

**Tribunal de Contas da União (TCU)
Senado Federal (SF)
Secretaria de Orçamento Federal (SOF)
Controladoria-Geral da União (CGU)**

ESPECIALIZAÇÃO EM ORÇAMENTO PÚBLICO

Transferências Voluntárias no Brasil: critérios para distribuição de recursos para os municípios e estados brasileiros.

Teonio Wellington Martins

Romilson Rodrigues Pereira (mestre)

Brasília – DF, novembro 2010.

**Tribunal de Contas da União (TCU)
Senado Federal (SF)
Secretaria de Orçamento Federal (SOF)
Controladoria-Geral da União (CGU)**

ESPECIALIZAÇÃO EM ORÇAMENTO PÚBLICO

Transferências Voluntárias no Brasil: critérios para distribuição de recursos para os municípios e estados brasileiros.

Teonio Wellington Martins

Orientador: Romilson Rodrigues Pereira (mestre)

Artigo apresentado ao Instituto Serzedello Corrêa
– ISC/TCU, como requisito parcial à obtenção do
grau de Especialista em Orçamento Público.

Brasília – DF, novembro 2010.

RESUMO

A partir de estudos teóricos e empíricos da existência de elevada correlação, nos mais variados países, entre o resultado macroeconômico e desempenho eleitoral, este trabalho analisa a existência de correlação positiva entre o volume de recursos transferidos por meio de convênios para estados e municípios pelo governo central e a motivação política, em detrimento de critérios objetivos e técnicos. Considerou-se como motivação política o alinhamento político de prefeitos e governadores pertencentes ao mesmo partido político do Presidente da República. Concluiu-se, para os entes analisados, que não há uma correlação positiva entre o alinhamento político de prefeitos e governadores com o volume dos recursos transferidos por meio de convênios. Apesar de não se confirmarem as hipóteses, verificou-se que, de ano a ano, há diferenças substanciais no volume de recursos recebidos. Dessa forma, mostra-se que há espaço para um ajuste no marco legal brasileiro no sentido de se ter, de forma mais contundente, transferências motivadas por critérios técnicos.

ABSTRACT

From theoretical and empirical studies of the existence of high correlation, in various countries, including the macroeconomic outcome and electoral performance, this study examines the positive correlation between the volume of resources transferred through agreements to state and municipal government central and politically motivated, rather than objective criteria and techniques. Was considered politically motivated the political alignment of mayors and governors belonging to the same political party of the president. It was, for the loved analyzed, there is a positive correlation between the political alignment of mayors and governors with the volume of resources transferred through agreements. Although not confirm the hypothesis, it was found that from year to year, there are substantial differences in the amount of funding received. Thus, it is shown that there is room for adjustment in the Brazilian legal system in order to have, most starkly, transfers motivated by technical criteria.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. METODOLOGIA	9
3. TEORIAS DOS CICLOS POLÍTICOS ECONÔMICOS E DOS ORÇAMENTOS	9
4. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	11
4.1 Conceitos	11
4.2 Histórico.....	12
4.3 Origem dos recursos destinados a convênios	13
4.4 Justificativas para Celebração de Convênios.....	13
4.5 Características Desejáveis das Transferências Governamentais.....	14
4.6 Aplicação das características às Transferências Voluntárias no Brasil	16
5. EVIDÊNCIA EMPÍRICA: MOTIVAÇÃO E CRITÉRIOS PARA REALIZAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS E O CICLO FISCAL DE MEIO DE MANDATO .	17
5.1. Recursos transferidos para os Estados	20
5.2. Recursos transferidos para os Municípios	24
6. CONCLUSÃO	28
7. REFERÊNCIAS	32

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Mandato e eleição do Presidente, governadores e prefeitos:	18
Tabela 2 - Quantitativos Consolidados.....	19

Índice de Gráficos

Gráfico 1 - Média de recursos recebidos por convênios pelos estados governados pelo PSDB até 2006.	20
Gráfico 2 - Média dos recursos recebidos por meio de convênios pelos estados governados pelo PT até 2006... 21	
Gráfico 3 - Média de recursos recebidos por convênios pelos estados governados pelo PSDB até 2010.	21
Gráfico 4 - Média dos recursos recebidos por meio de convênios pelos estados governados pelo PT até 2010... 22	
Gráfico 5 - Média dos recursos recebidos por meio de convênios pelos estados governados pelos demais partidos até 2006.	23
Gráfico 6 - Média dos recursos recebidos por meio de convênios pelos estados governados pelos demais partidos até 2010.	23
Gráfico 7 - Média dos recursos recebidos por meio de convênios pelos municípios governados pelo PSDB até 2006.....	25
Gráfico 8 - Média dos recursos recebidos por convênios pelos municípios governados pelo PT até 2006.....	25
Gráfico 9 - Média dos recursos recebidos por convênios pelos municípios governados pelos demais partidos até 2006.....	26
Gráfico 10 - Média dos recursos recebidos por convênios pelos municípios governados pelo PT até 2008.....	27
Gráfico 11 - Média dos recursos recebidos por meio de convênios pelos municípios governados pelo PSDB até 2008.....	27
Gráfico 12 - Média dos recursos recebidos por meio de convênios pelos municípios governados pelos demais partidos até 2008.	28

1. INTRODUÇÃO

Depois da Emenda Constitucional nº 16, de junho de 1997, estabeleceu-se o instituto da reeleição de Presidente da República, governadores e prefeitos, para um único mandato posterior. A reeleição traz à tona a discussão sobre o uso de ciclos econômicos induzidos por decisões políticas com o intuito de manter no poder os titulares de cargos públicos.

Os estudos econômicos sempre se mostraram curiosos com a coincidência existente entre as flutuações econômicas e eleições. Kerr (1944) apresentou estudo concluindo que o voto republicano nos estados Unidos era influenciado positivamente pelas condições econômicas favoráveis naquele país.

Desde então, diversos estudos tentam discernir essa relação entre crescimento e eleições. Kramer (1971) promoveu estudo analisando o voto americano para a presidência e para o Congresso de 1896 a 1964. No mesmo sentido dos estudos de Kerr, o trabalho evidenciou a relação positiva entre economia e eleições, e concluiu que uma redução de 10% na renda pessoal *per capita* gera uma perda de aproximadamente 5% das cadeiras ocupadas pelo partido do presidente no Congresso. O estudo também sugeriu que flutuações econômicas explicam aproximadamente 50% da variação do voto no Legislativo daquele país.

Conclui-se, dessa maneira, a importância que os eleitores atribuem ao desempenho da economia no momento de votar, ficando clara a existência de um incentivo para que um político que está no poder tente induzir um maior crescimento econômico em períodos próximos às eleições de forma a receber os benefícios do crescimento econômico momentâneo e conseguir se eleger.

Cabe ressaltar que, em uma república federativa como o Brasil, existe um canal indireto adicional de aumento dos gastos públicos nas esferas mais baixas na hierarquia federativa, qual sejam, as transferências de recursos recebidas de esferas hierarquicamente superiores. Nesses casos, o orçamento de entes subnacionais (município e estados) pode ser fortemente inflado por transferências voluntárias da União.

No Brasil, os principais exemplos de transferências voluntárias são os convênios e contratos de repasse. Tais instrumentos apresentam grande flexibilidade para lidar com situações específicas ou imprevistas. Aumentam, contudo, a discricionariedade do Governo Federal, que pode direcionar politicamente os recursos, principalmente nos anos que antecedem os pleitos eleitorais.

A existência desse tipo de transferência pode, ainda, agregar um fator de grande incentivo a atitudes incompatíveis com a responsabilidade fiscal, podendo funcionar como um mecanismo anunciado de resgate para aquelas localidades que necessitem de socorro financeiro e com poder de pressão política suficiente.

Apesar de sujeita a esse tipo de adversidade na distribuição de recursos, há diversas justificativas para a implementação desse tipo de transferência. A primeira delas seria a de se utilizar as necessidades locais como instrumentos para promover uma redistribuição de renda. Assim, dada a existência de dificuldades logísticas e de informação para se implementar, em âmbito nacional, uma política de transferência com base em critérios técnicos, os governos subnacionais funcionariam como agentes do governo central, recebendo recursos e encarregando-se da implantação de políticas sociais redistributivas em âmbito local. Dessa forma, os gestores evitariam o uso político das transferências voluntárias.

Visando coibir o uso político das transferências voluntárias, a Lei nº 9.504/97, a Lei Eleitoral, vedou aos agentes públicos, servidores ou não, condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais, incluindo a proibição expressa de, nos três meses que antecedem o pleito, “realizar transferência voluntária de recursos da União aos estados e municípios, e dos estados aos municípios, sob pena de nulidade de pleno direito (do ato que gerou tais transferências), ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública”¹.

