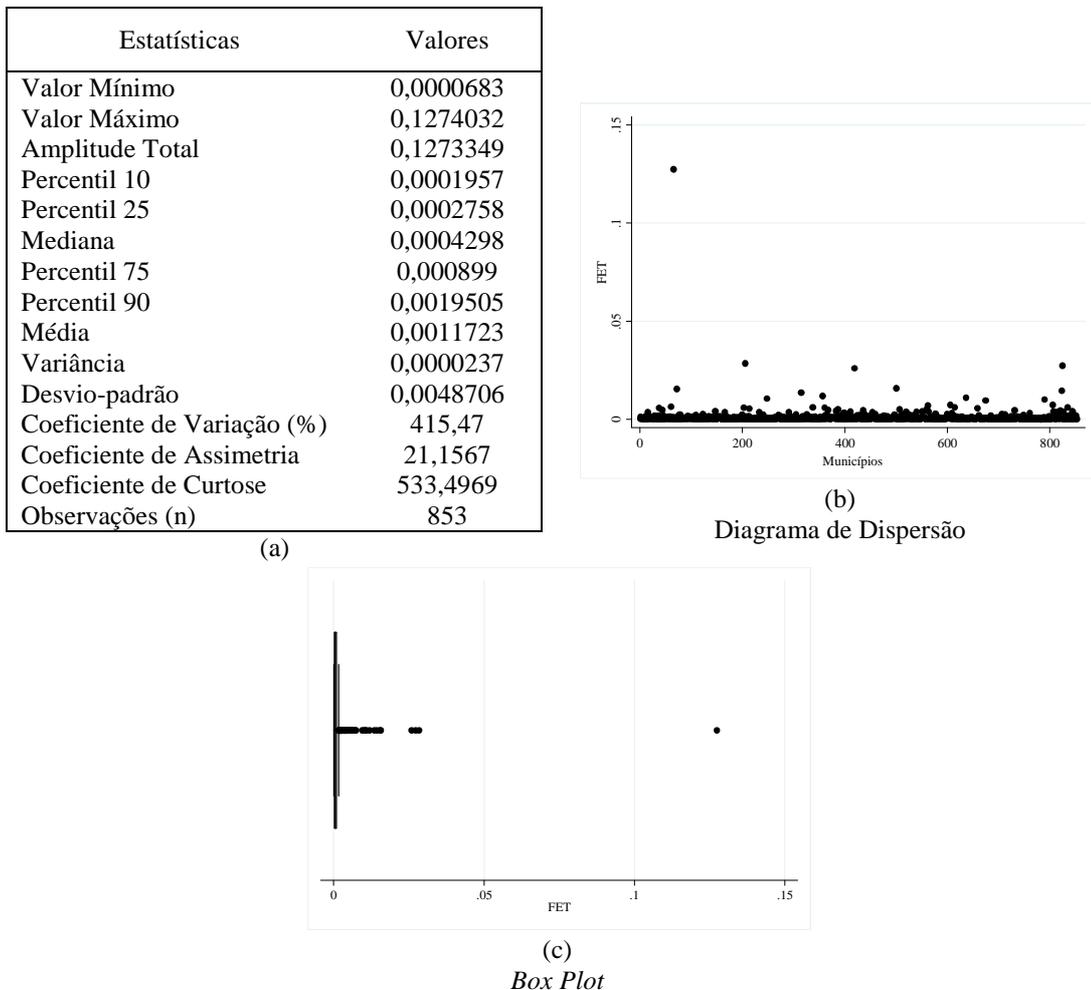
Figura 7 – Índice de Gini para a Concentração de Renda Municipal (IGCR-M) de 2000 para os Municípios de Minas Gerais



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD, 2012).

No que diz respeito à dimensão política e eleitoral, os Municípios mineiros também são muito heterogêneos. Uma vez que população e o eleitorado são duas variáveis positivamente correlacionadas, optou-se por destacar apenas os dados referentes ao ano de 2006. A Figura 8, parte (a), mostra as principais estatísticas relacionadas à Fração do Eleitorado Total (FET) de 2006 para todos os Municípios do Estado. O valor mediano para a proporção de eleitores é de 0,04% e a média é de 0,11%. Pelo Diagrama de Dispersão em (b), observa-se que o eleitorado de Belo Horizonte (12,74%) é um forte *outlier*<sup>7</sup> com relação aos demais Municípios.

Figura 8 - Análise Exploratória da Fração do Eleitorado Total (FET) de 2006 por Município de Minas Gerais



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos em TSE (2012).

<sup>7</sup>Considera-se *outlier* o valor abaixo do primeiro quartil ( $Q_1$ ) ou acima do terceiro quartil ( $Q_3$ ) por uma quantidade maior que 1,5 vezes o intervalo interquartil,  $1,5(Q_3 - Q_1)$  (TRIOLA, 2005).

A heterogeneidade é confirmada pelo coeficiente de variação de 415,47%. Utilizando o *Box Plot* da Figura 8, área (c), percebe-se que a distribuição é fortemente assimétrica à direita, isto é, predominam Municípios com eleitorado pequeno. Ao agrupar os eleitores em categorias de Municípios, observa-se o mesmo padrão de concentração constatado para a população de 2010 (Tabela 2). Conforme demonstrado na Tabela 3, as cidades-pólo respondem por 40,91% do eleitorado. Na RMBH, estão concentrados 23,73% dos eleitores. Por fim, e embora estejam dispersos no território, os Municípios que são RM abrigam 44,98% do eleitorado de 2006 em Minas Gerais.

Tabela 3 – Distribuição do Eleitorado de Minas Gerais em 2006 por Categoria de Município

Categoria	Número de Municípios	Eleitorado	% do Total
Cidade-Pólo	30	5.596.243	40,91
Região Metropolitana de Belo Horizonte	34	3.246.623	23,73
Referência de Microrregião	66	6.153.011	44,98

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos em IPEA (2012).

Dada a diversidade econômica e social entre os Municípios de Minas Gerais, é de se esperar que a capacidade institucional das entidades públicas municipais não seja uniforme. Para avaliar o nível de eficiência administrativa no âmbito local, a Tabela 4, a seguir, mostra as estatísticas relacionadas ao Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF), desenvolvido pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro.

O IFGF varia de 0 a 1 e avalia a qualidade da gestão fiscal nos Municípios combinando cinco fatores: 1) a capacidade de geração de receita própria; 2) o grau de comprometimento do orçamento com gastos com pessoal; 3) a capacidade de investimentos; 4) o custo da dívida pública a longo prazo; e 5) a liquidez, ou seja, a magnitude dos restos a pagar sem cobertura.

No IFGF, quanto maior o valor do índice, melhor é a gestão fiscal do Município (FIRJAN, 2012). No período 2007-2010, nota-se que o *range* (amplitude total) chega a 0,67 em 2008 e 0,76 em 2009, o que indica um intervalo significativo para o posicionamento dos Municípios. Esta evidência de heterogeneidade se confirma pelo coeficiente de variação oscilando entre 20,57% (2008) e 28,35% (2009). Além disso, com exceção de 2008, a média e a mediana estão bem próximas ao ponto médio ideal para a distribuição (0,5). Nesse sentido, os coeficientes de assimetria não apontam fortes distorções nas distribuições.

Tabela 4 – Estatísticas Descritivas do Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF) para os Municípios de Minas Gerais no Período 2007-2010

Estatísticas	IFGF			
	2007	2008	2009	2010
Valor Mínimo	0,124489	0,163808	0,133568	0,191050
Valor Máximo	0,850644	0,838546	0,897107	0,938795
Amplitude Total	0,726155	0,674738	0,763539	0,747745
Percentil 10	0,343249	0,39519	0,291668	0,358186
Percentil 25	0,402186	0,499559	0,359754	0,436944
Mediana	0,509511	0,5894025	0,482434	0,538678
Percentil 75	0,5947135	0,6640135	0,576343	0,622999
Percentil 90	0,664369	0,713426	0,645681	0,687133
Média	0,5033748	0,5745247	0,4744902	0,53076
Variância	0,0152316	0,0139668	0,0180912	0,0150846
Desvio-padrão	0,1234165	0,1181811	0,1345035	0,1228193
Coefficiente de Variação (%)	24,52	20,57	28,35	23,14
Coefficiente de Assimetria	0,0204387	-0,5063169	-0,0575312	-0,1552341
Coefficiente de Curtose	2,290229	2,760447	2,341405	2,423895
Observações (n)	820	800	817	819

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos em FIRJAN (2012).

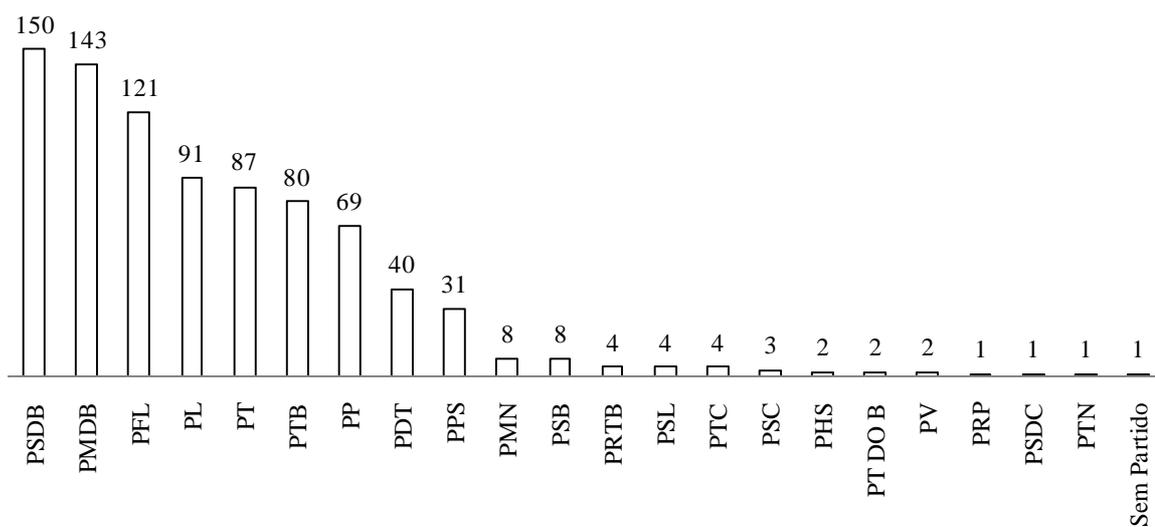
Algo que chama a atenção é o comportamento do IFGF no ano de 2008. Em 2008, o IFGF atinge sua maior média, mesmo sendo um ano eleitoral para os Municípios. Colocando em outras palavras, a sabedoria convencional sugere que nesses anos, a máquina pública é utilizada de modo intenso e por vezes irregular para gerar resultados de curto prazo – principalmente obras – que convençam os eleitores a apoiar os candidatos à reeleição ou ainda os sucessores dos prefeitos reeleitos. Se tal proposição é verdadeira, a qualidade da gestão fiscal deveria cair, e não aumentar, como mostram os dados.

Uma provável explicação para este fenômeno é a supervisão dos órgãos de controle externo, especialmente do Tribunal de Contas do Estado, quanto ao cumprimento das regras e limites emanados da LRF. Por se tratar do último ano de mandato, a LRF impõe diversas restrições para prevenir a gestão fiscal irresponsável, principalmente no que diz respeito à assunção de dívidas. Como o IFGF é sensível à liquidez, a restrição à inscrição de despesas em restos a pagar sem cobertura financeira no último ano de mandato é talvez a explicação teórica mais razoável para a elevação do índice em 2008.

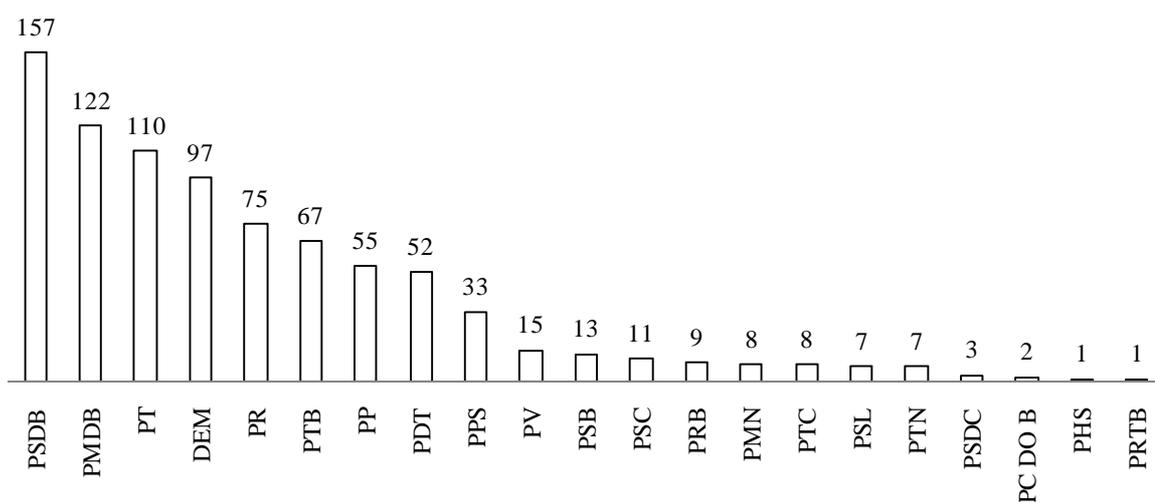
A dominância partidária no âmbito local para os mandatos 2005-2008 e 2009-2012 encontra-se sumariada na Figura 9. O PSDB, partido do governador do Estado no período, é o que governou mais Municípios em Minas Gerais: 150 entre 2005 e 2008 e 157 de 2009 a 2012. No mandato iniciado em 2005 os partidos predominantes foram: PSDB (150 prefeituras, 18% do total), PMDB (143, 17%), e o Partido da Frente Liberal (PFL) (121, 14%). No mandato seguinte, 2009-2012, os partidos líderes na condução das prefeituras municipais foram: PSDB (157, 18%), PMDB (122, 14%) e o PT (110, 13%).

Entre os dois mandatos, chama a atenção o recrudescimento do PT, passando de 87 para 110 o número de Municípios governados pelo partido em Minas Gerais. O crescimento é de 26,44%. Embora o PT tenha a seu favor o fato de ser o partido do presidente da república, vale lembrar que o Estado é governado pelo PSDB desde 2003.

Figura 9 – Dominância Partidária no Poder Executivo Municipal nos Períodos 2005-2008 e 2009-2012 em Minas Gerais



(a)  
Período 2005-2008



(b)  
Período 2009-2012

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos em IPEA (2012).

Seguindo a trilha da compatibilidade partidária entre diferentes níveis de governo, a Tabela 5 mostra os Municípios em Alinhamento Partidário Executivo Direto (APED) e em

Alinhamento Partidário Executivo Indireto (APEI) com o governo federal. Dito de outro modo, o APED ocorre quando o prefeito e o presidente da república pertencem ao mesmo partido. Já o APEI é mais amplo, pois se refere à condição em que o prefeito pertence a um dos demais partidos que integram a base parlamentar de apoio ao presidente.<sup>8</sup>

A síntese da Tabela 5, a seguir, permite observar que entre 2007 e 2008, o APED compreendeu 87 Municípios mineiros (10,20% dos 853). De 2009 a 2011, esse valor passou para 110 (12,90%). Em todo o período 2007-2011, o conjunto dos demais partidos da coalizão presidencial governou cerca da metade das prefeituras em Minas Gerais. De 2007 a 2008 foram 357 Municípios (41,85%) em APEI, passando para 430 (50,41%) entre 2009 e 2010. Com as eleições de 2010, o APEI permaneceu estável, com 431 (50,53%) Municípios.

Tabela 5 – Alinhamento Partidário Executivo Direto e Indireto (APED e APEI) entre os Municípios de Minas Gerais e o Governo Federal no Período 2007-2011

Alinhamento (Período)	Número de Municípios	% do Total
APED (2007-2008)	87	10,20
APED (2009-2011)	110	12,90
APEI (2007-2008)	357	41,85
APEI (2009-2010)	430	50,41
APEI (2011)	431	50,53

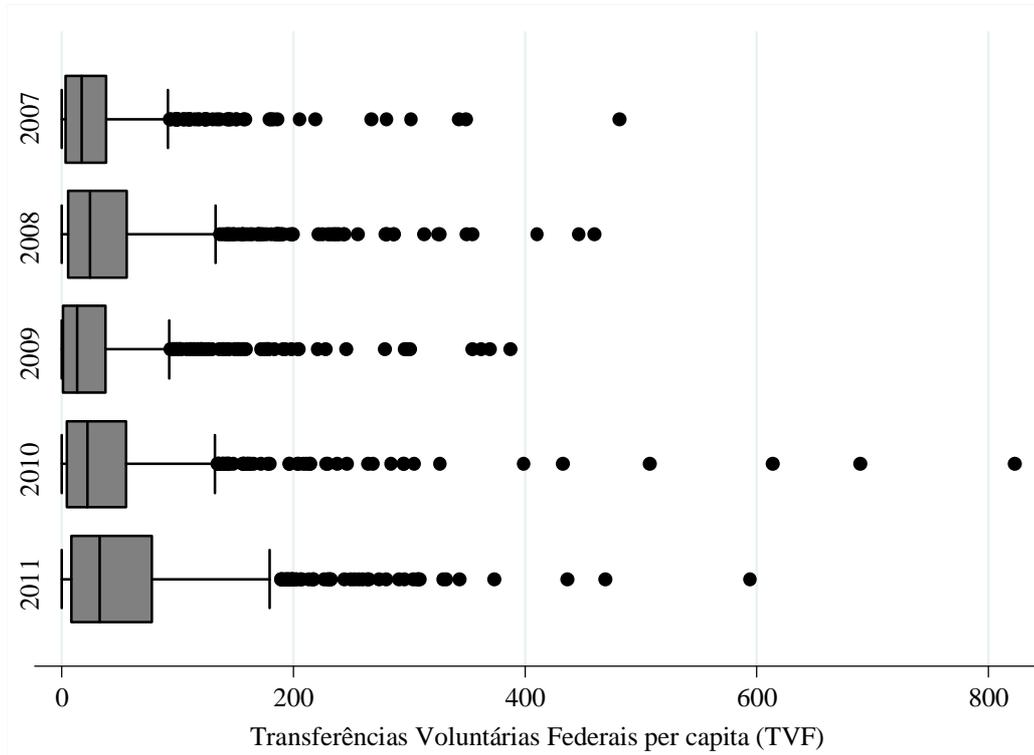
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos em IPEA (2012).

No bojo das relações intergovernamentais, encontram-se as transferências voluntárias da União para os Municípios de Minas Gerais. Para eliminar as diferenças de volume de recursos decorrentes das variações populacionais, optou-se por trabalhar com os valores *per capita*. Este procedimento também possibilita uma comparação mais objetiva entre os Municípios.

A Figura 10, a seguir, mostra a distribuição para as Transferências Voluntárias Federais *per capita* (TVF) no período 2007-2011. A presença de muitos *outliers* entre os valores mais altos é uma característica marcante dos dados para todos os anos. Todavia, é preciso considerar que a utilização dos valores *per capita* atenuou o padrão de distribuição observado nos valores totais das transferências voluntárias da União para os Municípios de Minas. A análise da Figura 1E do Apêndice E, revela que, originalmente, as distribuições se apresentavam excessivamente assimétricas à direita.

<sup>8</sup> A lista dos partidos que compõem as diferentes coalizões presidenciais está disponível para consulta na Figura 2C do Apêndice C.

Figura 10 – Distribuição da Variável Transferências Voluntárias Federais *per capita* (TVF)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos em STN (2012), IBGE (2012) e IPEA (2012).

A Tabela 7, abaixo, apresenta as estatísticas descritivas relacionadas às TVF no período 2007-2011. Em termos gerais, nota-se que os valores não variam somente entre os Municípios, mas também de um ano para outro. Pelo menos 10% dos Municípios não receberam TVF no período. A disparidade entre os Municípios é algo patente: o coeficiente de variação atinge 160,19% em 2009. O valor médio das transferências também é instável ao longo do período, com picos em 2008, com aumento de 53,38% com relação a 2007, e em 2011, cujo valor é 31,58% superior ao de 2010.

Ainda que o aumento significativo das TFV em 2008 possa ser atribuído às eleições municipais, o mesmo padrão não se observa em 2010 por ocasião das eleições presidenciais. Apesar dos inúmeros fatores que influenciam as TVF, as restrições da LRF com relação ao encerramento do mandato pode ser uma dentre as várias explicações para o padrão de 2008 não se repetir em 2010 com a mesma magnitude. Além disso, vale ressaltar que o processo de liberação de recursos na forma de TVF depende em boa medida do interesse e gestão municipal. Em outras palavras, faz sentido argumentar que a proximidade das eleições mobilizaria os Municípios para cumprir suas obrigações e acelerar o recebimento dos repasses.

Tabela 6 – Estatísticas Descritivas para as Transferências Voluntárias Federais *per capita* (TVF) do Período 2007-2011 para os Municípios de Minas Gerais

Estatísticas	Valores por Período (em R\$)				
	2007	2008	2009	2010	2011
Valor Mínimo	-	-	-	-	-
Valor Máximo	481,86	460,03	387,28	823,06	594,40
Amplitude Total	481,86	460,03	387,28	823,06	594,40
Percentil 10	-	-	-	-	-
Percentil 25	3,22	5,73	0,88	4,43	8,14
Mediana	17,23	24,26	13,64	22,33	32,59
Percentil 75	38,72	56,97	38,04	55,63	78,41
Percentil 90	71,24	114,06	84,86	102,74	147,46
Média	29,45	45,17	31,38	43,23	56,88
Variância	1.822,69	3.811,98	2.527,48	4.751,50	5.057,62
Desvio-padrão	42,69	61,74	50,27	68,93	71,12
Coefficiente de Variação (%)	144,95	136,68	160,19	159,45	125,03
Coefficiente de Assimetria	4,101668	2,757177	3,313243	5,045377	2,429933
Coefficiente de Curtose	30,2452	13,04559	17,44011	42,72624	11,71751
Observações (n)	825	801	839	812	734

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos em STN (2012), IBGE (2012) e IPEA (2012).

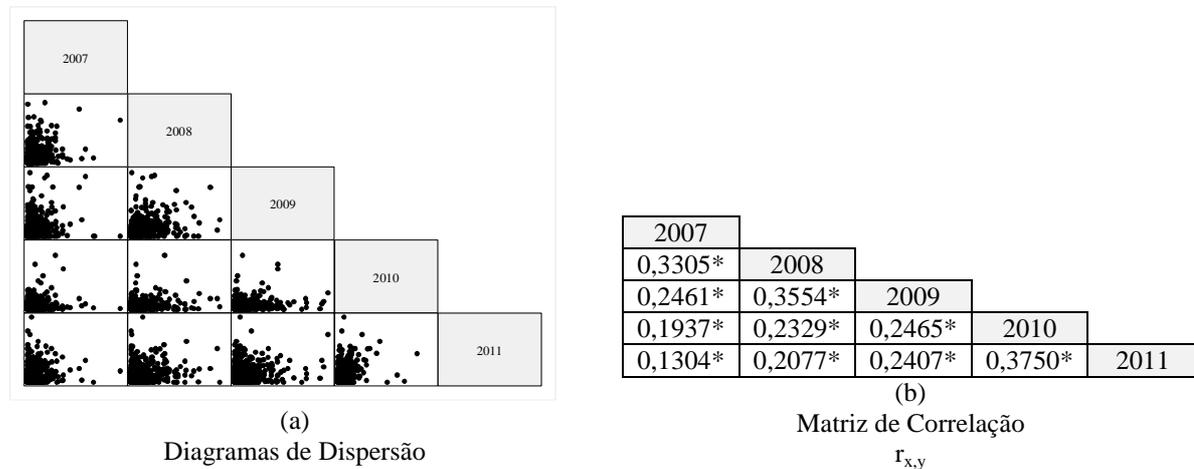
Nota: Sinal convencional:

- Dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento.

No que diz respeito às TVF, é preciso considerar que a população dos Municípios não é algo necessariamente condicionante para o recebimento dos recursos e tampouco influencia diretamente o volume de repasses. Em outras palavras, as transferências voluntárias não constituem um fluxo regular de receitas e seus valores estão vinculados à natureza do objeto do convênio ou contrato de repasse. Adicionalmente, a aplicação do recurso é integralmente vinculada e não possui caráter universal. Sendo assim, os valores *per capita* cumprem apenas o objetivo de fornecer um parâmetro de comparação.

Outra característica que merece ser destacada é a viscosidade temporal decorrente dos trâmites burocráticos que regem as TVF. Tal característica faz com que os recursos vinculados, por exemplo, ao OGU de 2007 sejam recebidos ao longo de 2007 e nos exercícios seguintes, na medida em que as diversas etapas de execução dos convênios e contratos de repasse sejam concluídas. Sendo assim, os valores das TVF para cada ano tornam-se positivamente correlacionados. A Figura 9 demonstra este fenômeno para o período 2007-2011. Além da evidência presente nos Diagramas de Dispersão, os coeficientes de correlação são positivos e estatisticamente significantes. Curiosamente, a correlação é sempre e sistematicamente mais forte com o ano imediatamente anterior, decrescendo à medida que se distancia no tempo.

Figura 11 – Diagramas de Dispersão e Matriz de Correlação para as Transferências Voluntárias Federais *per capita* (TVF) do Período 2007-2011 para os Municípios de Minas Gerais



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos em STN (2012), IBGE (2012) e IPEA (2012).

Nota: Sinal convencional:

\* Valor  $p \leq 0,05$ .

### 5.3 Os Municípios e as Eleições Parlamentares de 2006

Nas eleições gerais de 2006, 528 candidatos a deputado federal disputaram a preferência dos 13.679.738 eleitores mineiros. Entre os 53 eleitos, 49 o foram diretamente e 4 por média. O candidato eleito mais votado foi Rodrigo Batista de Castro, do PSDB, com 294.199 votos nominais, e o menos votado entre os eleitos foi Carlos Willian de Souza, do Partido Trabalhista Cristão (PTC), com 35.681 votos nominais. A relação de todos os deputados federais eleitos em 2006 em Minas Gerais encontra-se disponível para consulta na Figura 1C do Apêndice C. Considerando o total de 9.791.604 votos válidos em 2006 e as 53 cadeiras disponíveis, o quociente eleitoral foi de 184.747 votos.

Como os eleitores não se encontram homogeneamente distribuídos entre os Municípios, a Tabela 7, a seguir, oferece duas categorias de classificação por tamanho do eleitorado. O indicador de capacidade forte identifica os Municípios cujo eleitorado é igual ou maior que 184.747 eleitores. Municípios com esta característica poderiam, em tese, apenas com seus votos, garantir uma cadeira. Já o indicador de capacidade fraco diz respeito aos Municípios cujo eleitorado é de no mínimo 35.681 eleitores. Nesse caso, o eleitorado dos Municípios seria suficiente para posicionar um candidato no topo da lista de sua coligação.

Tabela 7 – Indicador de Capacidade Eleitoral para os Municípios de Minas Gerais nas Eleições para Deputado Federal de 2006

Indicador de Capacidade	EleitoradoMínimo	Número de Municípios	% do Total
Fraco	35.681	62	7,27
Forte	184.747	8	0,94

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos em IPEA (2012).

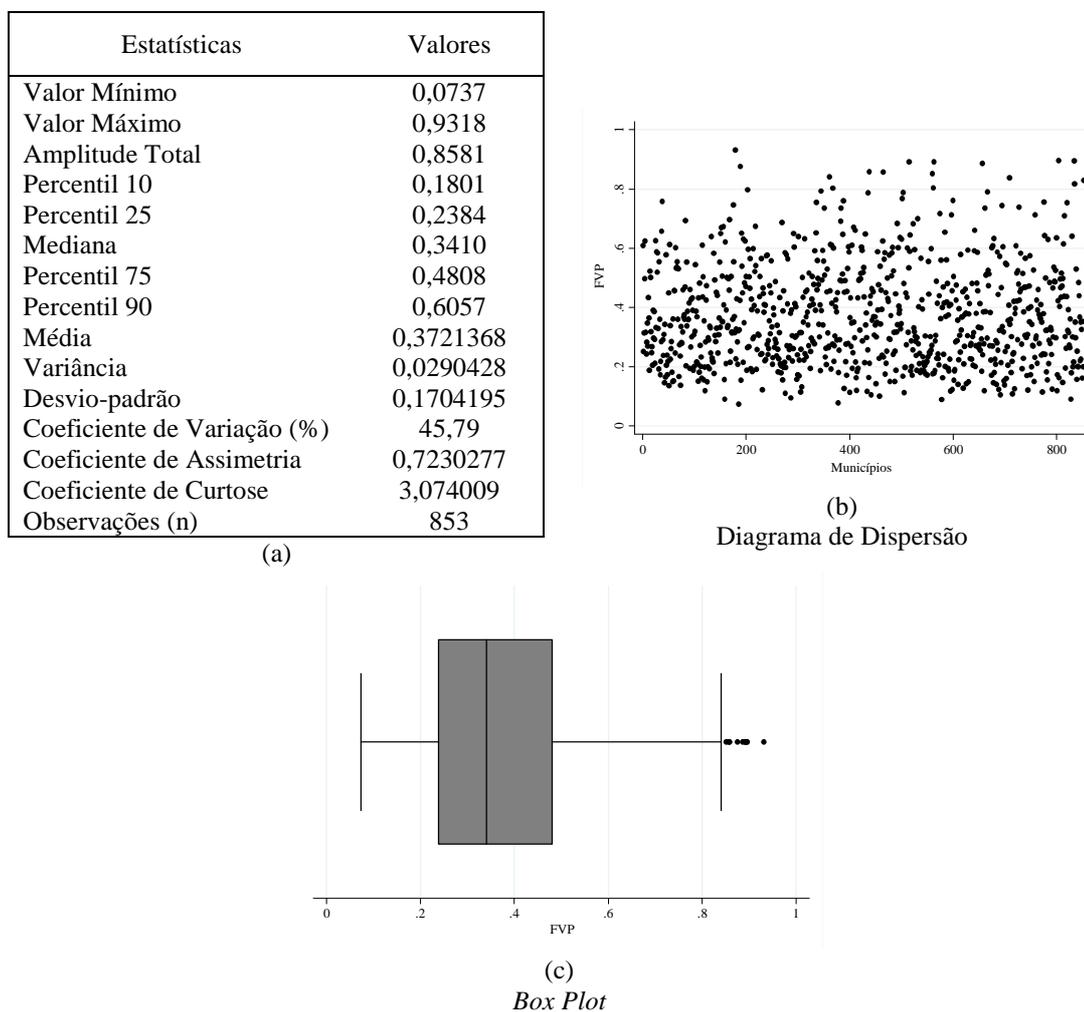
Utilizando os critérios acima, apenas 8 Municípios (0,94%) possuem indicador de capacidade forte e 62 (7,27%) se classificam com o indicador de capacidade fraco. Este resultado é compatível com a análise da distribuição do eleitorado entre os Municípios, sumariada na Tabela 3. Como há poucos Municípios capazes de propiciar aos candidatos sucesso nas eleições, é natural que a maior parte dos candidatos opte por estratégias de campanha que englobam várias localidades, expandindo a localização geográfica das bases eleitorais.

O fato de poucos Municípios no Estado terem um eleitorado equivalente ao quociente eleitoral é uma consequência natural da relação entre o número de Municípios (853) e o número de cadeiras em disputa (53). Mesmo na condição hipotética de que os eleitores estivessem distribuídos homogeneamente, cada assento na Câmara dos Deputados seria disputado por 16 Municípios.

A dimensão geográfica de Minas Gerais também fomenta a proliferação de candidaturas. Em 2006, a concorrência chegou a praticamente 10 candidatos por vaga. Esse fato reforça a ideia de que a disputa eleitoral é acirrada e leva os candidatos a buscarem apoio em diferentes localidades. Sendo assim, o efeito do elevado número de candidatos pode ser avaliado pela Fração de Votos Perdidos (FVP), isto é, a razão entre o número de votos destinados aos candidatos não eleitos e o total de votos válidos.

Pelas informações da Figura 12, a FVP varia de 7,37% a 93,18%. 90% dos Municípios destinam até 60,57% dos seus votos a candidatos não eleitos. Em média, os Municípios alocam 37,21% dos seus votos entre os candidatos não eleitos. O Diagrama de Dispersão e o coeficiente de variação de 45,79% sugerem uma elevada heterogeneidade para a FVP. Além disso, o coeficiente de assimetria e o *Box Plot* indicam uma distribuição assimétrica à direita, com a presença de *outliers* entre os valores mais altos.

Figura 12 – Análise Exploratória da Fração de Votos Perdidos (FVP) nas Eleições de 2006 por Município de Minas Gerais



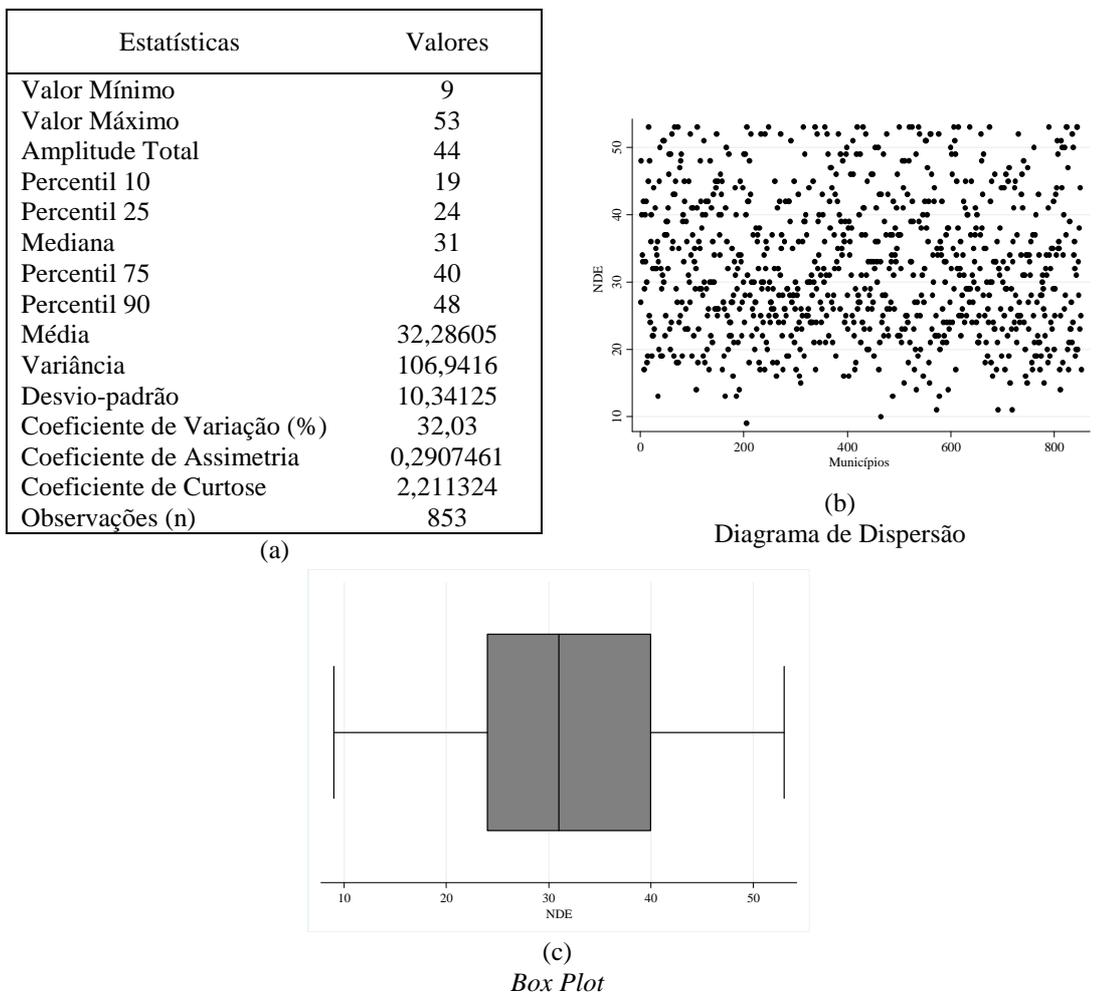
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos em IPEA (2012) e TSE (2012).

Passando para a perspectiva do Município, candidatos cujas estratégias de campanha os motivam a buscar votos em diferentes localidades resultam em Municípios cujos eleitores têm diferentes opções de escolha. Dito de outro modo, vários deputados realizando campanhas em diferentes Municípios faz com que os eleitores de cada Município aloquem

seus votos em diferentes candidatas. Consequentemente, ao serem eleitos, os vínculos entre deputados federais e Municípios tornam-se difusos.

A Figura 13 apresenta a análise exploratória para o Número de Deputados Federais Eleitos (NDE) em 2006 por Município. A variável diz respeito a quantos deputados federais o eleitorado de cada Município destinou votos em 2006. O NDE mínimo é de 9 e o máximo de 53. Metade dos Municípios possui vínculo (votos destinados) com pelo menos 31 deputados. O Diagrama de Dispersão indica que a distribuição é heterogênea, com variação de 32,03%. Já o *Box Plot* está compatível com o padrão de distribuição levemente assimétrico à direita e não acusa a presença de *outliers*.

Figura 13 – Análise Exploratória do Número de Deputados Federais Eleitos (NDE) em 2006 por Município de Minas Gerais



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos em TSE (2012).