Desse modo, considerando as explicações acima, o objetivo deste trabalho é verificar a existência de motivação política que interfira no montante das transferências voluntárias da União para os estados e para os municípios. Para tanto, consideramos como motivação política o fato de o prefeito ou o governador serem alinhados politicamente com o Governo Federal. Desse modo, critérios técnicos de distribuição de recursos ficariam em segundo plano.

Examinaremos se há uma relação positiva entre o alinhamento político dos responsáveis pelos recursos de transferências voluntárias da União com os prefeitos e governadores, tendo como base o volume médio de recursos provenientes das transferências voluntárias transferidos do Governo Federal para os entes subnacionais.

¹ Art. 73, Inciso VI da Lei nº. 9.504/97.

2. METODOLOGIA

O trabalho foi elaborado com base no confronto e análise das seguintes informações:

- a) extração, no SIAFI, de informações dos convênios firmados entre a União, estados e municípios entre 2004 a 2010, considerando, apenas, os valores liberados para os respectivos entes;
- b) verificação dos quantitativos de convênios e do montante de recursos descentralizados para todas as capitais (entes estaduais) e para os municípios com mais de um milhão de habitantes (entes municipais), segundo os dados de população estimada do IBGE 2010;
- c) consulta, no portal do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), dos partidos governantes para os entes selecionados de 2002 a 2010.
- d) cálculo dos valores médios liberados por ano de celebração do convênio e por ente da federação selecionado, considerando o volume de recursos liberados dividido pelo número de convênios firmados.

Desse modo, a primeira parte do trabalho será dedicada a apresentar um resumo de estudos relacionados aos ciclos políticos-orçamentários e conceitos referentes às transferências voluntárias.

A segunda parte fará uma análise numérica dessa questão, tendo como objetivo verificar se há picos nos ciclos orçamentários nos municípios e estados brasileiros, tendo como justificativa a motivação política anteriormente explicada.

3. TEORIAS DOS CICLOS POLÍTICOS ECONÔMICOS E DOS ORÇAMENTOS

Nordhaus (1975) desenvolveu um estudo que chamou de teoria dos ciclos políticos de negócios (*political business cycle*). Segundo o autor, ao perceber o efeito da economia no voto, o presidente decide aumentar a oferta da moeda em ano eleitoral de forma a conseguir crescimento na produção do país e, dessa maneira, diminuir o desemprego. Diante disso, a reação dos eleitores é positiva, ignorando o fato de que o ato do governo poderá gerar inflação, trazendo novos problemas à sociedade no futuro.

Desse modo, o ocupante de um cargo usa a política de crescimento de gastos para estimular a economia nacional durante o ano eleitoral. Isto é, ele tenta aumentar suas chances de reeleição buscando políticas que visem estimular o crescimento da economia e reduzir o desemprego.

Posteriormente, a hipótese do ciclo político de negócios assume que os governantes adotam políticas restritivas no início do governo, aumentando o desemprego para reduzir a inflação. Contudo, na medida em que as eleições vão se aproximando, a expansão se instaura para garantir que a queda do desemprego obtenha a aprovação do eleitor mesmo até quando o nível de desemprego chegue a pressionar a inflação. Assim, haveria um ciclo sistemático no desemprego, aumentando na primeira parte do mandato do governante e diminuindo na segunda.

Assim, o modelo dos ciclos político-econômicos pretende induzir o setor econômico a analisar de que modo a situação da economia influencia as preferências dos eleitores e, conseqüentemente, a avaliação dos partidos, e de que forma o governo, por sua vez, influencia o estado da economia (inflação, desemprego, investimento, taxa de juros, gastos governamentais, transferências de recursos e subsídios).

Em síntese, a teoria dos ciclos político-econômicos estuda as interações entre as decisões de políticas econômicas e as considerações e decisões políticas dos governantes. A previsão mais conhecida da teoria é que o ciclo de negócios espelha a agenda do ciclo eleitoral.

A ideia básica desse modelo político-econômico é que o governo é capaz de influenciar o setor econômico com o auxílio de instrumentos de políticas macroeconômicas (políticas fiscal, monetária, cambial, de crédito, etc.). Assume-se, desse modo, que os eleitores julguem o desempenho do governo somente pelas condições econômicas no ano das eleições.

Conclui-se desse modo, que o estudo de Nordhaus (1975) admite a possibilidade de os eleitores serem constantemente enganados pelo governante, apesar do limitado efeito que a política de expansão monetária traz ao crescimento econômico no médio e longo prazo.

Há, ainda, estudos realizados que tiveram como objetivo mostrar a estratégia de manutenção de poder dos governantes não com foco na política monetária, mas na política fiscal. Trata-se de teoria conhecida como *Political Budget Cycle* (ciclos político-orçamentários), desenvolvido por Rogoff (1990).

Segundo este autor, quando os eleitores não têm o conhecimento necessário a respeito da competência administrativa dos políticos, os chefes de governo tendem a distorcer a política fiscal, cortando tributos, aumentando as transferências e promovendo gastos imediatos, de forma a mostrar uma suposta competência e, em conseqüência, aumentar as chances de serem reeleitos.

No Brasil, Sakurai (2004) testou a existência de ciclos eleitorais nos municípios do estado de São Paulo, tendo como base as transferências deste ente para as prefeituras do estado, encontrando uma correlação positiva entre a ocorrência de ano eleitoral e o aumento dos gastos, atestando que há ciclos políticos-orçamentários em São Paulo.

4. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

4.1 Conceitos

No Brasil, os principais exemplos de transferências voluntárias são os convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares, como os contratos de repasse. São objeto deste estudo os convênios.

Transferências voluntárias são os recursos financeiros repassados pela União aos estados, Distrito Federal e municípios em decorrência da celebração desses instrumentos, cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente aos partícipes. Conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), é “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.”

Conforme o § 1º do artigo 1º do Decreto nº 6.170/07, convênio é o “acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação”.

Nota-se a amplitude do conceito. No entanto, o artigo 6º da Portaria Interministerial nº 127/08 proíbe a celebração de convênios e contratos de repasse entre órgãos e entidades da administração pública federal, caso em que se denominará termo de cooperação. O inciso XVIII do § 1º do artigo 1º daquela norma define o termo de cooperação como “instrumento de descentralização de crédito entre órgãos e entidades da administração pública federal, direta e

indireta, para executar programa de governo, envolvendo projeto, atividade, aquisição de bens ou evento, mediante portaria ministerial e sem a necessidade de exigência de contrapartida”.

Marçal Justen Filho (2005) ensina que o convênio é o instrumento de realização de um determinado e específico objetivo, em que os interesses não se contrapõem – ainda que haja prestações específicas e individualizadas, a cargo de cada partícipe. Segundo o autor, no convênio, a assunção de deveres destina-se a regular atividade harmônica de sujeitos integrantes da Administração Pública, que buscam a realização imediata de um mesmo e idêntico interesse público.

4.2 Histórico

Segundo Durão (2004) na Constituição Republicana de 1891 os convênios já recebiam algum tratamento. A Carta de 1934 faz menção a “acordo” e detalha como fazê-lo entre os respectivos governos. A Constituição de 1937 trouxe previsão de ocorrência de agrupamento de municípios para instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns, nos termos de seu artigo 29. Segundo o autor, as Constituições de 1946, 1967 e 1969 já abordavam, também, a expressão convênio.

A cooperação no âmbito da administração pública se deu de forma mais consistente com a Constituição de 1988. O artigo 23 desta Carta Política, ao tratar da Organização do estado, foca a ideia de cooperação associativa, ao disciplinar a competência comum entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Essa ideia foi reforçada com a Emenda Constitucional 19/98, a chamada Reforma Administrativa.

Nesse contexto, o artigo 241 da Carta Magna, dispõe que “a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos”.

4.3 Origem dos recursos destinados a convênios

Segundo o TCU², as dotações orçamentárias destinadas a convênios são alocadas ao Orçamento-Geral da União (OGU), contemplando nominalmente o ente da federação ou a entidade privada sem fins lucrativos, por proposta do Poder Executivo ou por meio de emenda ao orçamento, de iniciativa de deputado federal ou senador. A outra forma de se alocar recursos ao OGU para transferências voluntárias por meio de convênios é quando não há a contemplação explícita e sim a destinação de recursos para determinado programa orçamentário, com indicação da região de interesse do pretendente, para aplicação por meio de órgãos ou entidades dos entes federados ou por entidade não governamental.

Ficam claras nessas duas formas de destinações que a discricionariedade dos gestores predomina na segunda situação, uma vez que a falta de “carimbo” para determinado ente da federação ou entidade privada possibilita aos gestores dos recursos celebrarem convênios sem critérios objetivos, sem justificativas técnicas e sem a finalidade pública, podendo se utilizar do instrumento como “moeda política”.

4.4 Justificativas para Celebração de Convênios

Segundo Candeia (2009), ao Estado compete a promoção do bem de todos, conforme objetivo expresso no art. 3º, item IV, da CF/88. Sem desconhecer o interesse macro do País, em que se revelam preocupações estatais nas áreas econômicas, sociais, culturais, públicas e privadas, os convênios possuem características eminentemente públicas, seja para a consecução sob a responsabilidade de entidade pública ou privada.

Continua, explicitando que, no objetivo, importa que o interesse seja comum, e que não haja intenção de auferir lucro por meio da celebração de convênio. Tanto é assim que é vedado “destinar recursos públicos como contribuições, auxílios ou subvenções às instituições privadas com fins lucrativos”, conforme art. 5º, II, da IN STN n.º 01/97.

Desse modo, a justificativa para a celebração de convênio deve pautar-se em interesse público recíproco existente entre os entes concedentes e convenientes. De outra sorte, faltará o requisito basilar para a celebração de convênio: a finalidade pública.

² Brasil. Tribunal de Contas da União. **Convênios e outros repasses**. Tribunal de Contas da União. 2. ed. Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo, 2008.

4.5 Características Desejáveis das Transferências Governamentais

Segundo estudo realizado por Mendes, Miranda e Cosio (2008), o mecanismo de funcionamento de cada transferência específica lhe imprime características particulares, que podem ser mais ou menos desejáveis de acordo com o objetivo almejado. Por exemplo, ao conceder recursos para a educação, no qual há para o governo receptor subsídios equivalentes, haverá, para quem recebe, certo nível de corresponsabilidade o que, supostamente, ampliaria a *accountability* do governo receptor.

Ressaltam, no entanto, que algumas dessas características podem estar total ou parcialmente em confronto com outras, a princípio igualmente desejáveis. Por exemplo, a flexibilidade por si só é uma característica desejável, porém, essa feição pode favorecer a distribuição das transferências com base em critérios de apoio político, o que é indesejável do ponto de vista de eficiência do sistema. É o que pode acontecer no caso de transferências voluntárias não pautadas em critérios objetivos e justificativas técnicas de descentralização.

Continuam explicitando que as transferências equalizadoras, por sua vez, podem promover a diminuição das disparidades regionais, o que muitos consideram um objetivo a ser buscado pela estrutura federativa de um país. Contudo, se tais transferências não forem adequadamente desenhadas poderão criar incentivos perniciosos ao exercício da responsabilidade fiscal pelos governos subnacionais.

A seguir, estão listadas e descritas algumas características mais pertinentes das transferências governamentais:

a) Autonomia subnacional

A autonomia para concepção e execução das políticas pelos governos subnacionais é uma característica favorável, na medida em que permite que tais ações sejam focadas nas necessidades e realidades locais. Por exemplo, os governos locais, por estarem mais próximos de seus habitantes, teriam melhores condições de saber as reais necessidades de seus constituintes, de priorizar as políticas, bem como de definir a forma de implementação das mesmas.

De outro modo, os custos de implementação de um governo nacional seriam altos para obter as informações relevantes sobre as necessidades locais.

b) *Accountability*

Na maioria das vezes, na literatura brasileira utiliza-se o termo “prestação de contas” como tradução desse vocábulo. Na literatura internacional, onde o conceito de *accountability* é bastante explorado, alguns autores têm definições precisas para ele.

Alguns definem *accountability* como um problema do tipo agente-principal, onde a população é o principal e o governo o agente. Estaríamos, desse modo, diante do problema agente-principal, cujos interesses nem sempre são convergentes. Considerando a população como principal, esta não teria capacidade perfeita de monitoramento das ações do primeiro. Quanto mais imperfeita essa capacidade, menor a *accountability* do sistema. Em situações de baixa *accountability*, um governo que não atenda às prioridades de seus eleitores pode, ainda assim, conseguir a sua reeleição.

Portanto, um sistema federativo que amplie a *accountability* é desejável para que a população exerça de fato o controle sobre os seus governantes e possa tomar decisões com racionalidade e clareza sobre a permanência ou não deles, bem como possa monitorar a maior ou menor eficácia na aplicação dos recursos públicos, em especial, das transferências recebidas.

c) Redistribuição Regional

Em muitos países, as desigualdades sociais e econômicas se manifestam não só nas comparações entre indivíduos, mas também entre municípios, estados e regiões. O caso brasileiro é um exemplo desse tipo de desigualdade regional, uma vez que são elevadas as diferenças de renda entre os estados das regiões Norte e Nordeste (mais pobres) e os estados do Sul e Sudeste. Em casos como esse, o caráter redistributivo das transferências governamentais tende a ser bastante valorizado.

d) Redução do Hiato Fiscal

O perfil econômico, o tamanho e a taxa de crescimento da população, a densidade demográfica ou a localização geográfica determinam marcantes diferenças na cesta mais eficiente de bens públicos de cada comunidade. Os autores explicam, como exemplo, que todas as cidades de um país gostariam de ter um hospital público amplamente aparelhado para atender a todo tipo de enfermidade. Isso, porém, não é economicamente viável em pequenas comunidades, que não apresentam escala suficiente para operar esse tipo de serviço público e, portanto, não seria eficiente montar um sistema de transferências destinado a financiar um padrão de gastos públicos como esse. Raciocínio similar se aplica à variedade de serviços

oferecidos (é possível haver clientela suficiente para justificar a construção de uma escola primária, mas faltará demanda suficiente para justificar uma universidade).

Assim, conceituam hiato fiscal como a diferença entre o custo do conjunto de bens e serviços públicos necessários e economicamente viáveis em uma determinada cidade e a capacidade local de financiamento dessa despesa para um dado nível (uniforme para todas as cidades) de custo marginal de financiamento.

4.6 Aplicação das características às Transferências Voluntárias no Brasil

Tendo como base os conceitos expostos, nota-se que as transferências voluntárias no Brasil têm como característica grande flexibilidade para lidar com situações específicas ou imprevistas, uma vez que os recursos orçamentários podem ser autorizados sem a contemplação explícita no orçamento, conforme destacou o TCU³. Essa peculiaridade aumenta, contudo, a discricionariedade do gestor, que pode direcionar politicamente os recursos, principalmente nos anos que antecedem as eleições.

Essas transferências podem apresentar, também, baixa autonomia local e baixa *accountability*, posto que a população local tende a associar a obtenção dos recursos ao capital político do deputado, prefeito ou governador. Desse modo, o poder de cobrança da população é reduzido, uma vez que considera que os recursos foram conseguidos única e exclusivamente com esforço do governante. Considerando tais variáveis, a utilização desses recursos como “moeda” de troca política pode não atender às necessidades da população e, com isso, não diminuir as desigualdades sociais.

As desigualdades sociais se manifestam não só nas comparações entre indivíduos, mas também entre municípios, estados e regiões. O caso brasileiro é um exemplo desse tipo de desigualdade regional, uma vez que são elevadas as diferenças de renda entre os estados das regiões Norte e Nordeste (mais pobres) e os estados do Sul e Sudeste.

Ressalta-se, entretanto, a falta de informações técnicas e relevantes quanto ao conhecimento da realidade dos municípios brasileiros, para fins de descentralização de recursos provenientes dessas transferências. A questão política na distribuição de recursos de convênios, muitas vezes, se sobrepõe aos critérios técnicos e ao conhecimento das

³ Brasil. Tribunal de Contas da União. **Convênios e outros repasses**. Tribunal de Contas da União. 2. ed. Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo, 2008.

necessidades dos municípios, gerando má distribuição de recursos e ausência de atendimento das reais necessidades das populações mais carentes.

Apesar de sujeita a esse tipo de adversidade na distribuição de recursos, há diversas justificativas para a implementação desse tipo de transferência. A primeira delas seria a de se utilizar as necessidades locais como instrumentos para promover uma redistribuição de renda. Assim, dada a existência de dificuldades logísticas e de informação para se implementar, em âmbito nacional, uma política de transferência com base em critérios técnicos, os governos subnacionais funcionariam como agentes do governo central, recebendo recursos e encarregando-se da implantação de políticas sociais redistributivas em âmbito local.

Há que se considerar como fator crítico, ainda, que tais transferências ocupam uma área cinzenta entre aquelas que constituem programas federais estruturados, cujo objetivo é garantir padrões mínimos de determinados serviços públicos, e aquelas que constituem o simples resultado de barganhas políticas.

5. EVIDÊNCIA EMPÍRICA: MOTIVAÇÃO E CRITÉRIOS PARA REALIZAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS E O CICLO FISCAL DE MEIO DE MANDATO

O objetivo deste capítulo é testar, empiricamente, a existência de alguma motivação política que interfira no montante das transferências voluntárias da União para os municípios e para os estados. Para tanto, consideramos como motivação política o fato de o governador ou o prefeito pertencerem ao mesmo partido político do Governo Federal.

A hipótese que estamos testando é que nos entes da federação cujos governantes pertençam ao mesmo partido político do Presidente da República, as receitas com transferências voluntárias, na média, são superiores às dos demais municípios ou estados.