Na tentativa de construir um indicador capaz de mensurar o vínculo dos Municípios com o conjunto de deputados federais eleitos em 2006 optou-se por computar o Índice de Gini

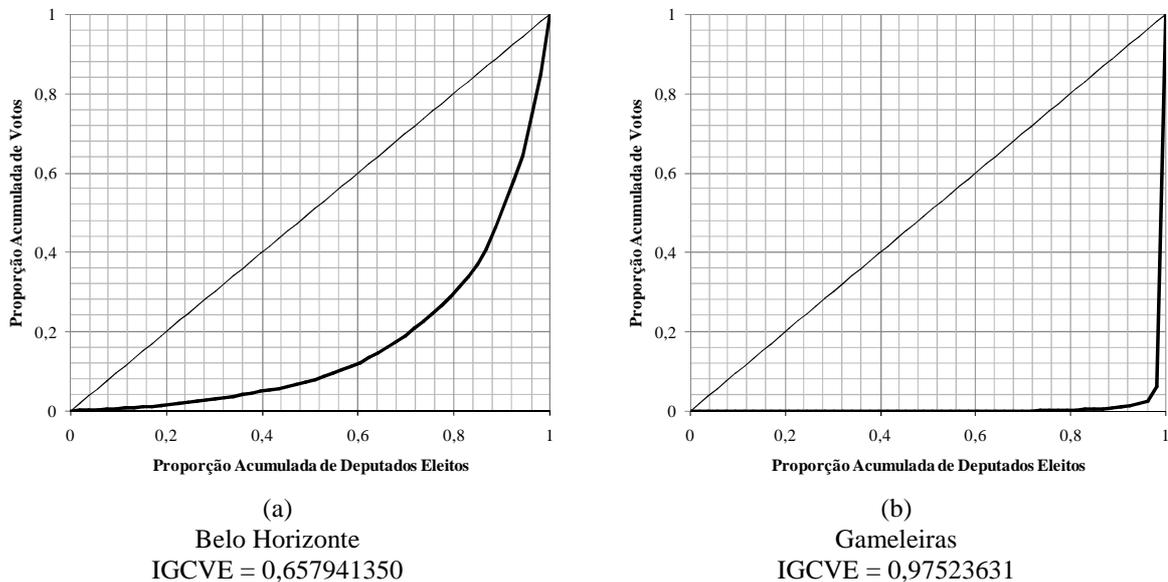
para a Concentração de Votos Efetivos (IGCVE) para cada Município de Minas Gerais. O propósito do IGCVE é avaliar de que maneira o eleitorado de cada Município distribui seus votos entre os eleitos.

O Índice de Gini trata-se de um indicador originalmente desenvolvido para avaliar a concentração de renda e permitir a comparação de Curvas de Lorenz que se interceptam. Por seu tempo, a Curva de Lorenz é um recurso gráfico que permite visualizar como os diferentes percentis da população se apropriam dos percentis de renda (BELLÙ; LIBERATI, 2012). Traduzindo esta lógica para o estudo da alocação de votos, a Curva de Lorenz mostra a proporção de votos que o eleitorado distribuiu para cada proporção de deputados federais eleitos. Havendo uma distribuição equitativa, ou seja, caso o eleitorado tenha distribuído a mesma quantidade de votos para todos os parlamentares, a Curva de Lorenz teria o formato de uma reta com inclinação de 45°. Alternativamente, à medida que se observa concentração de votos, a Curva de Lorenz se afasta da linha de equidade.

Do ponto de vista analítico, o Índice de Gini pode ser interpretado como uma medida para a área compreendida entre a Curva de Lorenz e linha de equidade. Com valores que variam de 0 a 1, quanto mais distante está a Curva de Lorenz da linha de equidade, isto é, quanto maior a concentração, maior é a área que a separa da linha de equidade e mais elevado e próximo de 1 é o Índice de Gini.

A Figura 14 apresenta as Curvas de Lorenz para a distribuição de votos entre os deputados federais eleitos em 2006 para dois Municípios de Minas Gerais. Belo Horizonte (Figura 14a) possui o menor padrão de concentração entre todos os Municípios. Pela Curva de Lorenz, observa-se que o eleitorado destinou para 80% dos deputados cerca de 30% dos votos e que o IGCVE é de 0,657941350. Dessa forma, embora os eleitores de Belo Horizonte tenham destinado votos e por esta razão tenham vínculo com todos os deputados federais eleitos em 2006, a concentração de votos mostra que conexão é mais forte com um número restrito de parlamentares.

Figura 14 – Curvas de Lorenz para a Distribuição de Votos entre os Deputados Federais Eleitos em Minas Gerais em 2006 para os Municípios de Belo Horizonte e Gameleiras



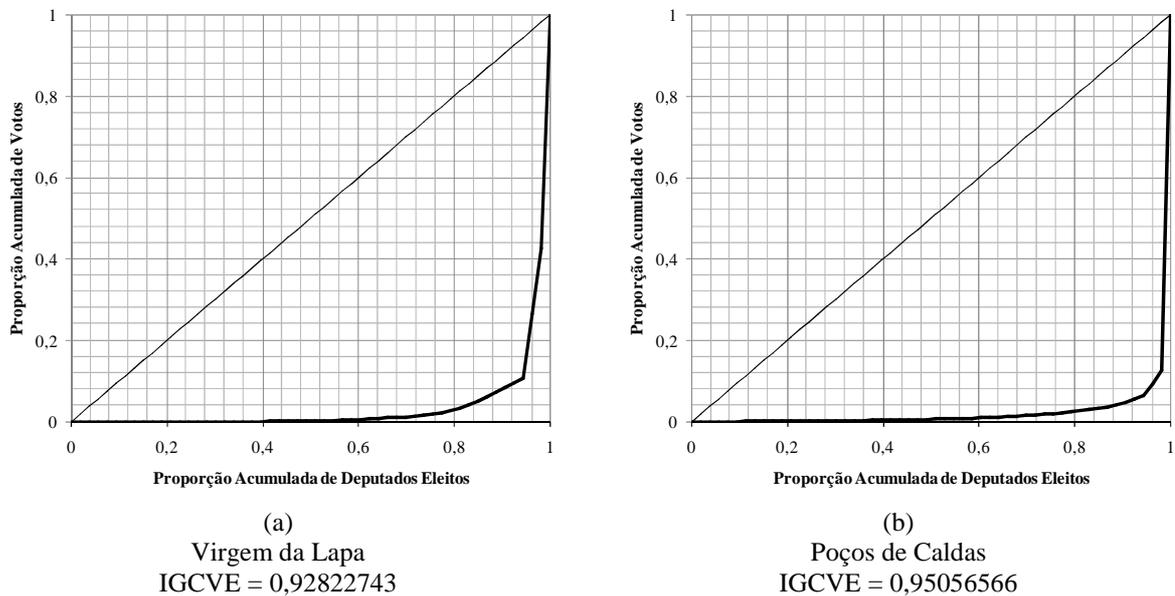
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos em TSE (2012).

O caso do Município de Gameleiras (Figura 14b) é o que apresenta maior valor para o IGCVE, 0,97523631. Pela Curva de Lorenz é possível perceber que 95% dos deputados federais eleitos não receberam sequer 5% dos votos do eleitorado. Em Gameleiras, apenas 1 candidato (1,89% de 53) recebeu 2.416 votos (93,90% de 2.573). Trata-se, portanto, de um Município cuja distribuição de votos é fortemente concentrada.

O IGCVE não considera apenas o candidato que obteve o maior percentual dos votos válidos, mas como os votos nominais foram alocados entre os eleitos. Sendo assim, o IGCVE faz uma avaliação do vínculo do Município com o conjunto de representantes. Quanto maior o valor para o IGCVE, mais concentrada é a distribuição de votos.

A Figura 15, a seguir, exhibe as Curvas de Lorenz e o valor do IGCVE para outros dois Municípios: Virgem da Lapa e Poços de Caldas. Virgem da Lapa trata-se do Município cujo IGCVE, equivalente a 0,92822743, é o valor mediano para a distribuição. Neste caso, a Curva de Lorenz (Figura 15a) demonstra que 96% dos deputados federais eleitos em 2006 receberam cerca de 25% dos votos nominais do eleitorado.

Figura 15 – Curvas de Lorenz para a Distribuição de Votos entre os Deputados Federais Eleitos em Minas Gerais em 2006 para os Municípios de Virgem da Lapa e Poços de Caldas

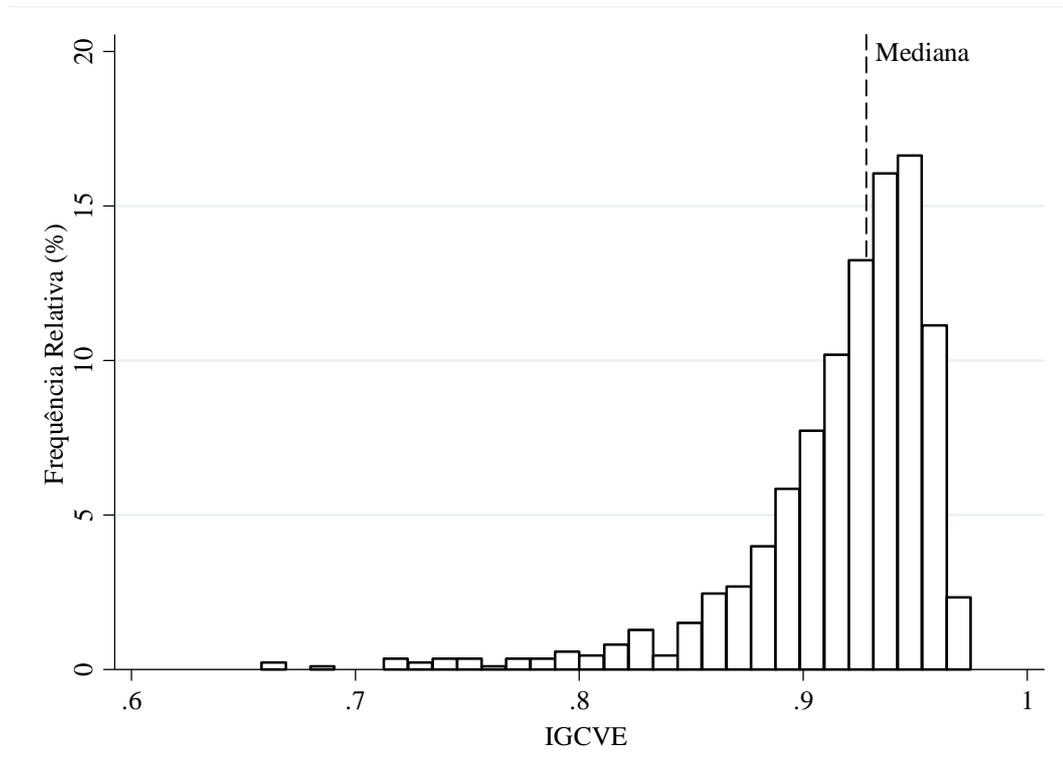


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos em TSE (2012).

Por sua vez, Poços de Caldas é o Município com o maior valor para o IGCVE dentre aqueles cujo NDE é de 53 deputados. A Curva de Lorenz (Figura 15b) mostra que o eleitorado distribuiu apenas 12,5% dos votos para 98,11% dos deputados federais eleitos em 2006. Dito de outra maneira, apenas 1 candidato (1,89% de 53), recebeu 37.029 (87,5% de 42.318) dos votos nominais entre os eleitos. Este resultado evidencia que, de fato, a conexão entre os eleitores de Poços de Caldas e o conjunto de deputados federais eleitos em 2006 é demasiadamente concentrada.

A distribuição para os valores calculados do IGCVE para os 853 Municípios de Minas Gerais está representada na Figura 16, abaixo. O histograma possui o aspecto de uma curva assimétrica à esquerda ou negativa, o que indica a predominância de valores altos para o indicador. Ao observar o *range*, percebe-se que não há incidência de valores do IGCVE menores que 0,6. A mediana é de 0,92822742 e o valor máximo corresponde a 0,97523631. Assim sendo, os IGCVE para metade dos Municípios estão compreendidos em um intervalo que não chega a 0,05.

Figura 16 – Histograma do Índice de Gini para a Concentração de Votos Efetivos (IGCVE) para Deputado Federal nas Eleições de 2006

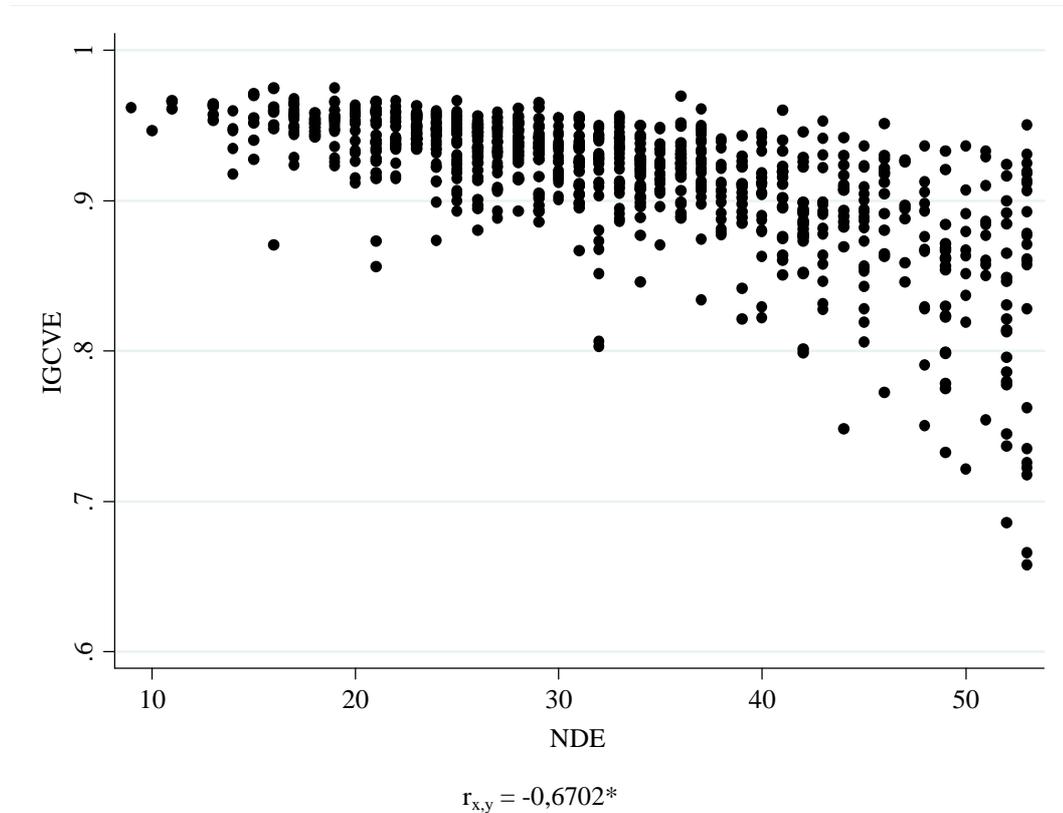


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos em TSE (2012).

Uma explicação para os valores altos do IGCVE encontra-se no fato de muitos Municípios não possuírem vínculo com o conjunto dos 53 deputados federais. Sendo assim, aqueles cujo NDE é menor que 53 são, por definição, Municípios com distribuição de votos concentrada. Ora, se o eleitorado de um Município não destina votos a um ou mais candidatos, os demais candidatos receberão necessariamente mais votos nominais, restringindo e concentrando a distribuição. Seguindo este raciocínio, seria razoável supor que o IGCVE é negativamente relacionado ao NDE. Em outras palavras, quando menor é o NDE, ou seja, o conjunto de opções do eleitorado, maior é o IGCVE e mais concentrada é a distribuição de votos.

Para avaliar tal suposição, a Figura 17 apresenta o Diagrama de Dispersão para NDE e IGCVE. O aspecto da nuvem de pontos sugere a existência de correlação negativa. À medida que NDE aumenta, aumenta a incidência de IGCVE baixos. O coeficiente de correlação linear ( $r_{x,y}$ ) entre NDE e IGCVE confirma a suposição de correlação negativa. Sendo  $r_{x,y}$  igual a -0,6702 e estatisticamente significativa, não resta dúvida de que há correlação negativa forte entre NDE e IGCVE.

Figura 17 – Diagrama de Dispersão entre o Índice de Gini para a Concentração de Votos Efetivos (IGCVE) para Deputado Federal nas Eleições de 2006 e o Número de Deputados Eleitos (NDE) em 2006 por Município de Minas Gerais



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos em TSE (2012).

Nota: Sinal convencional:

\* Valor  $p \leq 0,05$ .

A solução para corrigir a distribuição e para possibilitar a comparação entre Municípios com o mesmo valor para o NDE é ponderar o IGCVE. Assim, o Índice de Gini para a Concentração de Votos Efetivos Ponderado (IGCVEP) é obtido pela fórmula:

$$\text{IGCVEP} = \text{IGCVE} \times \left( \frac{\text{NDE}}{53} \right) \quad (1).$$

A Figura 18 ilustra o efeito da ponderação do ICCVE. Diferentemente do IGCVE, cujos valores expressam a concentração dos votos entre os deputados eleitos, o IGCVEP é um indicador que depende de duas variáveis correlacionadas entre si. Logo,

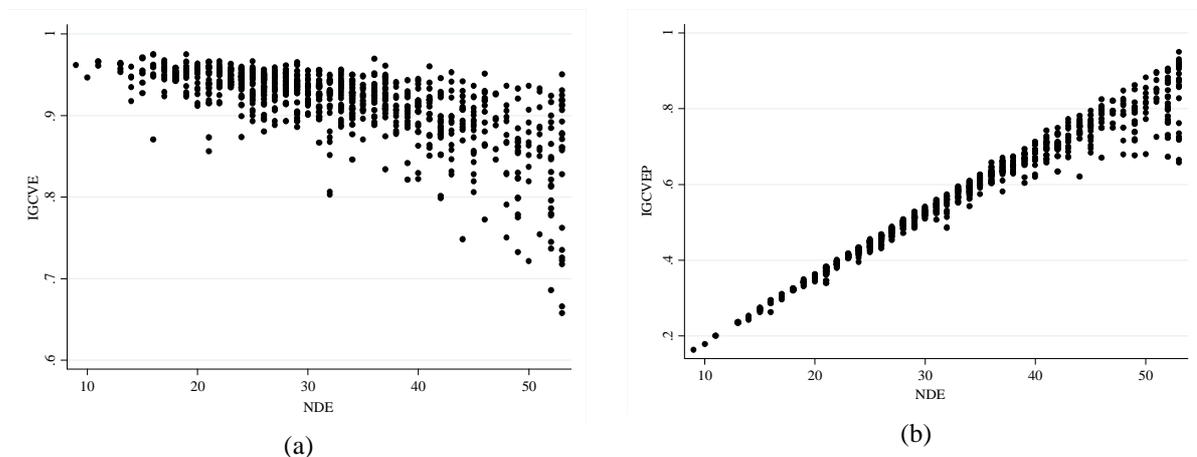
$$\text{IGCVEP} = f(\text{NDE}; \text{IGCVE}(f(\text{NDE}))) \quad (2),$$

$$\frac{\partial \text{IGCV EP}}{\partial \text{NDE}} > 0 \quad (3),$$

$$\frac{\partial \text{IGCV EP}}{\partial \text{IGC VE}} = \underbrace{\frac{\partial \text{IGCV EP}}{\partial \text{IGC VE}}}_{+} \underbrace{\frac{d \text{IGC VE}}{d \text{NDE}}}_{-} > 0 \quad (4).$$

Pelas equações 1 a 4, nota-se que o IGCVEP é sensível ao NDE direta e positivamente e indireta e negativamente através do IGCVE. Portanto, ao mesmo tempo em que quanto maior o valor de NDE, maior é o IGCVEP, quanto maior o valor de NDE, menor é o impacto positivo do IGCVE sobre o IGCVEP. O primeiro efeito é perceptível na tendência crescente da Figura 18b. Já o segundo efeito está presente na preservação do formato triangular da nuvem de pontos. Sendo assim, entre os Municípios com NDE semelhantes, quanto maior o valor do IGCVEP, mais concentrada é a distribuição de votos.

Figura 18 – Efeito da Ponderação sobre o Índice de Gini para a Concentração de Votos Efetivos (IGCVE) para Deputado Federal nas Eleições de 2006

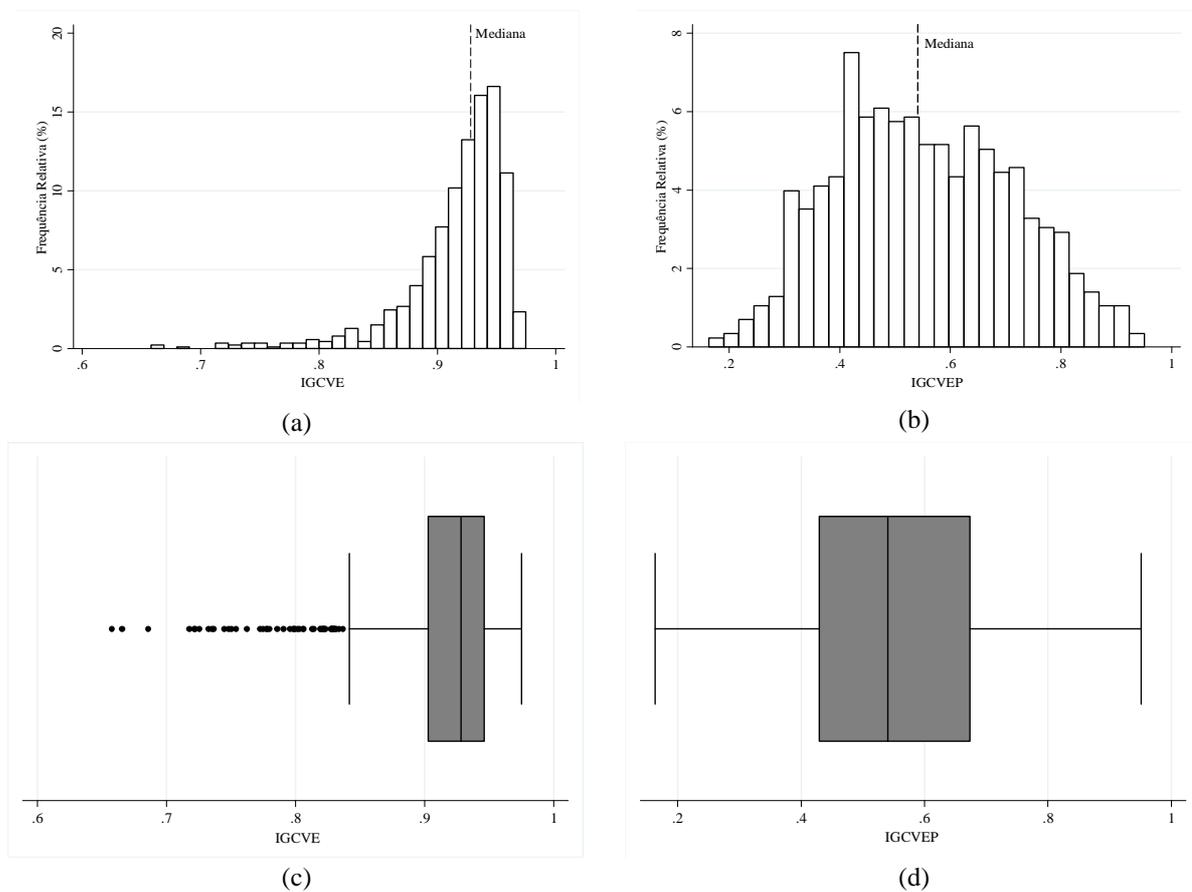


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos em TSE (2012).

Objetivamente, o que essa ponderação faz é incorporar uma medida de competição política ao indicador de concentração de votos. Isto significa que o IGCVEP diferencia os Municípios atribuindo escores mais altos de concentração para os casos em que o número de deputados eleitos é maior. Sendo assim, os valores máximos para o IGCVEP crescem linearmente à medida que o NDE aproxima-se de 53. Logo, o IGCVEP entende que é mais difícil concentrar votos em localidades de maior competição política, ou seja, nos Municípios onde todos os candidatos eleitos receberam votos.

Além de alterar a interpretação do IGCVE, a ponderação também modifica substancialmente a distribuição do indicador. Originalmente, e conforme demonstrado na Figura 19, o IGCVE apresenta uma distribuição assimétrica à esquerda ou negativa (Figura 19a), com muitos valores baixos classificados como *outliers* (Figura 19c). Já o IGCVEP apresenta uma distribuição mais simétrica (Figura 19b), *range* maior e mediana mais próxima do ponto médio padrão (0,5) para o indicador. Além disso, o *Box Plot* (Figura 19d) não registra *outliers* à direita ou à esquerda.

Figura 19 – Comparativo para a Distribuição do IGCVE e do IGCVEP



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos em TSE (2012).

As evidências quanto à modificação das características da distribuição visualizadas na Figura 19 são confirmadas pelas estatísticas descritivas da Tabela 8. Comparativamente ao IGCVE, o IGCVEP possui distribuição mais simétrica, *range* maior e tanto a média como a mediana são mais centralizadas.

Além disso, e em virtude do maior intervalo de variação, o IGCVEP é mais heterogêneo. Enquanto o coeficiente de variação para o IGCVE é de apenas 4,82%, no

IGCVEP, a mesma estatística é de 28,99%. Por esta razão, o IGCVEP possui mais espaço entre seus valores para acomodar a diversidade de padrões para a distribuição de votos observada entre os Municípios de Minas Gerais e os deputados federais eleitos em 2006.

Tabela 8 – Estatísticas Descritivas para o IGCVE e o IGCVEP

Estatísticas	Variáveis	
	IGCVE	IGCVEP
Valor Mínimo	0,6579414	0,1633715
Valor Máximo	0,9752363	0,9505656
Amplitude Total	0,3172949	0,7871941
Percentil 10	0,8652486	0,3441853
Percentil 25	0,9027811	0,4293078
Mediana	0,9282274	0,5406352
Percentil 75	0,9463546	0,6733994
Percentil 90	0,9558351	0,7722929
Média	0,9168835	0,5527638
Variância	0,0019549	0,0256731
Desvio-padrão	0,044214	0,1602282
Coeficiente de Variação (%)	4,82	28,99
Coeficiente de Assimetria	-2,172157	0,1701033
Coeficiente de Curtose	9,47382	2,29286
Observações	853	853

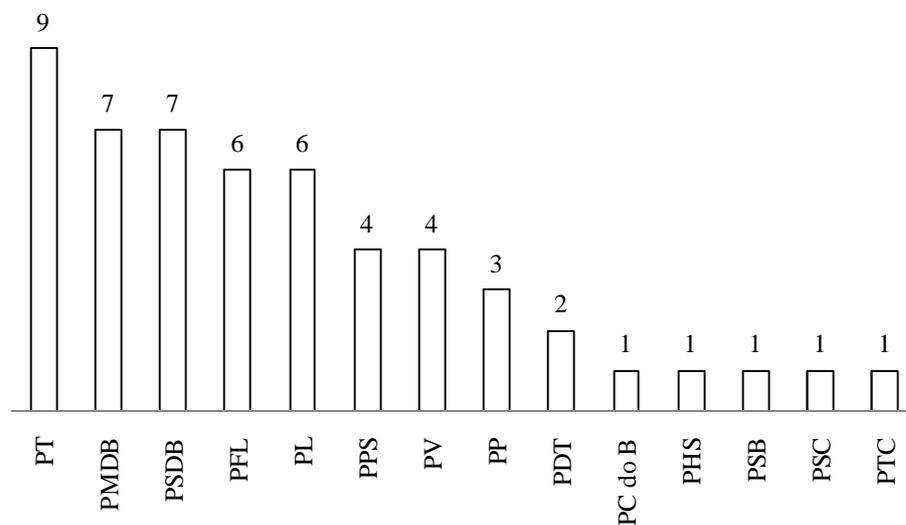
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos em TSE (2012).

Ao incorporar a variável NDE e o indicador IGCVE, o IGCVEP acumula duas informações distintas sobre a conexão dos Municípios com os deputados federais eleitos em 2006. A primeira informação, decorrente do NDE, trata-se do nível de competição política, ou seja, de quantos deputados federais entre os eleitos obtiveram êxito na disputa da preferência dos eleitores. Por seu tempo, a segunda informação – medida pelo IGCVE – diz respeito à concentração de votos e ao tipo de vínculo dos eleitores com o conjunto de deputados eleitos.

Dessa forma, quando o IGCVEP é alto, o Município caracteriza-se por mais competição política e por maior concentração de votos. Consequentemente, enquanto a competição política estimula os deputados federais a buscarem recursos que beneficiem suas bases eleitorais (*pork-barrel politics*), a concentração de votos facilita o reconhecimento do desempenho do parlamentar pelos eleitores (*credit claiming*).

Outro ponto a ser ressaltado trata-se da filiação partidária dos deputados federais eleitos em 2006. Esta informação consta na Figura 20, abaixo. O PT é o partido com o maior número de deputados federais na bancada mineira, 9. Em seguida, com 7 representantes, estão empatados o PMDB e o PSDB. Como o PMDB fez parte do conjunto de partidos que formou a coalizão do presidente da república entre 2007 e 2010, o PSDB é o partido de oposição ao governo federal com o maior número de deputados federais eleitos em Minas Gerais.

Figura 20 – Vinculação Partidária dos Deputados Federais Eleitos em 2006 em Minas Gerais



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos em TSE (2012).

O posicionamento do PT e do PSDB no eixo situação-oposição no período 2003-2006 com relação aos governos federal e estadual enseja um olhar sobre o desempenho de ambos os partidos nas eleições de 2006. A Tabela 9 apresenta as estatísticas descritivas para a Votação Proporcional do PSDB (VPPSDB) e para a Votação Proporcional do PT (VPPT) nas eleições para deputado federal de 2006 em Minas Gerais.

Quanto ao PSDB, observa-se que o *range* chega 90,30%. O partido alcançou, em média, 19,23% dos votos válidos para deputado federal entre os Municípios de Minas Gerais em 2006. Todavia, o coeficiente de variação de 98,32% indica grande oscilação no desempenho do partido. Apesar do valor máximo da VPPSDB atingir 90,71%, metade dos Municípios destina, no máximo, 10,48% dos votos válidos ao partido. Sendo assim, a distribuição é tipicamente assimétrica à direita ou positiva, com a prevalência de valores mais baixos para VPPSDB.

No caso do PT, alguns resultados são semelhantes. A distribuição para a VPPT também é assimétrica à direita e o desempenho do partido é bastante heterogêneo, com o coeficiente de variação de 86,89%. Contudo, o *range* é menor: 66,4%. Em média, o partido obteve 12,79% dos votos válidos para deputado federal em 2006 sendo que em 90% dos Municípios este percentual foi de no máximo 28,86%.

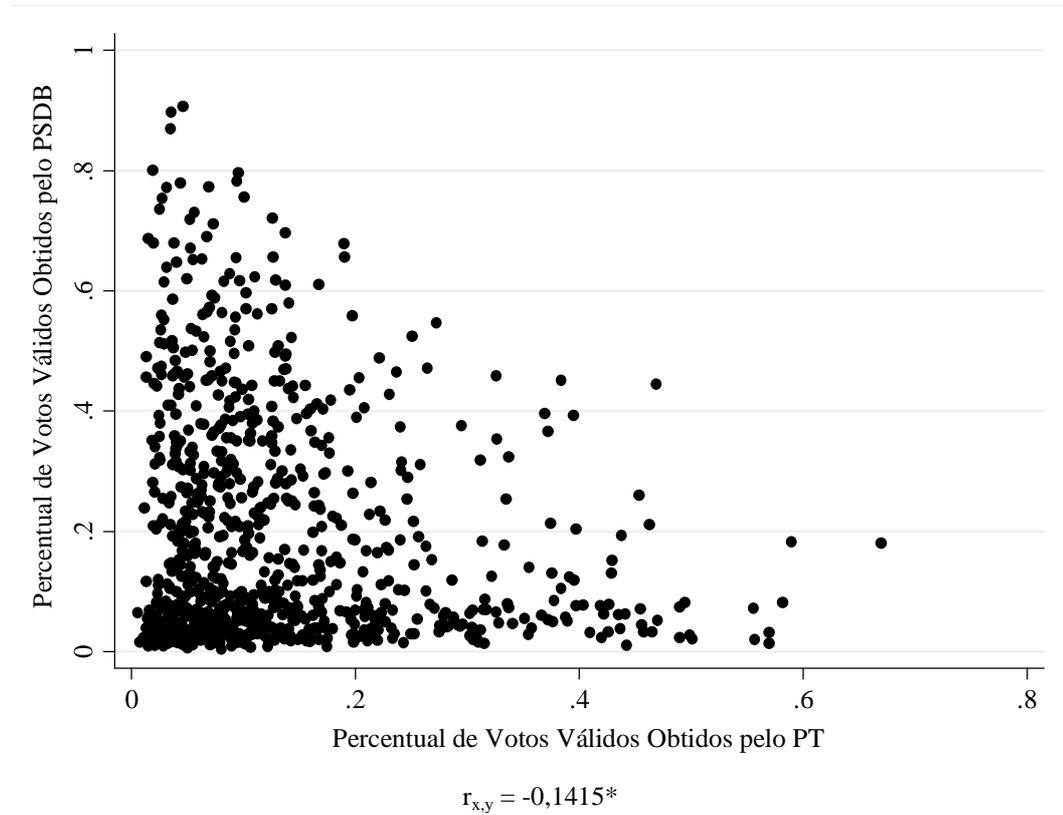
Tabela 9 – Estatísticas Descritivas para a Votação Proporcional do PSDB (VPPSDB) e para a Votação Proporcional do PT (VPPT) para Deputado Federal nos Municípios de Minas Gerais nas Eleições de 2006

Estatísticas	Votação Proporcional (Votos do Partido/Votos Válidos)	
	PSDB	PT
Valor Mínimo	0,0041	0,0059
Valor Máximo	0,9071	0,6699
Amplitude Total	0,9030	0,6640
Percentil 10	0,0262	0,0316
Percentil 25	0,0452	0,0508
Mediana	0,1048	0,0917
Percentil 75	0,3014	0,1636
Percentil 90	0,4709	0,2886
Média	0,1923489	0,1278909
Variância	0,0357677	0,0123478
Desvio-padrão	0,1891235	0,1111206
Coefficiente de Variação (%)	98,32	86,89
Coefficiente de Assimetria	1,237763	1,727434
Coefficiente de Curtose	3,822814	6,000985
Observações (n)	853	853

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos em IPEA (2012).

Uma vez que PT e PSDB são antípodas nos governos federal e estadual, seria razoável supor uma correlação negativa entre o desempenho eleitoral dos partidos nos Municípios de Minas Gerais. Em outras palavras, nos Municípios cujo desempenho do PSDB é alto, o do PT seria baixo e vice-versa. A Figura 15 contém o Diagrama de Dispersão para a VPPSDB e a VPPT. Nota-se muito claramente que a nuvem de pontos sugere, de fato, uma correlação negativa entre as duas variáveis. Contudo, o coeficiente de correlação linear,  $r_{x,y}$ , é baixo (-0,1415) e estatisticamente significativo.

Figura 21 – Diagrama de Dispersão entre a Votação Proporcional do PSDB (VPPSDB) e a Votação Proporcional do PT (VPPT) para Deputado Federal nos Municípios de Minas Gerais nas Eleições de 2006



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos em IPEA (2012).

Nota: Sinal convencional:

\* Valor  $p \leq 0,05$ .

## **6 INVESTIGANDO OS ELEMENTOS DETERMINANTES DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS FEDERAIS PARA OS MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS**

Tendo em vista as evidências teóricas obtidas na revisão da literatura, bem como o panorama descritivo das características econômicas, sociais e políticas do Estado de Minas Gerais e seus Municípios, o desafio seguinte passa a ser a investigação empírica que permita responder aos objetivos deste trabalho.

Nesse particular, o percurso em direção à identificação e mensuração dos elementos determinantes das transferências voluntárias constitui-se de quatro etapas. A primeira consiste em descrever a origem dos dados e as variáveis que serão utilizadas. Em seguida, passa-se à elaboração das hipóteses a serem testadas e à organização dos modelos. A terceira fase diz respeito às estimativas. Por fim, e à guisa de conclusão, são apresentadas as avaliações das hipóteses.

### **6.1 Dados e Variáveis**

Toda a pesquisa empírica valeu-se prioritariamente de dados secundários provenientes de instituições de pesquisa e órgãos oficiais do Brasil. As informações foram obtidas nos sites da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

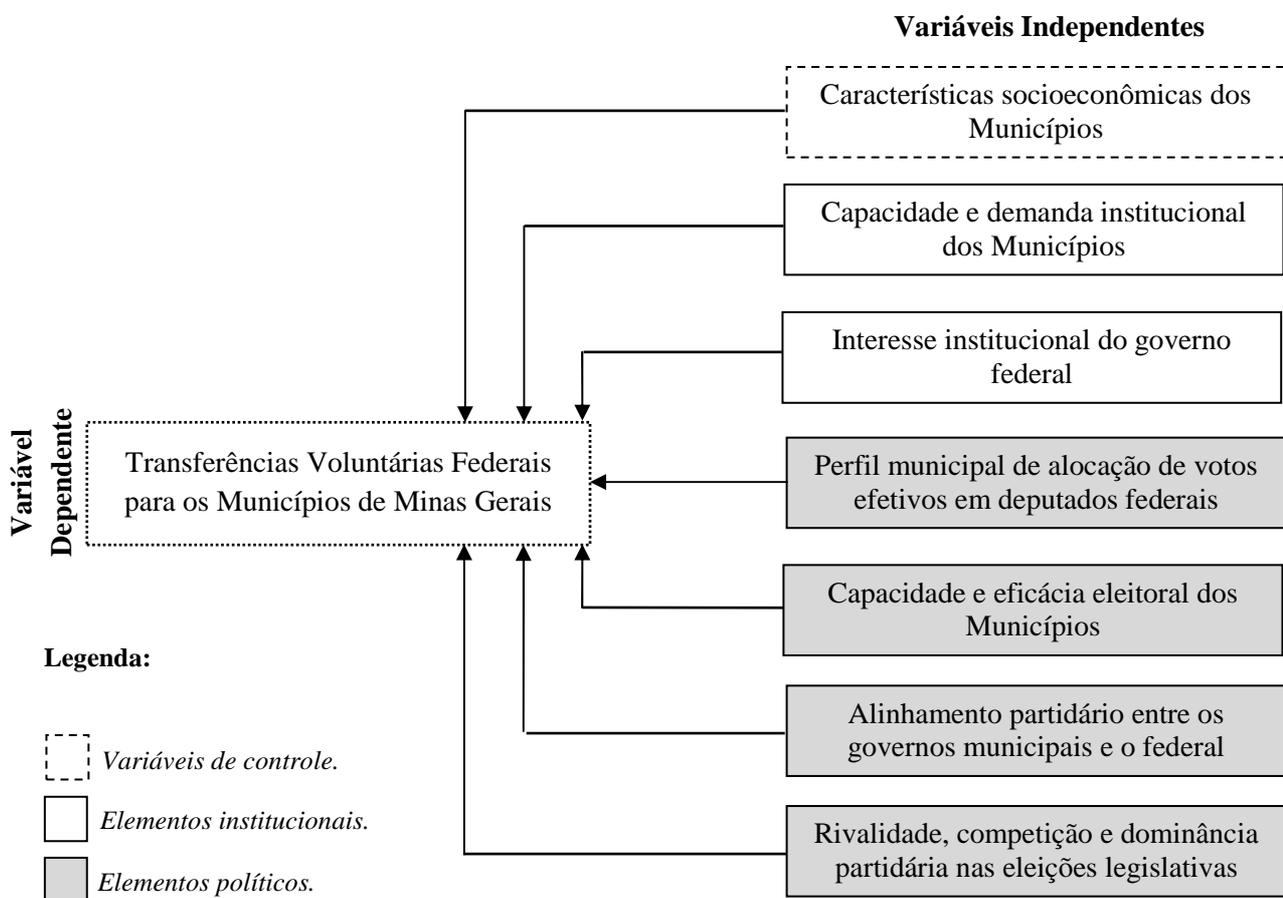
Como os vários arquivos consultados possuem diferentes origens, optou-se por adotar a nomenclatura oficial dos Municípios de Minas Gerais como variável de referência para harmonizar as bases e construir o banco de dados. Maiores detalhes sobre quais arquivos foram consultados em cada instituição podem ser obtidos na Figura 1A do Apêndice A.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> O trabalho de harmonização das bases de dados identificou algumas inconsistências. A primeira trata-se da mudança do nome do Município de Itabirinha de Mantena, que desde 2001 passou a denominar-se Itabirinha. Muitos arquivos consultados mantinham o nome antigo. Também foram identificadas diferenças na colocação de hífen e preposições na nomenclatura de vários Municípios com nomes compostos, tais como Olhos-d'água, Passa Vinte, Pingo-d'água, Santa Rita de Ibitiboca, Sapucaí-Mirim e Sem-Peixe. Em relação a erros de identificação, o arquivo contendo os valores para o IFGF de 2010 listou o Município de Formoso do Araguaia no grupo dos Municípios pertencentes a Minas Gerais. A informação foi desconsiderada porque, além do nome, o código do IBGE registrado também confirmou que tal Município pertence ao Estado do Tocantins. Entre os arquivos da STN, o valor atribuído para as transferências de convênios em 2008 para o Município de São Francisco do Glória foi de R\$ 0,01. O registro foi considerado um erro de digitação e foi substituído por zero.