Desse modo, em detrimento de critérios objetivos e justificativas técnicas para descentralização dos recursos, haveria celebração de convênios da União com os estados e municípios considerando a motivação política para apoio à tentativa de eleição, tanto do governante do ente subnacional, quanto para obter apoio do prefeito ou governador nas eleições presidenciais.

Em linha de análise, as características de alta flexibilidade, pautada apenas nas questões políticas, de baixa *accountability* e da baixa distribuição regional seriam fortemente aplicáveis às transferências.

O quadro a seguir, mostra as situações em que podem ocorrer picos nos ciclos orçamentários dos entes subnacionais:

Tabela 1 - Mandato e eleição do Presidente, governadores e prefeitos:

Governante	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Presidente e governador	1º ano de mandato	2º ano de mandato	3ºano de mandato	4º ano de mandato e ano da eleição	1º ano de mandato	2º ano de mandato	3ºano de mandato	4º ano de mandato e ano da eleição
Prefeito	3º ano de mandato	4º ano de mandato e Ano da eleição	1º ano de mandato	2º ano de mandato	3ºano de mandato	4º ano de mandato e Ano da eleição	1º ano de mandato	2º ano de mandato

Considerando o quadro anterior, poderiam ocorrer as seguintes situações, como forma de descentralização de recursos com motivação política:

a) aumento do volume de recursos transferidos por meio de convênios para os entes municipais no segundo ano de mandato dos prefeitos, o que coincidiria com o ano de eleições para Presidente da República;

b) aumento das transferências para os estados nos anos de eleições, tanto para Presidente da República, quanto para governadores;

c) aumento do volume de transferências para os estados no ano de 2008, ano da eleição para prefeitos, como forma de apoio político para eleger prefeitos do partido governante na área federal.

Dadas as restrições de tempo, definimos como escopo os municípios com mais de um milhão de habitantes, de acordo com os dados do IBGE (2010), e as capitais.

Extraiu-se, desse modo, do Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), os dados relativos aos convênios firmados pela União com os estados e municípios nos anos de 2004 a 2010. Retirou-se do escopo os convênios firmados que foram excluídos. Restaram, dessa forma, os convênios nas situações de adimplente, inadimplente, inadimplência suspensa e concluído.

Desse modo, dado o horizonte temporal e as situações descritas na Tabela 1, verificar-se-á se há picos de transferências de recursos de convênios em 2006, 2008 e 2010. Analisaremos, complementarmente, se os volumes de recursos descentralizados demonstram outras tendências.

A tabela a seguir mostra os valores pactuados anualmente, bem como os quantitativos de termos celebrados, tanto com a esfera estadual quanto com a municipal:

Tabela 2 - Quantitativos Consolidados

Ano Celebração	Total	Total de convênios celebrados	Valor Médio das transferências	Variação valor total
2004	7.044.651.226,69	15.250	461.944,34	-
2005	10.962.828.243,30	23.445	467.597,71	55,62%
2006	11.095.102.407,96	22.604	490.846,86	1,21%
2007	33.657.555.490,92	25.937	1.297.665,71	203,36%
2008	17.075.480.518,92	22.938	744.418,89	-49,27%
2009	9.012.670.993,76	6.254	1.441.105,05	-47,22%
2010	3.672.759.259,94	1.571	2.337.848,03	-59,25%

Fonte: Siafi 2004/2010

Considerando as hipóteses descritas, verifica-se que em 2006 houve aumento das descentralizações de recursos. Contudo, o mesmo não aconteceu em 2010. Há que se analisar, no entanto, que em ambos os anos, na média, o volume de recursos descentralizados aumentou.

Não se pode afirmar, com base nesses dados consolidados, alguma tendência, pois, com exceção do ano de 2008, houve aumento dos recursos médios descentralizados por meio de convênio de ano para ano. Ocorre que o aumento do volume descentralizado em 2007 cresceu substancialmente.

Cabe destacar a diminuição brusca do volume de recursos descentralizados em 2009 e em 2010. Tal diminuição pode ter sido motivada pelas novas normatizações relativas às transferências voluntárias, em especial o Decreto nº 6.170/07 e a Portaria Interministerial nº 127/08, que estabeleceram novas exigências para celebração, execução e prestação de contas dos convênios, inclusive com todo o acompanhamento realizado por meio do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV). Além do mais há as vedações da Lei nº 9.504/97, já expostas anteriormente.

A título de exemplo, podem-se citar algumas vedações que podem ter ocasionado tal situação como a da Portaria Interministerial nº 127/08, que, em seu artigo 6º, veda a celebração de convênios ou contratos de repasse de importância inferior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) com órgãos e entidades da administração pública e proíbe os acordos com entidades públicas ou particulares, na hipótese de terem dirigentes ou controladores agentes políticos de Poder, do Ministério Público ou dirigentes de órgãos da Administração Pública, extensiva aos familiares destas autoridades. Veda, também, a celebração de convênios entre seus próprios órgãos ou entidades, quando deverão ser denominados termos de cooperação, bem como com órgãos ou entidades, de direito público ou privado que estejam em mora,

inadimplentes em ajustes firmados com outros órgãos da administração pública federal ou irregular em quaisquer exigências legais.

Proíbe, ainda, ajustes com pessoas físicas ou entidades privadas de fins lucrativos e com aquelas cujo objeto social não se relacione às características do programa ou que não disponham de condições técnicas para execução, bem como os acordos para realização de serviços ou obras com recursos externos, sem que haja contratação da respectiva operação de crédito externo.

Por último, aquela Portaria veda a celebração de ajustes com entes federados, no caso de ultrapassarem os limites de despesas de caráter continuado ou do valor dos contratos vigentes, nas condições estabelecidas no inciso VIII do artigo 6º.

5.1. Recursos transferidos para os Estados

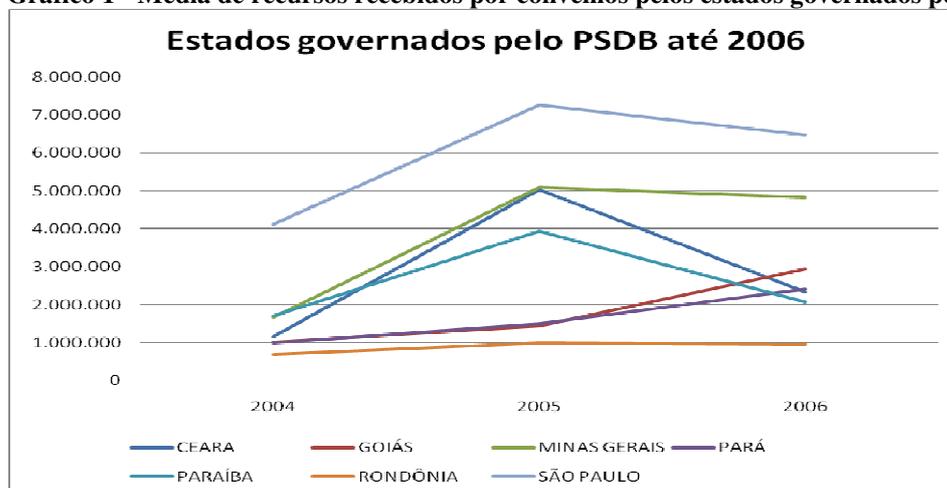
Testaremos nesse tópico duas hipóteses de motivação política para descentralizar recursos por meio de transferências voluntárias, quais sejam:

i) aumento das transferências para os estados nos anos de eleições tanto para Presidente da República quanto para governadores;

ii) aumento do volume de transferências para os estados no ano de 2008, ano da eleição para prefeitos, como forma de apoio político para eleger candidatos a prefeitos do partido governante na área federal.

Os gráficos a seguir mostram o comportamento das receitas recebidas por meio de convênios pelos estados governados pelo PSDB de 2002 a 2006 (partido que demonstra clara oposição ao PT), e, de outra forma, pelos estados governados pelo PT:

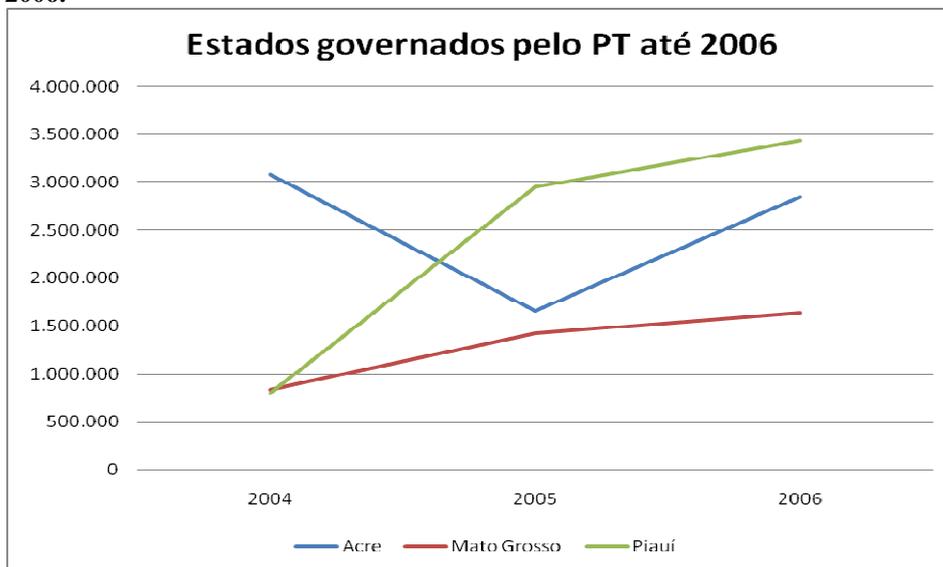
Gráfico 1 - Média de recursos recebidos por convênios pelos estados governados pelo PSDB até 2006.