No âmbito da operacionalização das variáveis, o primeiro passo diz respeito ao estabelecimento das relações de causalidade. Dito de outro modo, é preciso identificar a(s) variável(eis) dependente(s) e as variáveis independentes. Como o objetivo central da pesquisa é investigar os elementos determinantes das transferências voluntárias para os Municípios do Estado de Minas Gerais, e tendo em mente a estrutura de um modelo de regressão linear múltipla, a estrutura básica da análise segue a lógica esboçada na Figura 22, abaixo.

Figura 22: Relação de Causalidade entre Variáveis



Fonte: Elaboração própria.

As transferências voluntárias da União para os Municípios de Minas Gerais (em valores *per capita*) são consideradas como variável dependente. Já as variáveis exógenas ou independentes estão separadas em dois grupos. O primeiro diz respeito a um conjunto de variáveis relacionadas às características econômicas, sociais e institucionais dos Municípios. O outro grupo é constituído de variáveis que refletem aspectos da representação política municipal.

A variável dependente compreende as Transferências Voluntárias Federais *per capita* (TVF) aos Municípios mineiros no período 2007-2011. O período 2007-2010 é imediatamente posterior às eleições de 2006 e permite cobrir todo o ciclo de uma legislatura. Além disso, e considerando que as emendas parlamentares ao orçamento de um determinado exercício só podem resultar em transferências voluntárias no ano seguinte, foi necessário estender a análise até 2011 (5 anos). A manutenção do primeiro ano de mandato se justifica pela presença de parlamentares reeleitos ou ainda pela atuação de novos deputados na aceleração do processo de liberação de recursos.

No conjunto das variáveis independentes relacionadas às características socioeconômicas e institucionais dos Municípios encontram-se as informações consideradas relevantes para explicar o acesso a recursos federais. Nesse sentido, optou-se inicialmente pelas variáveis de praxe, tais como o valor para o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) e o Índice de Gini para a Concentração de Renda Municipal (IGCR-M). É importante ressaltar que esses indicadores são muito utilizados como critério de análise pelo Poder Executivo federal ao avaliar propostas de convênios e contratos de repasse apresentadas pelos Municípios.

Outra variável considerada extremamente útil à análise é a diferenciação dos Municípios na clivagem capital e interior. Dessa forma, foram segregadas as 34 cidades que integram a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) identificando-as com o valor igual a 1 numa variável *dummy* binominal. Também foi criada uma variável denominada Referência de Microrregião (RM) para capturar o efeito da liderança regional e do acesso privilegiado a informações devido à proximidade das burocracias estadual e federal. Portanto, RM identifica – com valor igual a 1 – os Municípios que são referência em cada uma das 66 microrregiões de Minas Gerais.

Adicionalmente, e de modo a mensurar a capacidade institucional dos Municípios, foi selecionado o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF), desenvolvido pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN). O índice varia de 0 a 1 e avalia a qualidade da gestão fiscal nos Municípios (FIRJAN, 2012).

Quanto às variáveis relacionadas aos elementos políticos, trabalhou-se inicialmente com uma medida do peso relativo de cada Município na composição do eleitorado do Estado. Sendo assim, a variável Fração do Eleitorado Total (FET) trata-se da razão entre o eleitorado de cada Município e o total de eleitores de Minas Gerais em 2006. Em se tratando do resultado geral das eleições, o grau de aproveitamento dos votos foi computado através da

Fração de Votos Perdidos (FVP), isto é, a proporção dos votos válidos que cada Município destinou aos candidatos não eleitos.

O perfil de alocação dos votos efetivos, isto é, o modo como os eleitores de um Município distribuem seus votos entre os candidatos eleitos, trata-se de uma medida de concentração ou fragmentação dos votos. Esta variável foi operacionalizada por meio do cálculo do Índice de Gini para a Concentração de Votos Efetivos (IGCVE). Seguindo a interpretação tradicional do Índice de Gini, o indicador varia de 0 a 1, sendo os valores mais altos indicativos de maior concentração.

Para avaliar essa mesma dimensão, qual seja, a natureza e força do vínculo dos Municípios de Minas Gerais com o conjunto de deputados federais eleitos em 2006, também foi computado o Número de Deputados Eleitos (NDE) para os quais o município destinou votos. Todavia, e em virtude da correlação negativa forte entre o IGCVE e o NDE (ver Figura 17), optou-se por trabalhar com Índice de Gini para a Concentração de Votos Efetivos Ponderado (IGCVEP).

Com o objetivo de agregar às análises a dimensão da competição entre os partidos, foram selecionadas apenas duas siglas: o PSDB e o PT. A escolha justifica-se porque no período analisado os partidos se localizam em pólos antípodas nos governos federal e estadual no que diz respeito ao eixo situação-oposição. Assim, as variáveis Votação Proporcional do PSDB (VPPSDB) e Votação Proporcional do PT (VPPT) referem-se à proporção dos votos válidos que cada partido recebeu, por Município, nas eleições para deputado federal de 2006 em Minas Gerais.

No âmbito executivo, e seguindo a trilha da influência dos interesses partidários, construiu-se um indicador de alinhamento entre o Poder Executivo federal e o municipal. Para tanto, duas variáveis *dummies* foram criadas para abrigar duas dimensões da compatibilidade partidária. A primeira variável, denominada Alinhamento Partidário Executivo Direto (APED) indica – com valor igual a 1 – os casos em que o prefeito pertence ao mesmo partido do presidente. Por seu tempo, a variável Alinhamento Partidário Executivo Indireto (APEI) sinaliza – com valor igual a 1 – as situações em que o prefeito está ligado aos demais partidos que integram a coalizão presidencial. Assim sendo, é importante ter em mente que ambas as variáveis foram construídas para períodos diferentes devido às eleições municipais de 2008 e gerais de 2010. Entre 2007 e 2011, o Poder Executivo Federal esteve sob a batuta do Partido dos Trabalhadores (PT), com diferentes coalizões entre 2007-2010 e em 2011. Todavia, de 2007 a 2008 e de 2009 a 2011, a alteração do quadro partidário nos municípios enseja que as

variáveis de alinhamento partidário se diferenciem nestes períodos:  $APED^{2007-2008}$ ,  $APED^{2009-2011}$ ,  $APEI^{2007-2008}$ ,  $APEI^{2009-2010}$  e  $APEI^{2011}$ .

Por fim, e uma vez que as TVF podem estar fortemente relacionadas ao partido que controla o governo federal, a variável *dummy* Deputado Federal Mais Votado do PT (DFMVPT) identifica – com valor igual a 1 – os Municípios em que o deputado federal mais votado em 2006 pertence ao PT.

Esta breve descrição das variáveis não tem a pretensão de ser exaustiva. Para tornar a leitura mais aprazível, não foram enfatizadas informações sobre o nível de mensuração, a unidade de medida e o histórico e memória de cálculo das variáveis. Nesse sentido, maiores detalhes podem ser obtidos no dicionário de variáveis da Figura 1B do Apêndice B.

## 6.2 Modelos e Hipóteses

O objetivo central da pesquisa é investigar quais são os elementos determinantes das transferências voluntárias da União para os Municípios do Estado de Minas Gerais. Dessa forma, a primeira hipótese relevante é que as transferências voluntárias estão sujeitas à influência de dois componentes distintos.

O primeiro alimenta-se, por um lado, da possibilidade dos próprios Municípios mobilizarem seus recursos institucionais na busca de apoio do governo federal para o financiamento conjunto de ações governamentais. Por outro lado, o governo federal pode apresentar interesse em descentralizar a execução de determinados programas. A conjunção desses fatores constitui o chamado componente institucional das transferências voluntárias, no qual os critérios técnicos e os aspectos burocráticos têm primazia comparativamente ao interesse político.

O outro componente, essencialmente político, está relacionado ao reconhecimento dos interesses partidários e eleitorais do Poder Executivo federal e à atuação dos deputados federais na proposição e monitoramento de emendas parlamentares ao OGU com o objetivo de beneficiarem suas bases eleitorais. Nesse caso, as transferências voluntárias estariam fortemente vinculadas tanto à preponderância do Poder Executivo federal quanto à força e à dinâmica da conexão eleitoral. A Figura 23, a seguir, ilustra essa hipótese.

Figura 23: Componentes Institucional e Político das Transferências Voluntárias Federais *per capita* (TVF) para os Municípios



Fonte: Elaboração própria.

A forma de testar a resposta das TVF a estes dois componentes é estimar modelos de regressão múltipla com variáveis explicativas que expressem o componente institucional e o componente político. Sendo assim, foram selecionadas variáveis independentes relacionadas a duas categorias distintas: as variáveis que refletem as características econômicas, sociais e institucionais dos Municípios e as variáveis de natureza política, ou seja, aquelas que buscam mensurar os elementos de interesse político e conexão eleitoral.

Uma vez realizada esta segregação das variáveis independentes, e conforme mostra a Figura 24, poderão ser estimados diferentes modelos. Sendo assim, a primeira hipótese a ser verificada é que tanto o componente institucional como o componente político explicam a distribuição e o acesso dos Municípios às TVF. Objetivamente, espera-se que as variáveis de ambos os grupos sejam estatisticamente significantes e que os modelos não apresentem problemas de especificação.

A segunda hipótese a ser testada trata-se da influência dos anos eleitorais sobre o comportamento das TVF. No período analisado, 2007-2011, ocorrem duas eleições: as municipais em 2008 e as eleições gerais em 2010. Se o componente político torna-se predominante nestes anos, espera-se que os valores das TVF apresentem alterações e que as variáveis relacionadas ao componente político apresentem coeficientes de maior magnitude e significância.

Figura 24: Quadro de Variáveis e Modelos de Regressão Linear Múltipla

Variáveis		Modelos				
		2007	2008	2009	2010	2011
Dependente	TVF <sup>2007</sup>	✓				
	TVF <sup>2008</sup>		✓			
	TVF <sup>2009</sup>			✓		
	TVF <sup>2010</sup>				✓	
	TVF <sup>2011</sup>					✓
Independentes	IDH-M	✓	✓	✓	✓	✓
	IGCR-M	✓	✓	✓	✓	✓
	RMBH	✓	✓	✓	✓	✓
	RM	✓	✓	✓	✓	✓
	IFGF <sup>2007</sup>	✓				
	IFGF <sup>2008</sup>		✓			
	IFGF <sup>2009</sup>			✓		
	IFGF <sup>2010</sup>				✓	✓
	FET	✓	✓	✓	✓	✓
	FVP	✓	✓	✓	✓	✓
	IGCVEP	✓	✓	✓	✓	✓
	VPPSDB	✓	✓	✓	✓	✓
	VPPT	✓	✓	✓	✓	✓
	APED <sup>2007-2008</sup>	✓	✓			
	APED <sup>2009-2011</sup>			✓	✓	✓
	APEI <sup>2007-2008</sup>	✓	✓			
	APEI <sup>2009-2010</sup>			✓	✓	
	APEI <sup>2011</sup>					✓
	DFMVPT	✓	✓	✓	✓	✓
	DFMVPT♦APED <sup>2007-2008</sup>	✓	✓			
	DFMVPT♦APED <sup>2009-2011</sup>			✓	✓	✓

Fonte: Elaboração própria.

Nota: O símbolo ✓ indica as variáveis de cada modelo.

Em terceiro lugar, tem-se na verdade um conjunto de hipóteses a respeito dos sinais das variáveis independentes inseridas nos modelos e das interações entre elas. Para sistematizar as diferentes proposições, a Figura 25, abaixo, apresenta as variáveis independentes, os sinais esperados e a respectivas justificativas. O termo de interação DFMVPT♦APED entre duas variáveis *dummies* busca testar a existência de um efeito incremental sobre as TVF quando o prefeito e o deputado federal mais votado pertencem ao mesmo partido do presidente (KENNEDY, 2009). Esta suposição é fundamentada teoricamente pela possibilidade do partido do presidente estar agindo com o propósito de consolidar suas bases de apoio mais claramente identificadas utilizando políticas distributivas.

Figura 25: Sinais Esperados para os Coeficientes de Regressão

Variáveis	Sinais Esperados	Justificativas
IDH-M	-	Nos procedimentos de seleção dos Municípios a serem beneficiados com a descentralização de ações governamentais, os menos desenvolvidos têm prioridade e recebem mais TVF.
IGCR-M	+	Em decorrência da natureza redistributiva de grande parte das políticas públicas, Municípios com maior concentração de renda recebem mais TVF.
RMBH	+	Devido às áreas de segurança pública, trânsito e infraestrutura de transportes, os Municípios da região metropolitana possuem vantagem comparativa em termos de TVF.
RM	+	A proximidade de órgãos estaduais e federais, tipicamente localizados em cidades que são sede de microrregião favorece a demanda institucional e o recebimento de TVF.
IFGF	+	Municípios com maior capacidade institucional têm maior acesso às TVF.
FET	+	Supõe-se que o tamanho do eleitorado do Município contribui positivamente para o recebimento de mais recursos na forma de TVF porque o retorno político é maior. Além disso, e uma vez que o eleitorado é uma <i>proxy</i> da população, Municípios mais populosos apresentam mais demandas e recebem mais recursos.
FVP	-	Quanto maior é a proporção de votos que não se transformam em representação política efetiva, pior é o acesso às TVF.
IGCVEP	+	Os Municípios que apresentam um padrão de distribuição de votos mais concentrado recebem mais TVF porque seus representantes enfrentam menores custos de <i>credit claiming</i> . Tal fato motiva os deputados federais a buscarem recursos que beneficiam suas bases eleitorais.
VPPSDB	-	O Poder Executivo federal pune os deputados federais que fazem oposição, impactando negativamente as TVF para suas bases.
VPPT	+	O Poder Executivo federal premia os deputados federais da situação, impactando positivamente as TVF para suas bases.
APED	+	Municípios cujos prefeitos pertencem ao partido do presidente são beneficiados com mais TVF devido à maior facilidade de intermediação de demandas.
APEI	+	São realizadas mais TVF para os Municípios cujos prefeitos pertencem aos partidos da coalizão do presidente.
DFMVPT	+	O Poder Executivo federal apoia os deputados federais mais votados que pertencem ao partido do presidente, liberando mais TVF para suas bases eleitorais.
DFMVPT♦APED	+	As TVF são maiores quando o prefeito e o deputado federal mais votado no Município pertencem ao mesmo partido do presidente.

Fonte: Elaboração própria.

### 6.3 Estimativas

Ao realizar a estimativa de cada um dos 5 modelos de regressão linear múltipla, adotou-se o mesmo conjunto de procedimentos quanto à avaliação dos coeficientes de regressão e ao diagnóstico dos modelos. O Apêndice D reúne as informações mais técnicas sobre os testes estatísticos realizados e as regras de decisão estabelecidas.

As estimativas dos modelos de regressão linear múltipla para os elementos determinantes das Transferências Voluntárias Federais *per capita* (TVF) encontram-se na Tabela 10, a seguir. Todos os modelos para o período 2007-2011 apresentaram desempenho satisfatório no teste *F* de significância global e no teste Ramsey para variáveis omitidas. Os testes *t* de significância dos coeficientes de regressão e os testes *F* de significância global dos modelos foram realizados com o erro-padrão robusto devido à presença de heteroscedasticidade. Por esta mesma razão, os baixos resultados para os coeficientes de determinação ( $R^2$  ajustados) devem ser relativizados.

Entre as variáveis relacionadas aos atributos econômicos, sociais e institucionais dos Municípios, observa-se inicialmente que o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) foi um fator positivamente relacionado às TVF apenas em 2008. Uma vez que os recursos são escassos, em muitos casos é comum que os órgãos gestores do governo federal estabeleçam critérios objetivos de elegibilidade para o recebimento de transferências. Sendo assim, seria bastante razoável supor que os Municípios menos desenvolvidos – com menor valor para o IDH-M – receberiam mais recursos. Todavia, a evidência empírica sugere o contrário.

Uma vez que as políticas públicas, principalmente as sociais, possuem caráter redistributivo, esperava-se que os Municípios com o maior concentração de renda e Índice de Gini para Concentração de Renda Municipal (IGCR-M) mais elevados recebessem mais TVF. Este argumento foi validado para os anos de 2008 e 2010.

Para 2007, e diferentemente do esperado, os Municípios pertencentes à Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) receberam em média R\$ 9,99 a menos em TVF comparativamente aos demais Municípios do Estado. Sendo assim, os problemas decorrentes da aglomeração urbana não se traduzem em demandas e benefícios específicos e no acesso a mais recursos na forma de TVF.

As TVF não são influenciadas pela questão da regionalização. As cidades que são classificadas como Referência de Microrregião (RM) não receberam valores diferentes e estatisticamente significantes comparativamente às demais no período analisado. Dessa forma, ainda que a regionalização tenha a finalidade de planejamento, o fato de um Município ser a sede da microrregião em que está inserido não altera o volume de TVF. Adicionalmente, o eventual acesso privilegiado a informações sobre as políticas e programas descentralizados do governo federal devido à proximidade de representações dos órgãos públicos federais não resultam em vantagem comparativa para esses Municípios.

Tabela 10 - Estimativas dos Modelos de Regressão Linear Múltipla sobre as Transferências Voluntárias Federais *per capita* (TVF) para os Municípios de Minas Gerais

Variáveis Independentes	Coeficientes Estimados (Valor $p$ ) <sup>◇</sup>				
	2007	2008	2009	2010	2011
IDH-M	2,43 (0,932)	120,88** (0,012)	-7,89 (0,860)	-36,54 (0,429)	17,13 (0,750)
IGCR-M	16,38 (0,570)	170,04*** (0,002)	60,62 (0,128)	120,26** (0,027)	-41,68 (0,470)
RMBH	-9,99* (0,066)	16,03 (0,207)	1,31 (0,896)	-1,88 (0,744)	-5,46 (0,588)
RM	-5,55 (0,234)	-2,60 (0,713)	-0,32 (0,951)	0,82 (0,903)	4,68 (0,499)
IFGF <sup>(1)</sup>	20,89* (0,052)	75,04*** (0,000)	69,73*** (0,000)	79,56*** (0,000)	10,67 (0,638)
FET	-140,59 (0,264)	-595,07*** (0,004)	-180,61 (0,242)	-324,08*** (0,009)	-100,73 (0,619)
FVP	-11,93 (0,218)	-7,21 (0,607)	-16,19 (0,153)	-44,06*** (0,002)	-60,41*** (0,000)
IGCVEP	-29,89*** (0,010)	-88,04*** (0,000)	-61,66*** (0,000)	-79,05*** (0,000)	-115,12*** (0,000)
VPPSDB	-22,75*** (0,005)	-38,46*** (0,000)	-22,73** (0,034)	-28,98*** (0,006)	-52,19*** (0,000)
VPPT	11,27 (0,494)	25,36 (0,264)	32,87* (0,064)	24,17 (0,377)	-28,84 (0,224)
APED	12,96** (0,048)	-2,95 (0,687)	-2,99 (0,554)	7,72 (0,283)	14,96* (0,099)
APEI	1,65 (0,593)	-0,78 (0,866)	6,32 (0,103)	14,39*** (0,004)	7,46 (0,187)
DFMVPT	-5,77 (0,412)	-21,17** (0,013)	-22,78*** (0,000)	-17,43** (0,032)	-5,79 (0,532)
DFMVPT♦APED	1,67 (0,872)	41,83*** (0,010)	15,08* (0,099)	27,25** (0,027)	18,05 (0,320)
Intercepto	31,25 (0,252)	-122,37** (0,028)	9,50 (0,829)	16,05 (0,725)	156,19*** (0,007)
Critérios e Testes de Diagnóstico	Estatísticas (Valor $p$ )				
	2007	2008	2009	2010	2011
Observações (n)	820	800	813	806	720
R <sup>2</sup>	0,0418	0,0833	0,0810	0,0844	0,1088
R <sup>2</sup> Ajustado	0,0251	0,0670	0,0649	0,0682	0,0911
Teste F de Significância Global do Modelo <sup>◇</sup>	3,73*** (0,0000)	4,44*** (0,0000)	4,93*** (0,0000)	4,89*** (0,0000)	6,41*** (0,0000)
Teste Breusch-Pagan e Cook-Weisberg	47,62 <sup>⊠</sup> (0,0000)	175,57 <sup>⊠</sup> (0,0000)	183,04 <sup>⊠</sup> (0,0000)	274,06 <sup>⊠</sup> (0,0000)	180,58 <sup>⊠</sup> (0,0000)
Teste Ramsey	1,03 (0,4179)	0,90 (0,6055)	0,41 (0,9948)	0,99 (0,4733)	0,95 (0,5334)
1/FIV [Mínimo;Máximo] <sup>(2)</sup>	[0,464954; 0,902625]	[0,466226; 0,935256]	[0,479096; 0,907753]	[0,478021; 0,931173]	[0,484367; 0,925406]

Fonte: Elaboração própria.

Notas: (1) Em cada modelo foi utilizado o IFGF do ano correspondente. Em 2011, devido à indisponibilidade do índice, tomou-se a informação de 2010 como *proxy*. (2) Os valores de 1/FIV para todas as variáveis encontram-se disponíveis na Tabela 1E do Apêndice E. Sinais convencionais:

\* Valor  $p \leq 0,10$ .

\*\* Valor  $p \leq 0,05$ .

\*\*\* Valor  $p \leq 0,01$ .

◇ Teste ou resultado calculado a partir do erro-padrão robusto devido à presença de heteroscedasticidade.

⊠ Resultado inadequado em teste para diagnóstico do modelo de regressão.

A capacidade institucional dos Municípios, especialmente na dimensão da gestão fiscal, mostrou-se, de fato, um elemento determinante das TVF. Sistemáticamente, a variável relacionada ao Índice de FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF) apresentou sinal positivo e estatisticamente significativa. A única exceção em termos de significância estatística foi o coeficiente para 2011. Porém, é preciso lembrar que, em virtude da indisponibilidade dos dados para o ano correspondente, o modelo de 2011 foi estimado com os valores do IFGF de 2010 como *proxy*. Este resultado é particularmente importante ao escopo deste trabalho porque demonstra a não neutralidade da gestão pública e da burocracia local. Em poucas palavras, os Municípios que apresentam padrões mais elevados de eficiência administrativa, particularmente no trato das finanças públicas, obtêm mais TVF.

O tamanho do eleitorado dos Municípios apresentou-se inversamente proporcional aos valores das TVF. Os coeficientes associados à Fração do Eleitorado Total (FET), variável que mede o peso do eleitorado de cada Município com relação ao eleitorado do Estado, foram negativos em todos os anos e estatisticamente significantes em 2008 e 2010. A suposição inicial para essa variável era um sinal positivo, já que os Municípios mais populosos e com maior eleitorado ofereceriam retornos políticos maiores e apresentariam mais demandas, estimulando prefeitos e deputados federais a buscar mais recursos federais. Contudo, a hipótese alternativa foi confirmada pelos resultados dos modelos: os Municípios menores tendem a receber mais TVF.

A relação entre as TVF e a Fração de Votos Perdidos (FVP), isto é, a proporção de votos válidos que cada Município destinou a candidatos não eleitos foi negativa em todos os anos, sendo os coeficientes para 2010 e 2011 estatisticamente significantes. Esta constatação é compatível com a proposição de que os Municípios com melhor aproveitamento de seus votos teriam mais acesso a TVF.

Além da FVP, os modelos foram municiados com uma medida do perfil de alocação dos votos entre os deputados federais eleitos em 2006 para cada Município. Esta variável trata-se do Índice de Gini para a Concentração de Votos Efetivos Ponderado (IGCVEP). O indicador avalia o grau de concentração da distribuição dos votos entre os parlamentares considerando a magnitude da competição política. Em síntese, quanto maior o valor do IGCVEP, mais forte é o vínculo dos Municípios com apenas um candidato. Dessa forma, e seguindo as sugestões teóricas, esperava-se que a variável apresentasse sinal positivo. Contudo, e contrariando a hipótese formulada, os coeficientes relacionados ao IGCVEP apresentaram sinais negativos e estatisticamente significantes em todo o período.

A relação negativa entre o IGCVEP e as TVF mostram que os Municípios com elevada concentração de votos recebem menos recursos *per capita* na forma de convênios e contratos de repasse. Tal resultado diverge em alguma medida da sabedoria convencional porque, tradicionalmente, argumenta-se que os deputados federais com fortes laços locais, ou seja, com elevada dominância eleitoral, seriam motivados a praticar *pork-barrel politics*. Todavia, é plenamente possível que esta evidência não se confirme ao abranger todo o conjunto de emendas parlamentares, inclusive as que são executadas diretamente pelo governo federal e não resultam em transferências voluntárias.

Na dimensão partidária, alguns resultados são particularmente interessantes. Inicialmente, observa-se que, à medida que cresce o desempenho do principal partido de oposição nas eleições parlamentares, menor tende a ser o acesso às TVF. A variável que mede a Votação Proporcional do PSDB (VPPSDB) exibiu coeficientes negativos e estatisticamente significantes em todo o período estudado. Logo, pode-se afirmar que as TVF são sensíveis a questões partidárias e que os Municípios onde há maior prevalência eleitoral do PSDB são penalizados.

Curiosamente, a evidência encontrada para o PSDB não ocorre na direção contrária em se tratando do PT. Embora todos os coeficientes relacionados à variável Votação Proporcional do PT (VPPT) tenham sido positivos, apenas o de 2009 apresentou significância estatística. Portanto, o resultado esperado não foi confirmado. Uma das explicações para esta constatação está relacionada ao fato dos parlamentares ligados a partidos mais ideológicos apresentarem tipicamente o padrão compartilhado de votação, o que desestimula o comportamento voltado a *pork-barrel politics* (CARVALHO, 2003). Seguindo essa trilha, os deputados federais ligados ao PT podem preferir outras estratégias de engajamento parlamentar, tais como a produção de leis e a intermediação de demandas (INÁCIO, 2011).

Além da disputa partidária nas eleições, os modelos também buscaram investigar o efeito da compatibilidade entre os partidos do presidente e dos prefeitos sobre as TVF. A variável denominada Alinhamento Partidário Executivo Direto (APED) identifica os Municípios cujos prefeitos são do mesmo partido do presidente. A suposição de que esses Municípios seriam beneficiados com mais TVF foi confirmada para 2007 e 2011. Em média, a diferença favorável aos Municípios governados pelo PT em termos de TVF atingiu R\$ 12,96 em 2007 e R\$ 14,96 em 2011.

Ao ampliar a ideia de alinhamento partidário entre o governo federal e os Municípios, analisando os casos em que os prefeitos pertencem aos partidos que integram a base parlamentar de apoio ao presidente, o resultado foi mais restrito, porém semelhante. O

coeficiente para a variável Alinhamento Partidário Executivo Indireto (APEI) foi positivo e significativo apenas em 2010. Sendo assim, os Municípios governados pelos partidos da coalizão presidencial receberam TVF superiores em R\$ 14,39. Muito embora esta constatação não possa ser generalizada devido ao recorte temporal da pesquisa, chama a atenção o fato do APEI ter rendido benefícios aos Municípios em um ano de eleições gerais.

Destinar mais votos a um deputado federal do PT não demonstrou ser um elemento favorável aos Municípios no que diz respeito às TVF. Em todos os modelos, apurou-se uma relação inversa entre a variável Deputado Federal Mais Votado do PT (DFMVPT) e as TVF, sendo os resultados para 2008, 2009 e 2010 estatisticamente significantes. Dito de outro modo, os Municípios cujo deputado federal mais votado em 2006 pertence ao PT, receberam, em média, TVF inferiores em R\$ 21,17, R\$ 22,78 e R\$ 17,43 em 2008, 2009 e 2010, respectivamente.

Entretanto, a penalidade causada aos Municípios com o Deputado Federal Mais Votado do PT (DFMVPT) é completa ou parcialmente atenuada nos casos em que se observa o Alinhamento Partidário Executivo Direto (APED). O termo de interação DFMVPT♦APED foi positivo em todo o período e estatisticamente significativo entre 2008 e 2010. Comparativamente àqueles que têm apenas o DFMVPT, o incremento nas TVF foi de R\$ 41,83 em 2008, R\$ 15,08 em 2009 e R\$ 27,25 em 2010. Por seu tempo, quando a categoria de comparação são os demais Municípios, o benefício líquido foi de R\$ 20,66 em 2008 e R\$ 9,82 em 2010. Já em 2009, a perda foi reduzida de R\$ 22,78 para R\$ 7,70.

#### **6.4 Avaliação das Hipóteses**

Retomando as hipóteses formuladas, fica patente que as TVF para os Municípios de Minas Gerais no período 2007-2011 são determinadas por vetores dos componentes institucional e político. Todos os modelos estimados não apresentaram problemas de especificação e as variáveis relacionadas a ambos os componentes exibiram significância estatística.

A segunda hipótese propunha a observação dos modelos para cada ano de forma a aferir diferenças nos modelos para os anos eleitorais, 2008 e 2010. Para o ano de eleições municipais, 2008, não foi possível notar quaisquer alterações nos coeficientes de regressão e nos testes de diagnóstico que o diferenciasses dos demais. Todavia, para 2010, ano de eleições gerais, vale ressaltar que apenas 2 variáveis relacionadas a aspectos políticos se manifestaram estatisticamente significantes de modo isolado: a FVP e APEI. No primeiro caso, a relação

com as TVF foi negativa. Já os Municípios em APEI se beneficiaram da participação na coalizão presidencial. Conjuntamente, a análise também revelou que, nos anos eleitorais, as TVF são inversamente proporcionais à FET. Obviamente, para serem robustecidas, estas constatações precisariam ser testadas em pesquisas com um recorte temporal mais amplo.

No que diz respeito ao conjunto de hipóteses sobre os sinais dos coeficientes de regressão, a Figura 26 apresenta um resumo dos resultados obtidos para os casos em se observou significância estatística ao nível mínimo de 10%. A maior parte das proposições foi corroborada pelos testes empíricos, sendo as variáveis IDH-M, RMBH, FET, IGCVEP e DFMVPT as exceções. Nesse conjunto, merece destaque o desempenho da variável IGCVEP que apresentou coeficientes de regressão negativos e estatisticamente significantes em todos os modelos.

Figura 26: Comparativo de Sinais Esperados e Obtidos para os Coeficientes de Regressão

Variáveis	Sinais Esperados	Sinais Obtidos (Coeficientes Estaticamente Significantes)				
		2007	2008	2009	2010	2011
IDH-M	-		+			
IGCR-M	+		+		+	
RMBH	+	-				
RM	+					
IFGF	+	+	+	+	+	
FET	+		-		-	
FVP	-				-	-
IGCVEP	+	-	-	-	-	-
VPPSDB	-	-	-	-	-	-
VPPT	+			+		
APED	+	+				+
APEI	+				+	
DFMVPT	+		-	-	-	
DFMVPT♦APED	+		+	+	+	

Fonte: Elaboração própria.

## 7 CONCLUSÕES

Em se tratando do objetivo geral deste estudo, os resultados obtidos mostram que tanto o componente institucional quanto o político são determinantes das TVF para os Municípios do Estado de Minas Gerais entre 2007-2011. Do rol de objetivos secundários, destaca-se o fato dos modelos terem sido construídos a partir da perspectiva municipal. Este esforço acabou se transformando em um grande desafio metodológico devido à impossibilidade de se comparar técnicas, processos e resultados com pesquisas anteriores. Grande parte da literatura não chega ao nível municipal e, quando o faz, o foco é tradicionalmente o padrão de votação e o comportamento político dos deputados federais.

Um aspecto particularmente interessante foi a construção do IGCVE e a observação dos resultados. Com uma distribuição tipicamente assimétrica à esquerda ou negativa, isto é, com a predominância de valores altos, o indicador mostrou que os eleitores dos Municípios tendem a concentrar votos em poucos candidatos eleitos ao cargo de deputado federal. Além disso, a correlação negativa forte entre o IGCVE e o NDE revelou que o perfil de alocação de votos em deputados federais tende a ser menos concentrado quando o Município tem vínculo com uma quantidade maior de representantes.

A utilização do indicador IGCVEP buscou dar um passo adiante com relação ao cânone inicialmente lapidado por Ames (2003), segundo o qual apenas a dominância eleitoral estimula os deputados federais a adotar o comportamento particularista. Quando a análise se desloca do parlamentar para uma unidade geográfica, é bastante plausível que a dominância eleitoral se torne mais difícil de ocorrer em ambientes marcados por forte competição política. Nesses casos, os parlamentares podem ser levados a buscar ainda mais benefícios para suas bases de modo a pavimentar o vínculo com os eleitores. Por outro lado, em Municípios ou em regiões de baixa competição política, os retornos marginais dos benefícios extras acabam sendo menores.

Na investigação sobre os elementos determinantes das TVF, a variável ligada ao IGCVEP apresentou coeficientes com sinal negativos e estatisticamente significantes de modo sistemático. Este resultado vai em direção contrária à proposição de que a concentração de votos estimula a atuação dos deputados federais na busca por transferências voluntárias. Logo, a relação inversamente proporcional entre o IGCVEP e as TVF indica que os Municípios com elevada concentração de votos recebem menos recursos *per capita* na forma de convênios e contratos de repasse.

Outro resultado particularmente interessante diz respeito ao efeito do desempenho eleitoral do PSDB sobre as TVF. A variável que mede a votação proporcional do PSDB exibiu coeficientes negativos e estatisticamente significantes em todo o período estudado. Sendo assim, as TVF parecem ser afetadas por questões partidárias e os Municípios onde há maior prevalência eleitoral do PSDB são penalizados.

Para as hipóteses acerca dos anos eleitorais, os resultados foram relativamente modestos. Para o ano de eleições municipais, 2008, não foi possível notar quaisquer alterações no modelo que o diferenciasse dos demais. Com relação a 2010, ano de eleições gerais, apenas 2 variáveis relacionadas a aspectos políticos se manifestaram estatisticamente significantes de modo isolado: a FVP e o APEI. No primeiro caso, a relação com as TVF foi negativa. Já os Municípios em APEI se beneficiaram da participação na coalizão presidencial. Conjuntamente, a análise também revelou que, nos anos eleitorais, as TVF são inversamente proporcionais à FET.

Considerando todas as evidências, é possível afirmar que as características e interesses locais não são completamente neutros com relação àquilo que determina as transferências voluntárias da União para os Municípios do Estado de Minas entre 2007 e 2011. Logo, novos estudos sobre as relações intergovernamentais e a conexão eleitoral poderiam ser aperfeiçoados ao se rever o papel atribuído à vida e às instituições políticas locais.

Nessa direção, e muito embora os resultados encontrados neste trabalho tenham respondido às questões propostas, há ainda uma rica agenda de pesquisa a ser explorada. Uma primeira via de continuidade seria estender a análise a outros Estados do Brasil de modo a averiguar se a dinâmica identificada em Minas Gerais é observada quando o número e a diversidade socioeconômica de Municípios, a capacidade institucional, a competição eleitoral, a configuração partidária e a forma de representação se modificam.

Outra alternativa para pesquisas futuras consiste em investigar o papel do Poder Executivo municipal – integrado por prefeitos e secretários municipais – e de outras lideranças políticas locais, tais como vereadores e presidentes de associações na conexão eleitoral. Tradicionalmente, a literatura dá pouca ênfase ao fato da base eleitoral dos deputados federais estar sujeita à influência desses atores e que, no caso particular do Brasil, há um momento de troca das lideranças que detém o poder político em virtude das eleições municipais que ocorrem no interstício das eleições gerais. Executar as emendas parlamentares que se transformam em transferências voluntárias da União para os Municípios depende, entre outros elementos, da relação entre os deputados federais e os líderes políticos que se encontram mais próximos às suas bases.