Fonte: SIAFI e TSE

Nota-se pela evolução gráfica que, com exceção dos estados de Goiás e do Pará, houve decréscimo da média de recursos descentralizados para os estados governados pelo PSDB em 2006, ano da eleição presidencial e para governadores.

Gráfico 2 - Média dos recursos recebidos por meio de convênios pelos estados governados pelo PT até 2006.

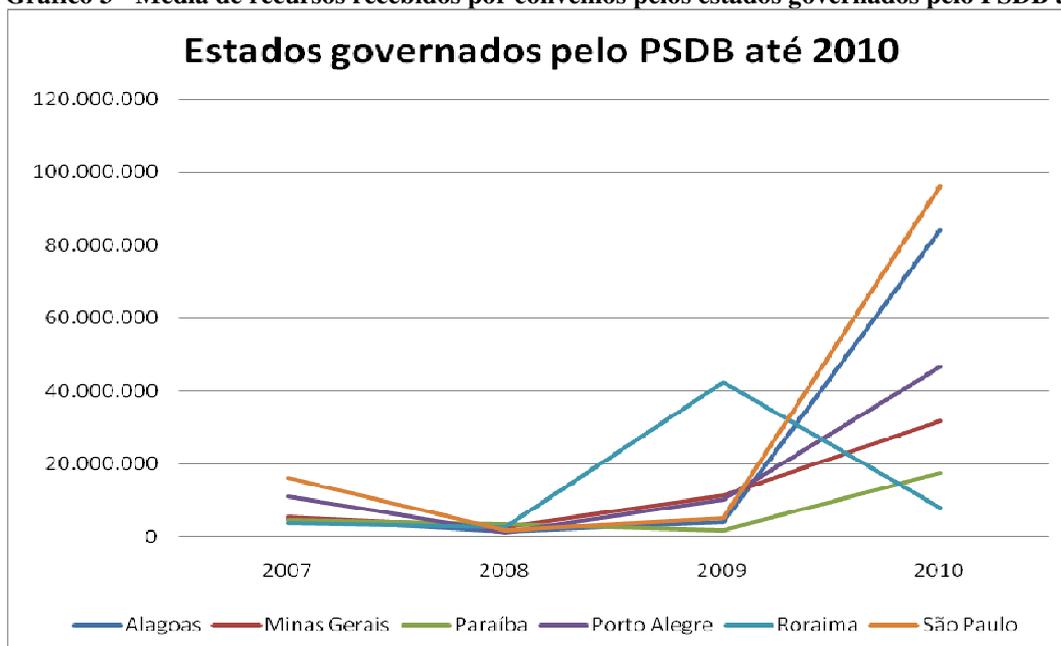


Fonte: Siafi e TSE

Ao contrário dos estados governados pelo PSDB, todos os estados governados pelo PT tiveram, na média, aumento dos recursos recebidos por meio de convênios da União.

Para confirmação da tendência, analisaremos os dados para os anos que antecederam as eleições de 2010.

Gráfico 3 - Média de recursos recebidos por convênios pelos estados governados pelo PSDB até 2010.

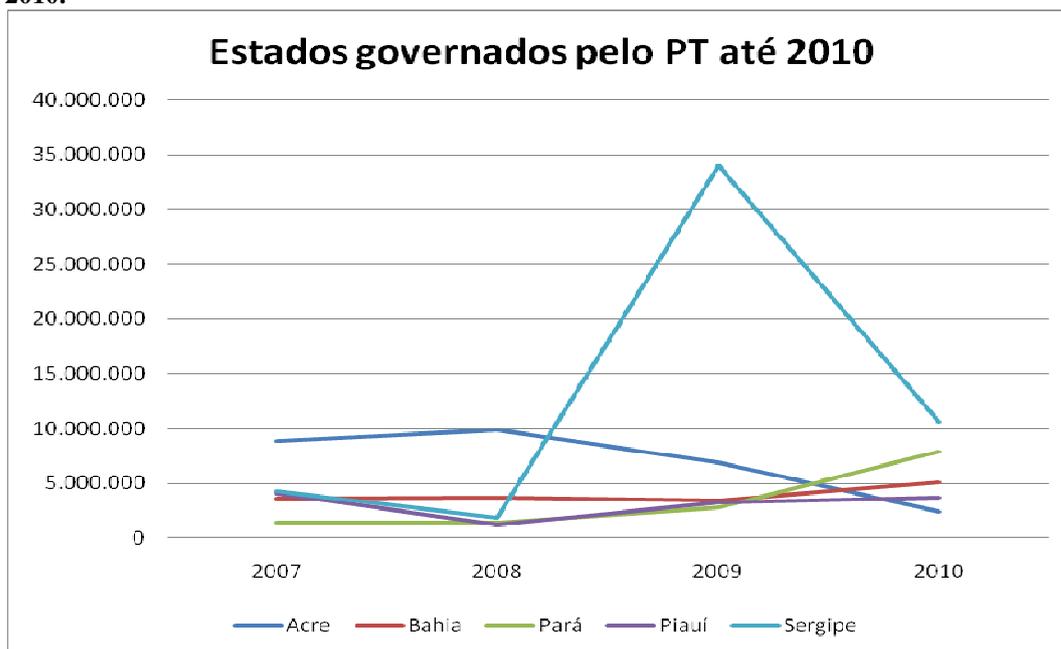


Fonte: Siafi e TSE

Verifica-se que não se confirmou a tendência de diminuição de recursos descentralizados para os estados governados pelo PSDB. Ao contrário, houve elevação considerável da média de recursos transferidos.

Do mesmo modo, não se pôde confirmar a tendência do aumento de recursos transferidos para os estados governados pelo PT, conforme verificado no gráfico abaixo.

Gráfico 4 - Média dos recursos recebidos por meio de convênios pelos estados governados pelo PT até 2010.



Fonte: Siafi e TSE

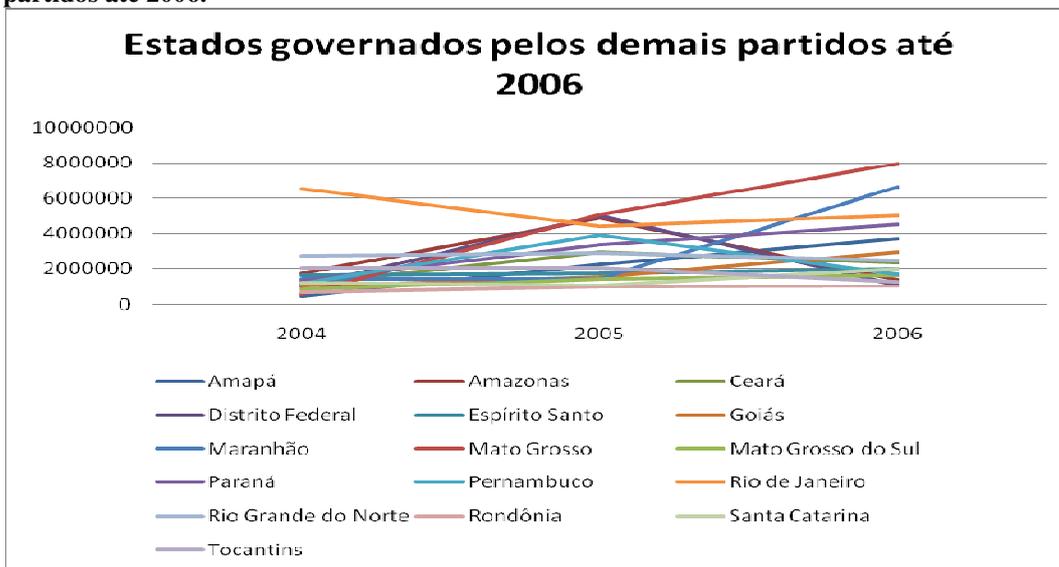
Dos cinco estados governados pelo PT até 2010, em dois deles (Sergipe e Acre) houve diminuição dos recursos médios descentralizados, com destaque para decréscimo considerável no estado de Sergipe. Além do mais, nos outros estados não houve aumento substancial.

Desse modo, com relação aos estados governados pelo PT e pelo principal partido de oposição (PSDB) não podemos afirmar que houve algum tipo de favorecimento para os governantes do mesmo partido do Governo Federal ou desfavorecimento para os estados governados pelo partido de oposição.

Assim, considerando a hipótese aqui testada, não houve motivação política que interferisse no montante das transferências voluntárias da União para os estados, acrescentando que, para fins desse estudo, consideramos como motivação política o fato de o governador pertencer ao mesmo partido político do Presidente da República.

Os gráficos a seguir demonstram que não há tendências de favorecimento ou de desfavorecimentos para outros partidos, pois, em 2006, para 10 dos 16 estados, houve aumento médio dos recursos descentralizados por meio de convênios.

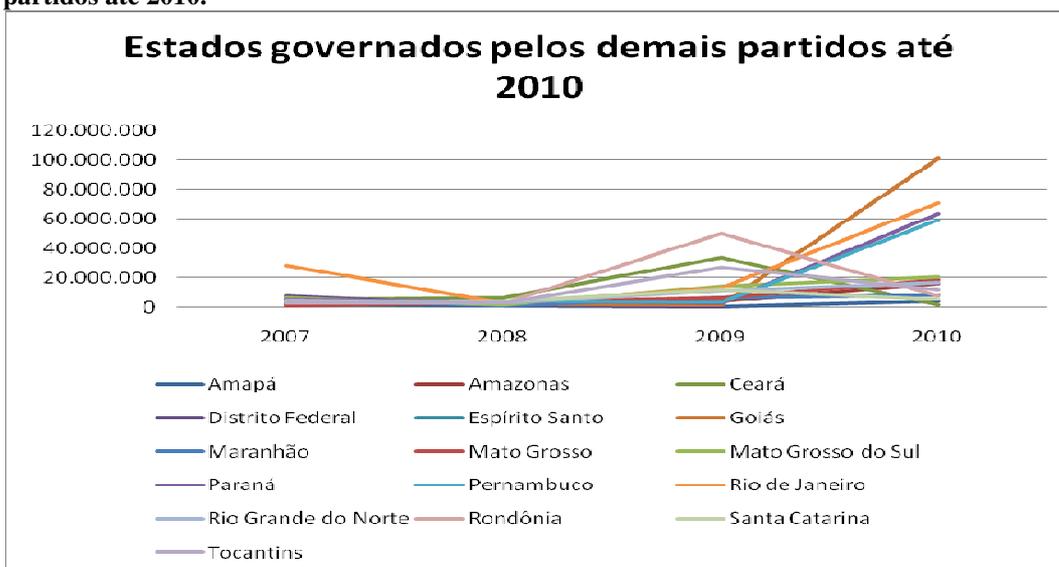
Gráfico 5 - Média dos recursos recebidos por meio de convênios pelos estados governados pelos demais partidos até 2006.



Fonte: Siafi e TSE

Na mesma linha de análise, o gráfico abaixo mostra aumento médio de recursos transferidos para 10 dos 16 estados, sendo que não houve convênios firmados em 2010 com o Distrito Federal e com o Espírito Santo.

Gráfico 6 - Média dos recursos recebidos por meio de convênios pelos estados governados pelos demais partidos até 2010.



Fonte: Siafi e TSE

Concluindo, pode-se afirmar que, em geral, houve aumento das transferências para os estados nos anos de eleições para Presidente da República e para governadores (anos de 2006 e 2010). Desse modo, não se confirmou a hipótese de motivação política para transferir mais recursos para os estados governados por governantes do PT.

Do mesmo modo, pela análise de todos os gráficos que mostraram a evolução de recursos recebidos de 2007 a 2010, não se confirmou o aumento do volume de transferências para os estados no ano de 2008, ano da eleição para prefeitos, como forma de apoio político para eleger prefeitos do partido governante na área federal.

5.2. Recursos transferidos para os Municípios

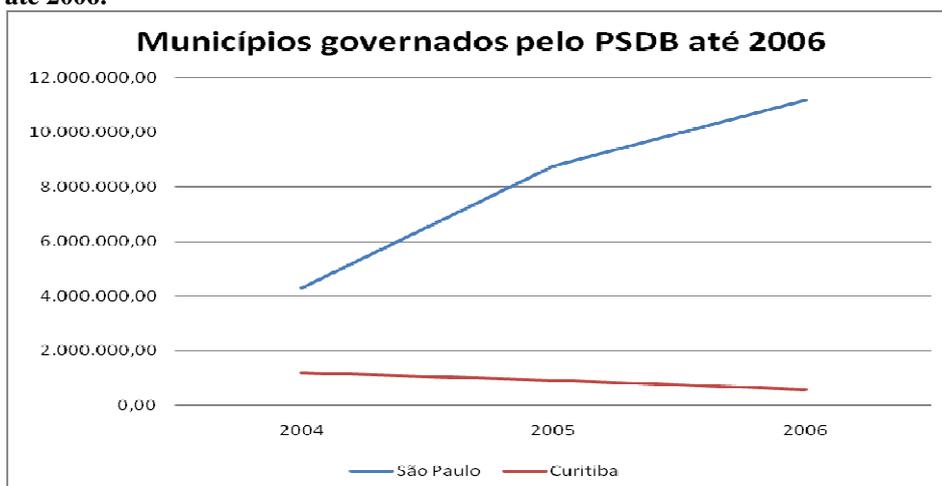
Trataremos nesse item de testar a hipótese do aumento do volume de recursos transferidos por meio de convênios para os entes municipais no segundo ano de mandato dos prefeitos, o que coincidiria com o ano de eleições para Presidente da República. Tais aumentos teriam como motivação política tanto o apoio para as eleições presidenciais quanto o aumento dos recursos médios transferidos para os municípios governados pelo mesmo partido da área federal. Além do mais, o aumento do volume dos recursos transferidos poderia favorecer os atuais prefeitos, principalmente quando das eleições municipais.

Conforme explicado anteriormente, selecionamos para análise os municípios com mais de 1.000.000 (hum milhão) de habitantes segundo os dados de população estimativa do IBGE (2010), dos quais extraímos o DF, por não possuir prefeito. Desse modo, constaram da seleção 13 municípios.

Quanto aos dados financeiros, extraímos do SIAFI os convênios firmados de 2004 a 2010, considerando, apenas, os valores liberados.

O gráfico a seguir mostra a evolução dos recursos médios transferidos para os municípios governados pelo PSDB.

Gráfico 7 - Média dos recursos recebidos por meio de convênios pelos municípios governados pelo PSDB até 2006.

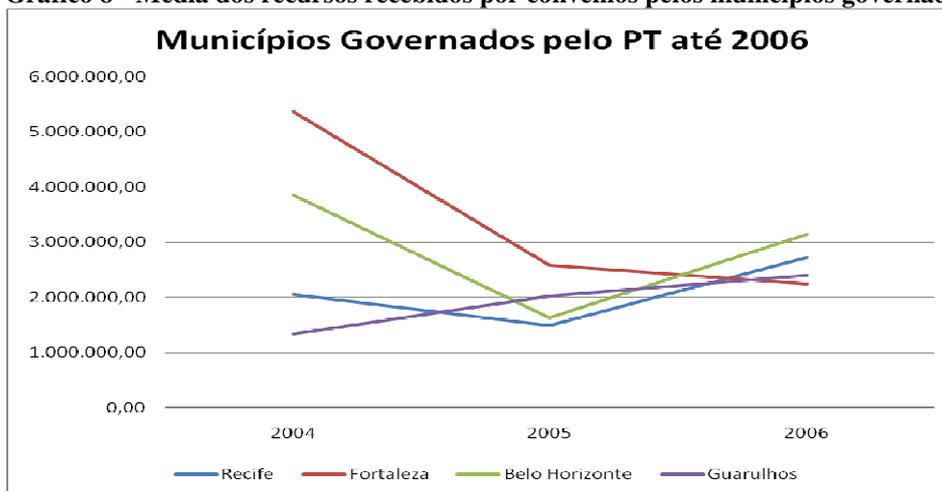


Fonte: Siafi e TSE

Analisando o gráfico, vê-se que apenas dois municípios da seleção foram governados pelo PSDB. No entanto, pode-se notar que não houve desfavorecimento para esses municípios, uma vez que a diminuição média para o município de Curitiba, em termos absolutos foi de 343 mil reais e, em termos relativos, em torno de 37%. Para o município de São Paulo, principal base de oposição ao governo do PT, houve aumento médio de 27% das receitas transferidas por meio de convênios.

Com relação aos municípios governados pelo PT, temos o seguinte gráfico:

Gráfico 8 - Média dos recursos recebidos por convênios pelos municípios governados pelo PT até 2006.