Para incorporar a dimensão local no estudo da conexão eleitoral, um dos pontos de partida seria explorar a possibilidade dos deputados utilizarem as emendas e as transferências voluntárias como forma de associar sua imagem aos prefeitos, tendo-os como principal mediador junto aos eleitores. Em sendo verdade que a complexidade do sistema político brasileiro ofusca a visão do eleitor acerca de responsabilidades e competências, prejudicando a *accountability*, talvez seja estratégico para os parlamentares construir relações com líderes locais que endossem suas candidaturas. Do ponto de vista do eleitor, o prefeito é certamente sua autoridade política mais próxima e uma fonte considerável de informações sobre quais candidatos tem desempenhado melhor papel no Congresso, especialmente no que diz respeito a buscar benefícios para a cidade.

Uma área cinzenta que também carece de mais pesquisas está associada à forma como os deputados federais tomam suas decisões em relação aos Municípios que devem ser beneficiados com recursos provenientes de transferências voluntárias. Além de suas relações com os líderes políticos locais, e considerando que a agilidade no processo que culmina com a execução de um projeto que irá beneficiar os eleitores de seu interesse depende inequivocadamente da capacidade institucional das prefeituras, não faz sentido que a escolha seja determinada apenas pela dominância e concentração eleitoral. Colocando em outras palavras, um deputado federal jamais conseguiria demonstrar êxito aos seus eleitores se os convênios e contratos de repasse não fossem executados tempestivamente. Assim, diferentemente da tese de que os Municípios e regiões mais atrasadas seriam um *locus* de *pork-barrel politics* e de clientelismo, a frequência e o volume de transferências voluntárias poderiam se traduzir num indicador de eficiência administrativa.

Conforme já mencionado, o esforço analítico deste trabalho foi capaz de identificar que a capacidade institucional dos Municípios é uma variável importante para explicar o fluxo de transferências voluntárias da União. Esta constatação é, em alguma medida, diferente daquela esperada por boa parte da literatura, especialmente quando se considera as críticas de Ames (2003) à democracia brasileira. Com o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e supervisão, bem como as iniciativas recentes de promoção de maior transparência com relação às contas públicas, toda a sorte de transferências discricionárias poderá, na verdade, indicar os Estados e Municípios que obtém maiores volumes de recursos por utilizá-los de modo responsável e eficiente. Sendo assim, ter-se-ia, portanto, uma atenuação ou até mesmo a superação da patologia do clientelismo.

Por fim, pesquisas futuras também deveriam lançar um olhar sobre as transferências voluntárias provenientes dos governos estaduais. Não é possível ignorar que no federalismo

brasileiro existe *pork-barrel politics* decorrente da relação dos deputados estaduais com suas bases. Poucos estudos mostram se as variáveis determinantes da conexão eleitoral entre deputados estaduais e suas bases são as mesmas que influenciam a relação entre os deputados federais e seus eleitores. Nesse caso, poder-se-ia investigar a relação entre as transferências voluntárias federais e as estaduais bem como a capacidade do eleitor em discernir os benefícios que provém de diferentes origens. Obviamente, ao realizar tal análise, seria necessário dar destaque aos governos estaduais, suas motivações políticas e sua relação com o Poder Executivo federal.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; COUTO, Cláudio Gonçalves. A Redefinição do Papel do Estado no Âmbito Local. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 40-47, jul.-set. 1996.
- AFFONSO, Rui. Os Municípios e os Desafios da Federação no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 3-10, jul.-set. 1996.
- AGUIRRE, Basília Maria Baptista; MORAES, Marcos Ribeiro de. Questão Federativa no Brasil: Um “Estado das Artes” da Teoria. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 17, n. 1 (65), p. 121-135, jan.-mar. 1997.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a Federação?. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.
- AMES, Barry. **Os Entraves da Democracia no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- AMES, Barry; BAKER, Andy; RENNÓ, Lucio R.. The Quality of Elections in Brazil: Policy, Performance, Pageantry, or Pork?. In: KINGSTONE, Peter R.; POWER, Timothy J. (Ed.). **Democratic Brazil Revisited**. Pittsburg: University of Pittsburg Press, 2008. p. 107-133.
- ANDERSON, George. **Federalismo: Uma Introdução**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e Democracia no Brasil: A Visão da Ciência Política Norte-americana. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 23-31, 2001.
- \_\_\_\_\_. Financiamento Federal e Gestão Local de Políticas Sociais: O Difícil Equilíbrio entre Regulação, Responsabilidade e Autonomia. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 8, n. 2, p. 331-345, 2003.
- \_\_\_\_\_. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: Problemas de Coordenação e Autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.
- \_\_\_\_\_. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos?. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.
- ARRETCHE, Marta; RODDEN, Jonathan. Política Distributiva na Federação: Estratégias Eleitorais, Barganhas Legislativas e Coalizões de Governo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 549-576, 2004.
- BARBOSA, Maria Nazaré Lins; TRISTÃO, Virgínia Talaveira Valentini. Federalismo Fiscal, Clientelismo e Reforma Fiscal. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 1, n. 8, 1. trim. 1999.
- BELLÙ, Lorenzo Giovanni; LIBERATI, Paolo. **Charting Income Inequality: The Lorenz Curve**. EASYPol: Resources for Policy Making. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). Disponível em: <[http://www.fao.org/docs/up/easypol/302/charting\\_income\\_inequality\\_000en.pdf](http://www.fao.org/docs/up/easypol/302/charting_income_inequality_000en.pdf)>. Acesso em: 11 out. 2012.

BEZERRA, Marcos Otávio. Políticos, Representação Política e Recursos Públicos. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 7, n. 15, p. 181-207, jul. 2001.

BONAVIDES, Paulo. O Estado Federal. In: \_\_\_\_\_. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 179-191.

BORGES, André. The Political Consequences of Center-Led Redistribution in Brazilian Federalism: The Fall of Subnational Party Machines. **Latin American Research Review**, v. 46, n. 3, p. 21-45, 2011.

BORGES, André; PAULA, Carolina de; ROCHA, Carlos. Eleições Legislativas e Geografia do Voto em Contexto de Preponderância do Executivo. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 8., 2012, Gramado. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <[http://www.starlinetecnologia.com.br/abcp2012/arquivos/13\\_7\\_2012\\_15\\_58\\_39.pdf](http://www.starlinetecnologia.com.br/abcp2012/arquivos/13_7_2012_15_58_39.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 13 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n.º 78, de 20 de dezembro de 1993. Disciplina a fixação do número de Deputados, nos termos do art. 45, § 1º, da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 jan. 1994. Disponível em: <[http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/codigo\\_eleitoral/lc78.html](http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/codigo_eleitoral/lc78.html)>. Acesso em: 23 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n.º 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 set. 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp87.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp87.htm)>. Acesso em: 13 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 mai. 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 13 jan. 2013.

BUSSAB, Wilton de O.; MORETTIN, Pedro A.. **Estatística Básica**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

CARVALHO, Nelson Rojas de. **E no Início Eram as Bases**: Geografia Política do Voto e Comportamento Legislativo no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

\_\_\_\_\_. Geografia Política das Eleições Congressuais: A Dinâmica de Representação das Áreas Urbanas e Metropolitanas no Brasil. **Cadernos Metrôpole**, v. 11, n. 22, p. 367-384, jul.-dez. 2009.

CEM. Centro de Estudos da Metrôpole. Disponível em: <<http://www.centrodametropole.org.br/v1/mapoteca/download/RMbhZDT3.jpg>>. Acesso em: 11 out. 2012.

CGU. Controladoria-Geral da União. Gestão de Recursos Federais: Manual para Agentes Municipais. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ManualGestaoRecursosFederais/Arquivos/CartilhaGestaoRecursosFederais.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2013.

CHHIBBER, Pradeep; KOLLMAN, Ken. **The Formation of National Party Systems: Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India, and the United States.** Princeton: Princeton University Press, 2004.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. A Dinâmica Institucional da Cooperação Intergovernamental em Estados Federados: O Caso Brasileiro em Perspectiva Comparada. In: SERAINE, Ana Beatriz dos Santos; SANTOS JUNIOR, Raimundo Batista; MIYAMOTO, Shiguenoli (Org.). **Estado, Desenvolvimento e Políticas Públicas.** Teresina: Universitária da UFPI, 2008. p. 185-221.

ECO, Umberto. A Pesquisa do Material. In: \_\_\_\_\_. **Como se Faz uma Tese.** 20. ed. São Paulo: Perspectiva, 2006. p. 35-79.

FALLETI, Tulia G.. Efeitos da Descentralização nas Relações Intergovernamentais: O Brasil em Perspectiva Comparada. In: SOUZA, Celina; NETO, Paulo Fábio Dantas (Org.). **Governo, Políticas Públicas e Elites Políticas nos Estados Brasileiros.** Rio de Janeiro: Revan, 2006. p. 21-54.

FENWICK, Tracy Beck. Avoiding Governors: The Success of Bolsa Família. **Latin American Research Review**, v. 44, n. 1, p. 102-131, 2009.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002.

\_\_\_\_\_. **Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão.** 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

FIORINA, Morris P.. The Case of the Vanishing Marginals: The Bureaucracy Did It. **The American Political Science Review**, v. 1, n. 1, p. 177-181, Mar. 1977.

FIRJAN. Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. Índice FIRJAN de Gestão Fiscal. Disponível em <<http://www.firjan.org.br/IFGF/>>. Acesso em: 21 abr. 2012.

FMP. Frente Mineira de Prefeitos. **Relação de Prefeitos das Cidades-Pólo de Minas Gerais**[mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <[danilo.bijos@yahoo.com.br](mailto:danilo.bijos@yahoo.com.br)> em 3 set. 2012.

GIBSON, Edward; CALVO, Ernesto F.; FALLETI, Tulia G.. Federalismo Realocativo: Sobre-Representação Legislativa e Gastos Públicos no Hemisfério Ocidental. **Opinião Pública**, Campinas, v. 9, n. 1, p. 98-123, 2003.

GUJARATI, Damodar N.. **Econometria Básica.** 3. ed. São Paulo: Makron Books, 2000.

HAMILTON, Lawrence C.. **Statistics with Stata:** Updated for Version 10. Belmont: Brooks/Cole Cengage Learning, 2009.

HARBERS, Imke. Decentralization and the Development of Nationalized Party Systems in New Democracies: Evidence from Latin America. **Comparative Political Studies**, v. 43, n. 5, p. 606-627, May 2010.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Base Estatcart de Informações Municipais. 2007. 1 CD-ROM.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Download. Estatística. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/download/estatistica.shtm>>. Acesso em: 4 set. 2012.

IGA. Instituto de Geociências Aplicadas. Disponível em: <[http://www.iga.br/SiteIGA/mapas/cgi/IGA\\_09\\_Cartografia.php#MapaMuni](http://www.iga.br/SiteIGA/mapas/cgi/IGA_09_Cartografia.php#MapaMuni)>. Acesso em: 11 out. 2012.

INÁCIO, Magna. Engajamento Parlamentar no Brasil. In: POWER, Timothy J.; ZUCCO JR., Cesar (Org.). **O Congresso por Ele Mesmo: Autopercepções da Classe Política Brasileira**. Belo Horizonte: UFMG, 2011. p. 165-205.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: <[www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)>. Acesso em: 4 set. 2012.

JACOBSON, Gary C.. Congressional Candidates. In: \_\_\_\_\_. **The Politics of Congressional Elections**. 7th ed. New York: Pearson Longman. p. 27-61.

JOHNSTON, Jack; DINARDO, John. **Econometric Methods**. 4th ed. New York: McGraw-Hill, 1997.

JOHNSTON, Ron; PATTIE, Charles. Models of Voting. In: \_\_\_\_\_. **Putting Voters in their Place: Geography and Elections in Great Britain**. New York: Oxford University Press, 2006. p. 1-39.

JONES, Mark P.; MAINWARING, Scott. The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas. **Party Politics**, v. 9, n. 2, p. 139-166, 2003.

KENNEDY, Peter. **Manual de Econometria**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

LIMONGI, Fernando. O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: A Literatura Norte Americana Recente. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 37, p. 3-38, 1.sem. 1994.

LIMONGI, Fernando Papaterra. "O Federalista": Remédios Republicanos para Males Republicanos. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os Clássicos da Política**. 14. ed. São Paulo: Ática, 2006. v. 1. p. 243-287.

MAINWARING, Scott P.. Institutional Rules and the Party System: Federalism, Malapportionment, and Presidentialism. In: \_\_\_\_\_. **Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil**. Stanford: Stanford University Press, 1999. p. 263-280.

MALUF, Sahid. Estado Federal. In: \_\_\_\_\_. **Teoria Geral do Estado**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 167-174.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MAYHEW, David R.. The Electoral Incentive. In: \_\_\_\_\_. **Congress: The Electoral Connection**. 2. ed. New Haven: Yale University Press, 2004. p.11-77.

MESQUITA, Lara. **Emendas ao Orçamento e Conexão Eleitoral na Câmara dos Deputados Brasileira**. 2008. 88 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

MINAS GERAIS. Governo do Estado de Minas Gerais. Conheça Minas. Disponível em: <<http://www.mg.gov.br/governomg/portal/m/governomg/5146-conheca-minas/5146/5044>>. Acesso em: 25 out. 2012.

MONTORO FILHO, André Franco. Federalismo e Reforma Fiscal. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 14, n. 3 (55), p. 20-30, jul.-set. 1994.

MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B.. Federalismo Fiscal. In: \_\_\_\_\_. **Finanças Públicas: Teoria e Prática**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1980. p. 531-578.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

\_\_\_\_\_. O Sistema Eleitoral de Lista Aberta no Brasil. In: \_\_\_\_\_. POWER, Timothy J. (Org.). **Instituições Representativas no Brasil: Balanço e Reforma**. Belo Horizonte: UFMG, 2007. p. 97-122.

PAULA, Carolina de. Para Diversificar o Estudo da Conexão Eleitoral no Brasil: Uma Agenda de Pesquisa. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 1, n. 1, p. 118-133, set. 2010.

PEREIRA, Carlos; MUELER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

\_\_\_\_\_. Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. O que é que o Reeleito Tem? O Retorno: O Esboço de uma Teoria da Reeleição no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 27, n. 4, p. 664-683, out.-dez. 2007.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/Atlas.aspx?view=atlas>>. Acesso em: 12 out. 2012.

REZENDE, Fernando. Federalismo Fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 15, n. 3 (59), p. 5-17, jul.-set. 1995.

\_\_\_\_\_. Brasil: Conflitos Federativos e Reforma Tributária. In: \_\_\_\_\_ (Coord.). **Desafios do Federalismo Fiscal**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e Descentralização em Perspectiva Comparada: Sobre Significados e Medidas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 9-27, jun. 2005.

SAMUELS, David J.. The Gubernatorial Coattails Effect: Federalism and Congressional Elections in Brazil. **The Journal of Politics**, v. 62, n. 1, p. 240-253, feb. 2000.

\_\_\_\_\_. Pork Barreling Is Not Credit Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of the Personal Vote in Brazil. **The Journal of Politics**, v. 64, n. 3, p. 845-863, aug. 2002.

SANTOS, Fabiano. Instituições Eleitorais e Desempenho do Presidencialismo no Brasil. In: \_\_\_\_\_. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte: UFMG, 2003. p. 31-57.

SENADO FEDERAL. Portal Senadores. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/senadores/>>. Acesso em: 26 out. 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, Mauro Santos. Teoria do Federalismo Fiscal: Notas Sobre as Contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 15, n. 1, p. 117-137, jan.-abr. 2005.

SOARES, Fabio Veras; RIBAS, Rafael Perez; OSÓRIO, Rafael Guerreiro. Avaliando o Impacto do Programa Bolsa Família: Uma Comparação com Programas de Transferência Condicionada de Renda de Outros Países. **IPC Evaluation Note**, n. 1, p. 1-12, dez. 2007. (Nota de Avaliação Publicada pelo Centro Internacional de Pobreza do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento).

SOARES, Márcia Miranda; NEIVA, Pedro Robson Pereira. Federalism and Public Resources in Brazil: Federal Discretionary Transfers to States. **Brazilian Political Science Review**, v. 5, n. 2, p. 94-116, 2011.

SOUZA, Celina. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

STEIN, Ernesto et al (Coord.). **A Política das Políticas Públicas: Progresso Econômico e Social na América Latina: Relatório 2006**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

STEPAN, Alfred. Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model. In: KARMIS, Dimitrios; NORMAN, Wayne (Ed.). **Theories of Federalism: A Reader**. 1st ed. New York: Palgrave Macmillan, 2005. p. 255-268.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional. Estatística. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est\\_estados.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_estados.asp)>. Acesso em: 5 set. 2012.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. Tribunal Superior Eleitoral. Eleições Anteriores. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-ant anteriores>>. Acesso em: 3 set. 2012.

TRIOLA, Mario F. **Introdução à Estatística**. 9. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2005.

ZUCCO JR., Cesar. Ideology or What? Legislative Behavior in Multiparty Presidential Settings. **The Journal of Politics**, v. 71, n.3, p. 1076-1092, July 2009.

### APÊNDICE A – BANCO DE DADOS

O banco de dados utilizado neste trabalho foi construído a partir de informações obtidas em diversas instituições de pesquisa e órgãos oficiais. Para conferir maior transparência ao trabalho, encontram-se relacionados na Figura 1A, abaixo, todos os arquivos consultados cujos dados foram parcial ou integralmente aproveitados.

Figura 1A – Bases de Dados Originais Utilizadas

Instituição de Pesquisa ou Órgão Oficial (Sigla)	Arquivos Consultados
Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ranking do Índice FIRJAN de Gestão Fiscal, Edição 2012, Ano Base 2007</li> <li>- Ranking do Índice FIRJAN de Gestão Fiscal, Edição 2012, Ano Base 2008</li> <li>- Ranking do Índice FIRJAN de Gestão Fiscal, Edição 2012, Ano Base 2009</li> <li>- Ranking do Índice FIRJAN de Gestão Fiscal, Edição 2012, Ano Base 2010</li> </ul>
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contagem da População 2007 e Estimativas da População 2007, Municípios de Minas Gerais</li> <li>- Total da População em 2010, Resultados do Censo 2010, Municípios de Minas Gerais</li> </ul>
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Partido do Candidato a Prefeito mais Votado no Primeiro Turno, 2004, Municípios de Minas Gerais</li> <li>- Partido do Candidato a Prefeito mais Votado no Segundo Turno, 2004, Municípios de Minas Gerais</li> <li>- Votação do PSDB, Deputado Federal, 2006, Municípios de Minas Gerais</li> <li>- Votação do PT, Deputado Federal, 2006, Municípios de Minas Gerais</li> <li>- Votos Úteis, Deputado Federal, 2006, Municípios de Minas Gerais</li> <li>- Eleitorado, 2006, Municípios de Minas Gerais</li> <li>- Partido do Candidato a Prefeito mais Votado no Primeiro Turno, 2008, Municípios de Minas Gerais</li> <li>- Partido do Candidato a Prefeito mais Votado no Segundo Turno, 2008, Municípios de Minas Gerais</li> <li>- População residente, 1º de julho, Estimativas, 2008, 2009 e 2011, Municípios de Minas Gerais</li> </ul>
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 2000, Municípios de Minas Gerais, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, Versão 1.0.0</li> <li>- Índice de Gini, 2000, Municípios de Minas Gerais, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, Versão 1.0.0</li> <li>- Densidade Demográfica, 2000, Municípios de Minas Gerais, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, Versão 1.0.0</li> </ul>

(Continua)

(Continuação)

Secretaria do Tesouro Nacional (STN)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Finanças do Brasil (FINBRA), Dados Contábeis dos Municípios, Ano 2007, Volume LIII, Agosto/2008</li> <li>- Finanças do Brasil (FINBRA), Dados Contábeis dos Municípios, Ano 2008, Volume LIV, Agosto/2009</li> <li>- Finanças do Brasil (FINBRA), Dados Contábeis dos Municípios, Ano 2009, Volume LV, Setembro/2010</li> <li>- Finanças do Brasil (FINBRA), Dados Contábeis dos Municípios, Ano 2010, Volume LVI, Agosto/2011</li> <li>- Finanças do Brasil (FINBRA), Dados Contábeis dos Municípios, Ano 2011, Volume LVII, Agosto/2012</li> </ul>
Tribunal Superior Eleitoral (TSE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eleições de 2006, Votação Nominal dos Deputados Federais Eleitos, Minas Gerais</li> <li>- Eleições de 2006, Consulta de Resultados Eleitorais, Quadro Geral por Município, Cargo de Deputado Federal, Minas Gerais</li> <li>- Eleições de 2006, Votação Nominal Individual por Município para Deputado Federal Eleito, Minas Gerais (53 arquivos)</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria.