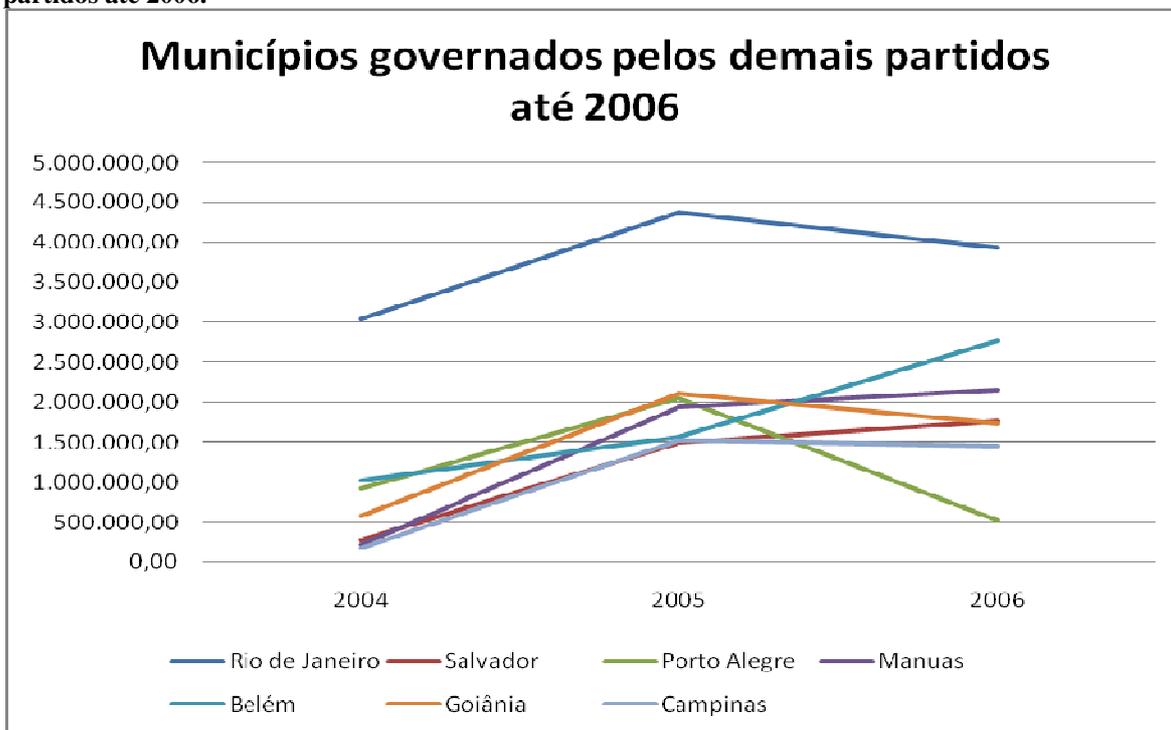


Fonte: Siafi e TSE

Apenas para um dos quatro municípios da seleção houve diminuição média dos recursos transferidos por meio de transferências voluntárias. Verifica-se, desse modo, que pode haver

uma tendência de motivação política para transferir recursos para esses municípios, contudo, cabe analisar, também, o gráfico anterior e, ainda, o gráfico a seguir:

Gráfico 9 - Média dos recursos recebidos por convênios pelos municípios governados pelos demais partidos até 2006.



Fonte: Siafi e TSE

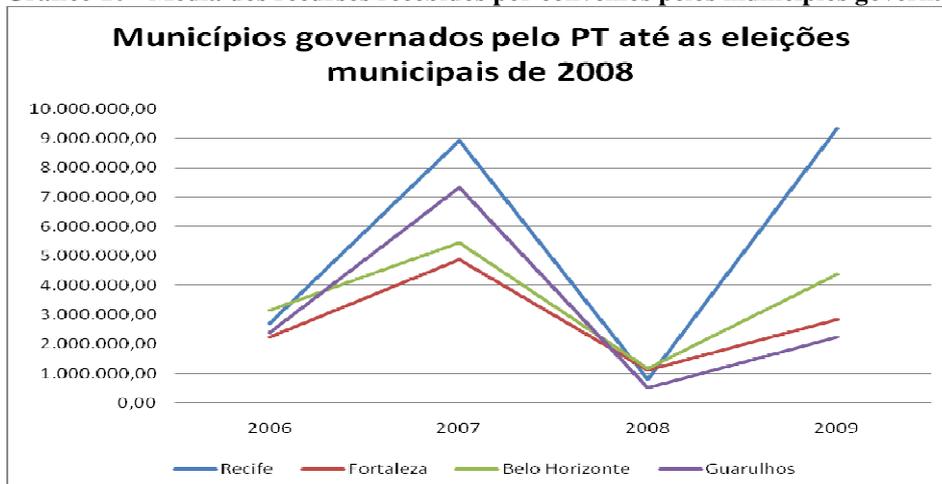
Nota-se, desse modo, que não se pode afirmar, tendo com base os municípios selecionados, que há algum tipo de motivação política que favoreça ou desfavoreça algum município, em termos de volume médio de recursos transferidos a título de convênios.

Com relação aos recursos transferidos em 2010, as análises ficaram prejudicadas, tendo em vista que apenas 3 dos 13 municípios receberam recursos.

A título de complementação de análise, apresentamos a evolução dos recursos transferidos de 2006 a 2009.

Essa análise tem como finalidade verificar o aumento do volume de recursos descentralizados em 2008. Desse modo, testaríamos a existência de motivação política nesse ano, tendo em vista ser ano de eleição municipal e, com isso, poderia haver aumento dos recursos transferidos como forma de obter apoio político para eleger prefeitos do mesmo partido do governante da área federal (PT).

Gráfico 10 - Média dos recursos recebidos por convênios pelos municípios governados pelo PT até 2008.

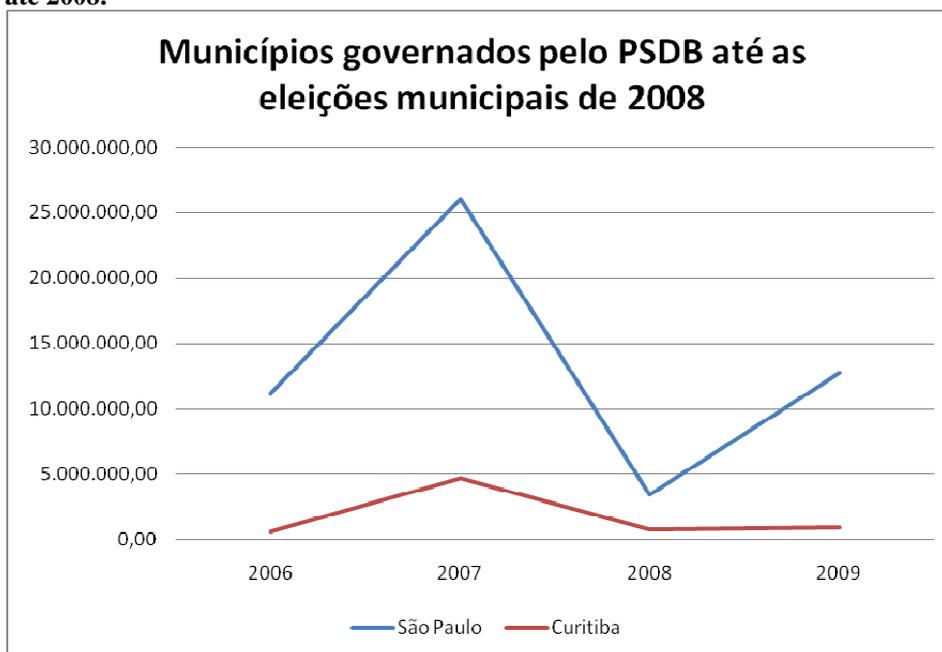


Fonte: Siafi e TSE

Verifica-se, pelos dados apresentados, que houve diminuição expressiva dos recursos descentralizados para os municípios governados pelo PT em 2008.

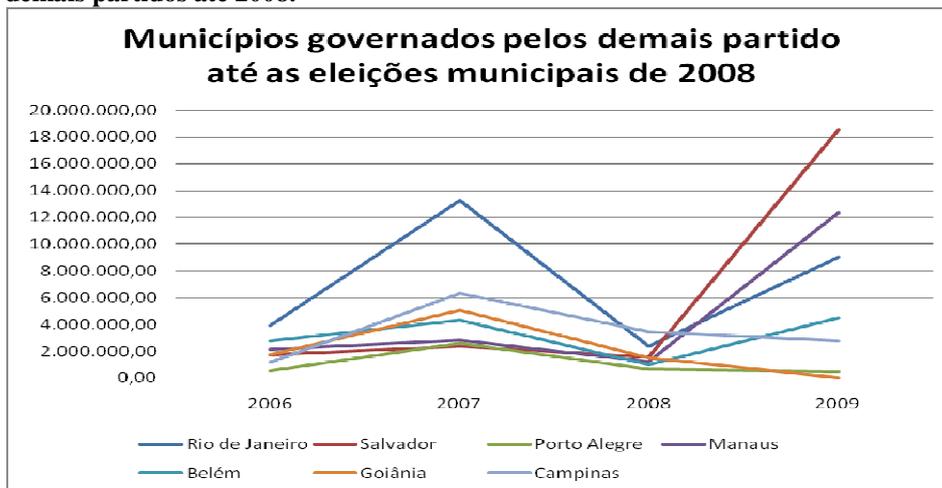
A mesma situação se repetiu para os municípios governados pelo PSDB até 2008 e pelos demais partidos, conforme se verifica nos gráficos a seguir.