## APÊNDICE B – DICIONÁRIO DE VARIÁVEIS

Algumas variáveis empregadas neste trabalho foram construídas através de combinações entre duas ou mais variáveis. Com estas transformações, tornou-se possível calcular índices, indicadores e variáveis dicotômicas. Sendo assim, e para sistematizar o processo de criação de todas as variáveis, a Figura 1B, a seguir, apresenta o significado, origem, nível de mensuração e unidade de medida das mesmas.

Figura 1B – Dicionário de Variáveis

Nome (Sigla)	Descrição
Transferências Voluntárias Federais <i>per capita</i> (TVF)	- Variável quantitativa contínua - Unidade de medida: reais correntes - Histórico: consiste nos valores anuais <i>per capita</i> de receitas correntes e de capital recebidas pelos Municípios de Minas Gerais na forma de transferências de convênios da União e de suas entidades
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)	- Variável quantitativa contínua - Número puro - Histórico: indicador com amplitude entre 0 e 1
Índice de Gini para a Concentração de Renda Municipal (IGCR-M)	- Variável quantitativa contínua - Número puro - Histórico: indicador com amplitude entre 0 e 1
Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH)	- Variável dicotômica - Categorias: Valor 1: identifica os Municípios de Minas Gerais que pertencem à Região Metropolitana de Belo Horizonte; Valor 0: demais Municípios de Minas Gerais.
Referência de Microrregião (RM)	- Variável dicotômica - Categorias: Valor 1: identifica os Municípios de Minas Gerais que são referência de microrregião; Valor 0: demais Municípios de Minas Gerais.
Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF)	- Variável quantitativa contínua - Número puro - Histórico: indicador com amplitude entre 0 e 1
Fração do Eleitorado Total (FET)	- Variável quantitativa contínua - Número puro - Histórico: proporção do total de eleitores de 2006 para cada Município de Minas Gerais
Fração de Votos Perdidos (FVP)	- Variável quantitativa contínua - Número puro - Histórico: proporção do total de votos válidos das eleições para deputado federal de 2006 destinada a candidatos não eleitos para cada Município de Minas Gerais
Índice de Gini para a Concentração de Votos Efetivos (IGCVE)	- Variável quantitativa contínua - Número puro - Histórico: indicador com amplitude entre 0 e 1 que mensura o nível de concentração dos votos nominais entre os deputados federais eleitos em 2006 para cada Município de Minas Gerais

(Continua)

(Continuação)

Número de Deputados Eleitos (NDE)	- Variável quantitativa discreta - Unidade de medida: número de deputados - Histórico: mensura o número de deputados federais, entre os eleitos em 2006, para os quais cada Município de Minas Gerais destinou votos
Índice de Gini para a Concentração de Votos Efetivos Ponderado (IGCVEP)	- Variável quantitativa contínua - Número puro - Histórico: indicador que resulta da equação $IGCVEP = IGCVE \times (REC \div 53)$
Votação Proporcional do PSDB (VPPSDB)	- Variável quantitativa contínua - Número puro - Histórico: razão entre os votos obtidos pelo PSDB nas eleições para deputado federal de 2006 e o total de votos válidos para cada Município de Minas Gerais
Votação Proporcional do PT (VPPT)	- Variável quantitativa contínua - Número puro - Histórico: razão entre os votos obtidos pelo PT nas eleições para deputado federal de 2006 e o total de votos válidos para cada Município de Minas Gerais
Alinhamento Partidário Executivo Direto (APED)	- Variável dicotômica - Categorias: Valor 1: identifica os Municípios de Minas Gerais cujos chefes do Poder Executivo Municipal pertencem ao mesmo partido político do chefe do Poder Executivo federal; Valor 0: demais Municípios de Minas Gerais.
Alinhamento Partidário Executivo Indireto (APEI)	- Variável dicotômica - Categorias: Valor 1: identifica os Municípios de Minas Gerais cujos chefes do Poder Executivo Municipal pertencem aos demais partidos políticos que integram a coalizão de governo do chefe do Poder Executivo federal; Valor 0: demais Municípios de Minas Gerais.
Deputado Federal Mais Votado do PT (DFMVPT)	- Variável dicotômica - Categorias: Valor 1: identifica os Municípios de Minas Gerais cujo deputado federal mais votado nas eleições de 2006 pertence ao PT; Valor 0: demais Municípios de Minas Gerais.

Fonte: Elaboração própria.

## APÊNDICE C – LISTAS

Figura 1C – Lista de Deputados Federais Eleitos em Minas Gerais em 2006

Candidato	Partido	Votos Nominais	Situação	Coligação Eleitoral
Ademir Camilo Prates Rodrigues	PDT	68.743	Eleito	(sem coligação)
Aelton José de Freitas	PL	85.362	Eleito	PP / PTB / PL / PFL / PAN / PSDB
Alexandre Silveira de Oliveira	PPS	147.663	Eleito	(sem coligação)
Antonio Eustaquio Andrade Ferreira	PMDB	111.742	Eleito	PT / PMDB / PRB / PC do B
Antônio Roberto Soares	PV	141.295	Eleito	(sem coligação)
Aracely de Paula	PL	92.309	Eleito	PP / PTB / PL / PFL / PAN / PSDB
Bonifácio José Tamm de Andrada	PSDB	143.800	Eleito	PP / PTB / PL / PFL / PAN / PSDB
Carlos Carmo Andrade Melles	PFL	118.076	Eleito	PP / PTB / PL / PFL / PAN / PSDB
Carlos Willian de Souza	PTC	35.681	Eleito	PSDC / PTC / PRONA
Ciro Francisco Pedrosa	PV	131.984	Eleito	(sem coligação)
Custódio Antônio de Mattos	PSDB	105.786	Eleito	PP / PTB / PL / PFL / PAN / PSDB
Edmar Batista Moreira	PFL	93.360	Eleito	PP / PTB / PL / PFL / PAN / PSDB
Eduardo Luiz Barros Barbosa	PSDB	123.450	Eleito	PP / PTB / PL / PFL / PAN / PSDB
Elismar Fernandes Prado	PT	93.476	Eleito	PT / PMDB / PRB / PC do B
Fábio Augusto Ramalho dos Santos	PV	61.086	Eleito	(sem coligação)
Fernando Alberto Diniz	PMDB	103.906	Eleito	PT / PMDB / PRB / PC do B
George Hilton dos Santos Cecilio	PP	83.109	Eleito	PP / PTB / PL / PFL / PAN / PSDB
Geraldo Thadeu Pedreira dos Santos	PPS	94.984	Eleito	(sem coligação)
Gilmar Alves Machado	PT	82.110	Eleito	PT / PMDB / PRB / PC do B
Humberto Guimarães Souto	PPS	64.836	Eleito	(sem coligação)
Jaime Martins Filho	PL	157.341	Eleito	PP / PTB / PL / PFL / PAN / PSDB
João Bittar Junior	PFL	102.714	Eleito	PP / PTB / PL / PFL / PAN / PSDB
Joao Lucio Magalhaes Bifano	PMDB	82.030	Eleito	PT / PMDB / PRB / PC do B
Jose Fernando Aparecido de Oliveira	PV	79.883	Eleito	(sem coligação)
José Leonardo Costa Monteiro	PT	77.107	Média	PT / PMDB / PRB / PC do B
José Miguel Martini	PHS	88.900	Eleito	PSC / PSB / PHS
José Rafael Guerra Pinto Coelho	PSDB	80.093	Média	PP / PTB / PL / PFL / PAN / PSDB
José Santana de Vasconcellos Moreira	PL	110.202	Eleito	PP / PTB / PL / PFL / PAN / PSDB
José Saraiva Felipe	PMDB	132.694	Eleito	PT / PMDB / PRB / PC do B
Julio Cesar Delgado	PSB	75.504	Eleito	PSC / PSB / PHS
Juvenil Alves Ferreira Filho	PT	110.651	Eleito	PT / PMDB / PRB / PC do B
Lael Vieira Varella	PFL	148.370	Eleito	PP / PTB / PL / PFL / PAN / PSDB
Leonardo Lemos Barros Quintão	PMDB	135.306	Eleito	PT / PMDB / PRB / PC do B
Lincoln Diniz Portela	PL	85.447	Eleito	PP / PTB / PL / PFL / PAN / PSDB
Luiz Fernando Ramos Faria	PP	88.610	Eleito	PP / PTB / PL / PFL / PAN / PSDB
Marcio Reinaldo Dias Moreira	PP	126.304	Eleito	PP / PTB / PL / PFL / PAN / PSDB
Marcos Montes Cordeiro	PFL	86.303	Eleito	PP / PTB / PL / PFL / PAN / PSDB
Maria do Carmo Lara Perpétuo	PT	86.506	Eleito	PT / PMDB / PRB / PC do B
Maria do Socorro Jô Moraes Vieira	PC do B	111.330	Eleito	PT / PMDB / PRB / PC do B
Maria Lúcia Cardoso	PMDB	78.242	Média	PT / PMDB / PRB / PC do B
Mario de Oliveira	PSC	77.719	Eleito	PSC / PSB / PHS
Mário Lúcio Heringer	PDT	73.664	Eleito	(sem coligação)
Mauro Ribeiro Lopes	PMDB	92.352	Eleito	PT / PMDB / PRB / PC do B
Miguel Correa da Silva Junior	PT	80.049	Eleito	PT / PMDB / PRB / PC do B
Narcio Rodrigues da Silveira	PSDB	152.075	Eleito	PP / PTB / PL / PFL / PAN / PSDB
Odair José da Cunha	PT	87.100	Eleito	PT / PMDB / PRB / PC do B
Olavo Bilac Pinto Neto	PL	139.200	Eleito	PP / PTB / PL / PFL / PAN / PSDB
Paulo Abi-Ackel	PSDB	126.481	Eleito	PP / PTB / PL / PFL / PAN / PSDB
Paulo Piau Nogueira	PPS	77.004	Eleito	(sem coligação)
Reginaldo Lazaro de Oliveira Lopes	PT	81.302	Eleito	PT / PMDB / PRB / PC do B
Rodrigo Batista de Castro	PSDB	294.199	Eleito	PP / PTB / PL / PFL / PAN / PSDB
Virgílio Guimarães de Paula	PT	101.225	Eleito	PT / PMDB / PRB / PC do B
Vitor Penido de Barros	PFL	77.079	Média	PP / PTB / PL / PFL / PAN / PSDB

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos em TSE (2012).

Figura 2C – Listas de Coalizões Presidenciais

Listas	Partidos
Coalizão Presidencial do PT entre 2007 e 2010	PMDB, PRB, PCdoB, PSB, PP, PR, PTB, PV, PDT, PSC, PAN, PTdoB, PMN e PHS
Coalizão Presidencial do PT em 2011	PMDB, PP, PR, PSB, PDT, PTB, PSC, PCdoB, PRB, PMN, PTdoB, PHS, PRTB, PRP, PTC e PSL

Fonte: Elaboração própria.

## APÊNDICE D – ROTINA DE TESTES DOS MODELOS DE REGRESSÃO

No caso dos coeficientes de regressão, foram conduzidos testes  $t$  bilaterais para testar a hipótese nula de que o valor do coeficiente é igual a zero. Para evitar o excesso de informações, optou-se por reportar apenas o valor  $p$  resultante de cada teste e assinalar os coeficientes que exibiram significância estatística aos níveis de 10%, 5% e 1% (JOHNSTON; DINARDO, 1997).

Para avaliar a qualidade dos modelos, foram reportadas algumas estatísticas de praxe, tais como o número de observações, o valor de  $R^2$  ou coeficiente de determinação e o valor de  $R^2$  ajustado. Além disso, foram realizados testes  $F$  para a significância global dos modelos com a fixação dos níveis de confiança de 5% e 1% para a rejeição da hipótese nula de que todos os coeficientes de regressão são iguais a zero (GUJARATI, 2000).

Por fim, e com o objetivo de verificar a eventual violação dos pressupostos do modelo clássico de regressão linear, os modelos foram submetidos ao teste Breusch-Pagan e Cook-Weisberg para heteroscedasticidade, ao teste Ramsey para o erro de especificação e à avaliação do Fator de Inflação de Variância (FIV) para detectar a presença de multicolinearidade (HAMILTON, 2009).

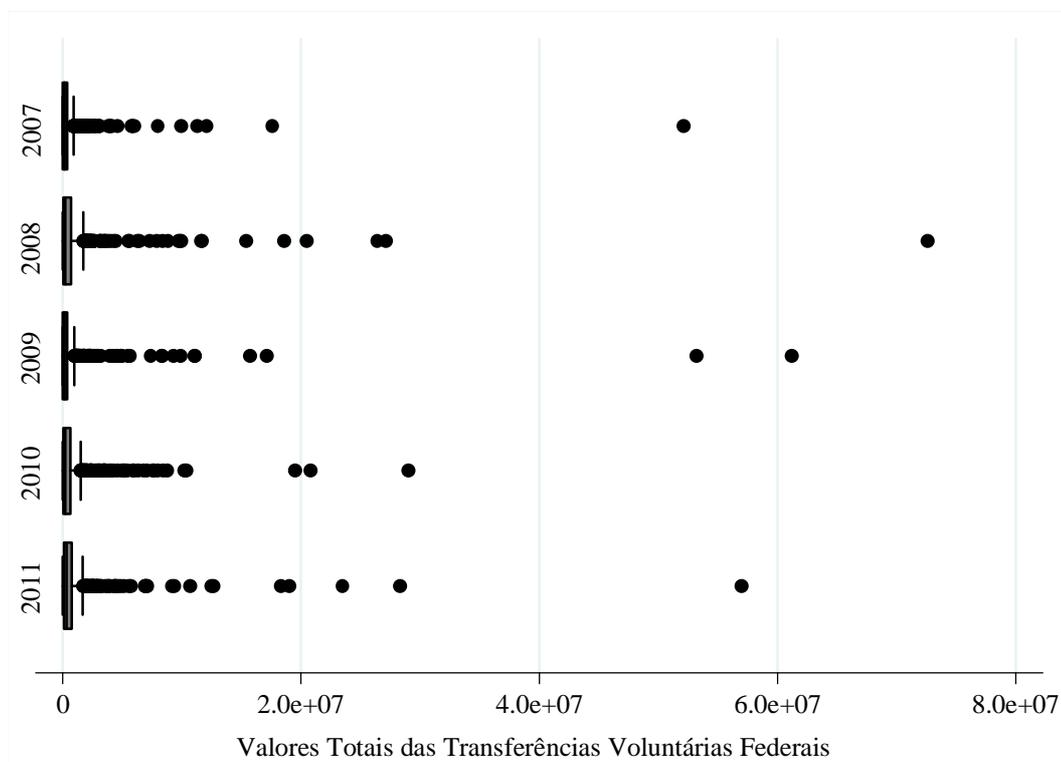
No teste Breusch-Pagan e Cook-Weisberg para heteroscedasticidade, a hipótese nula é que os resíduos possuem variância constante. Nos casos em que o teste rejeitou a hipótese nula ao nível de significância de 5%, ou seja, uma vez detectada a heteroscedasticidade, as inferências quanto à significância estatística dos coeficientes de regressão foram realizadas utilizando o erro-padrão robusto (HAMILTON, 2009).

Já o teste Ramsey tem como hipótese nula a proposição de que o modelo não possui variáveis omitidas, isto é, o modelo não possui erro de especificação e não há autocorrelação nos resíduos. Nesse caso, o propósito é aceitar a hipótese nula a um nível de significância de pelo menos 5%. Devido à presença dos *outliers* na variável dependente, optou-se pela versão do teste de Ramsey baseada nas variáveis independentes (HAMILTON, 2009).

Quanto à multicolinearidade, a verificação contou com dois critérios. Primeiramente, valeu-se da regra prática que sugere a presença de multicolinearidade quando o modelo registra um valor elevado para  $R^2$  e poucos coeficientes de regressão estatisticamente significantes. Ademais, utilizou-se o inverso do FIV ( $1/FIV$ ) para avaliar a relação entre as variáveis independentes. De acordo Gujarati (2000) o valor ( $1/FIV$ ) varia de 0, quando uma variável está perfeitamente relacionada às demais, a 1, situação na qual a variável não possui relação com as outras. O inverso de FIV ( $1/FIV$ ) também pode ser interpretado como a proporção da variação de uma variável que é independente de todas as outras variáveis (HAMILTON, 2009). O nível de tolerância fixado para ( $1/FIV$ ) foi de 0,45 para todas as variáveis inseridas nos modelos, inclusive os termos de interação.

## APÊNDICE E – ILUSTRAÇÕES E TABELAS COMPLEMENTARES

Figura 1E – Distribuição dos Valores Totais das Transferências Voluntárias Federais para os Municípios de Minas Gerais no Período 2007-2011



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos em STN (2012).

Tabela 1E – Verificação de Multicolinearidade nos Modelos de Regressão Linear Múltipla sobre as Transferências Voluntárias Federais *per capita* (TVF) para os Municípios de Minas Gerais

Variáveis Independentes e Interações dos Modelos de Regressão	Tolerância ao Fator Inflação de Variância (1/FIV)				
	2007	2008	2009	2010	2011
IDH-M	0,644773	0,667750	0,661077	0,664420	0,670910
IGCR-M	0,770760	0,778281	0,772243	0,759660	0,782155
RMBH	0,846028	0,838713	0,851107	0,845577	0,836061
RM	0,659603	0,667093	0,660523	0,656914	0,646128
IFGF	0,857702	0,935256	0,900359	0,931173	0,925406
FET	0,794777	0,792308	0,803968	0,801534	0,796758
FVP	0,848969	0,854162	0,865053	0,866944	0,863816
IGCVEP	0,637015	0,643854	0,638684	0,635026	0,622014
VPPSDB	0,902295	0,910711	0,907753	0,912835	0,912258
VPPT	0,623816	0,623373	0,637336	0,631799	0,650110
APED	0,572072	0,569044	0,584980	0,589273	0,579339
APEI	0,902625	0,901946	0,833872	0,829291	0,820780
DFMVPT	0,507004	0,506191	0,487781	0,478021	0,492037
DFMVPT♦APED	0,464954	0,466226	0,479096	0,478289	0,484367

Fonte: Elaboração própria.