Gráfico 11 - Média dos recursos recebidos por meio de convênios pelos municípios governados pelo PSDB até 2008.



Fonte: Siafi e TSE

Gráfico 12 - Média dos recursos recebidos por meio de convênios pelos municípios governados pelos demais partidos até 2008.



Fonte: Siafi e TSE

Verifica-se uma tendência de aumento substancial de recursos para todos os municípios em 2007, a queda em 2008, ano das eleições municipais, e a retomada do aumento em 2009.

Essa tendência pode ser explicada pela aplicação da Lei Eleitoral. Dessa forma, com as vedações de transferir recursos a título de transferências voluntárias nos anos de pleitos eleitorais, pode ter ocorrido esse aumento no ano anterior às eleições, diminuição no ano do pleito e retomada no ano posterior.

De qualquer forma, não se confirmou a hipótese de haver descentralização de recursos tendo como justificativa a motivação política de se tentar eleger candidatos a prefeitos do mesmo partido governante da área federal, uma vez que os aumentos se deram indistintamente.

6. CONCLUSÃO

Conforme vimos, tanto a análise teórica quanto a evidência empírica realizadas nos estudos citados relatam elevada correlação, nos mais variados países, entre resultado macroeconômico e desempenho eleitoral.

Pode-se afirmar que, em geral, a possibilidade de um partido se firmar no poder está relacionada ao bom estado da economia do país.

Rogoff (1990) sustenta que, quando os eleitores desconhecem a competência administrativa de um governante, a distorção associada ao ciclo político-orçamentário teria um efeito positivo para eleger os governantes que já estão no poder.

No Brasil, no entanto, há um aspecto fundamental, que é o fato de existirem diferentes níveis de governo (municipal, estadual e federal), com eleições intercaladas no tempo, de forma que as eleições para Presidente da República e governadores ocorrem no meio do mandato dos prefeitos.

Essa característica de nosso país suscita o questionamento sobre o formato do ciclo político-orçamentário no Brasil.

A primeira parte deste trabalho apresentou os principais estudos relacionados aos ciclos políticos e orçamentários e conceitos relacionados às transferências voluntárias.

A segunda parte fez uma análise numérica dessa questão. Trata-se de um teste de hipóteses que tentou correlacionar variáveis, sem qualquer utilização de econometria. No entanto, o estudo pode ser utilizado como um indicador de supostas tendências de comportamentos de variáveis.

Com relação aos recursos transferidos para os municípios, concluiu-se que o ciclo orçamentário destes entes não obedece a um pico no segundo ano de mandato do prefeito.

Desse modo, com base nos dados levantados, não verificamos a existência de ciclos eleitorais nos municípios estudados, não encontrando uma correlação positiva entre a ocorrência de ano eleitoral e o aumento das receitas recebidas pelos estes entes subnacionais por meio de convênios. Assim, não se confirmou o comportamento sugerido pela teoria dos ciclos político-orçamentários, nem tampouco conseguimos vincular algumas características de baixa *accountability*, baixa distribuição regional e alta flexibilidade.

No que se refere aos Estados, não se confirmou a hipótese de motivação política para transferir mais ou menos recursos para as Unidades da Federação, pois, em geral, houve aumento das transferências para todos os entes nos anos de eleições para Presidente da República e para governadores (anos de 2006 e 2010).

Ainda com relação à análise empreendida para os estados, não se confirmou o aumento do volume de transferências no ano de 2008, ano da eleição para prefeitos, como forma obter apoio político para eleger prefeitos do partido governante na área federal.

Com relação aos municípios, também não verificamos uma correlação positiva entre o alinhamento político de prefeitos com o volume dos valores transferidos por meio de convênios da União para estes entes.

Assim, não houve aumento na receita de transferências no último ano de mandato dos prefeitos, nem um crescimento ainda mais importante dessas transferências no segundo ano de mandato, quando ocorrem eleições para governadores e Presidente da República.

Nesse contexto, não se confirmou que, nos anos de eleições presidenciais, a União, provavelmente na tentativa de receber apoio dos prefeitos e reconhecimento da população, aumentasse o volume de transferências voluntárias destinados aos municípios e aos estados.

Ademais, cabe ressaltar que há outros fatores que influenciam o montante de recursos de transferências voluntárias descentralizados para os entes subnacionais, como fatores de ordem econômica, por exemplo. Contudo, este estudo só se ateve ao viés político, de forma que as hipóteses aqui testadas seriam explicadas, apenas, pela motivação política existente entre os partidos governantes e opositores do governador, do prefeito e do Presidente da República.

Apesar de não se ter confirmado as hipóteses aqui explanadas, verificamos que, de ano a ano, há diferenças substanciais no volume de recursos recebidos. Dessa forma, mostra-se que há espaço para um ajuste no marco legal brasileiro no sentido de se ter, de forma mais contundente, transferências motivadas por critérios técnicos. Uma forma de se caminhar nessa direção seria exigir critérios claros e de natureza técnica para a obtenção dessas transferências, sendo elas garantidas a todos os municípios que satisfizessem esses critérios, independentemente de qualquer consideração, inclusive, de ordem político-partidária.

Dessa forma, não se teria tantas diferenças de volume de recursos de ano para ano e os aspectos de redistribuição de renda das transferências voluntárias poderiam ser mais bem explorados.

O ideal seria criar um sistema de transferências que tivesse como efeito positivo o de redução das desigualdades entre os entes subnacionais.

Ressalta-se, entretanto, a falta de informações técnicas e relevantes quanto ao conhecimento da realidade dos municípios brasileiros, para fins de descentralização de recursos provenientes dessas transferências. A questão política na distribuição de recursos de convênios, muitas vezes, se sobrepõe aos critérios técnicos e ao conhecimento das

necessidades dos municípios, o que faz com que os recursos sejam descentralizados sem levar em consideração o número de habitantes, público alvo que necessita da política pública objeto da transferência ou o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH⁴) dos municípios, gerando má distribuição de recursos e ausência de atendimento das reais necessidades das populações mais carentes.

Desse modo, a busca pela redução das disparidades regionais, mediante uma oferta homogênea de bens e serviços públicos, seria uma forma de coesão nacional a ser buscada pelos governos e, sendo inevitável a utilização de transferências voluntárias, a maneira mais eficiente de fazê-lo seria mediante a distribuição equânime dos recursos, com base em critérios técnicos e objetivos.

⁴ IDH é uma medida comparativa que engloba três dimensões: riqueza, educação e esperança média de vida. É uma maneira padronizada de avaliação e medida do bem-estar de uma população. Todo ano, os países membros da ONU são classificados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de acordo com essas medidas.

7. REFERÊNCIAS

BRASIL, **Constituição Federal, de 04 de outubro de 1988**. República Federativa do Brasil, Brasília.

BRASIL, **Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007**. República Federativa do Brasil, Brasília.

BRASIL. **Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997**. República Federativa do Brasil, Brasília.

BRASIL, **Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000**. República Federativa do Brasil, Brasília.

BRASIL, **Portaria Interministerial MPOG/MF/MCT 127, de 29 de maio de 2008**. República Federativa do Brasil, Brasília.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Convênios e outros repasses / Tribunal de Contas da União**. – 2. ed. Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo, 2008.

DURÃO, Pedro. **Convênios e Consórcios Administrativos: Gestão, Teoria e Prática**. Curitiba: Juruá, 2004.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Documento “**Estimativas de população para 1º de julho de 2009 enviadas para o TCU em 29/10/2009**”. <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2009/default.shtm>. Acesso em 12 ago. 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 11ª ed. São Paulo: Dialética, 2005.

KERR, W. A. 1944. “A Quantitative Study of Political Behavior”, *Journal of Social Psychology*, 19:273–81.

KRAMER, G. H. 1971. “Short Term Fluctuations in U.S. Voting Behavior, 1896–1964”, *American Political Science Review*, 65:131–43.

NORDHAUS, William D. “The Political Business Cycle”. *The Review of Economic Studies*, Vol.42, No. 2 (Apr., 1975), pp 169-190.

ROGOFF, Kenneth. “Equilibrium Political Budget Cycles”. *The American Economic Review*, Vol.80, No. 1 (Mar., 1990) pp 21-36.

SAKURAI, Sérgio Naruhiko, 2004. **Political business cycles: procurando evidências empíricas para os municípios paulistas (1989-2001)**. Dissertação de mestrado, USP.

Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_voluntarias.asp. Acesso em 30 ago. 2010.

Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI bases 2004/2010.

Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em
http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/2004/est_eleicoes.htm;
http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/2006/est_eleicoes.htm;
http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/2008/est_eleicoes.htm. Acesso em 28 set. 2010.