

Áurea Regina Evangelista Soares Franco de Carvalho

DETERMINANTES DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO AOS
ESTADOS BRASILEIROS: UMA ANÁLISE QUANTITATIVA DOS CONVÊNIOS
CELEBRADOS ENTRE OS ANOS DE 2003 A 2008

Belo Horizonte
Outubro de 2009

Áurea Regina Evangelista Soares Franco de Carvalho

DETERMINANTES DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO AOS
ESTADOS BRASILEIROS: UMA ANÁLISE QUANTITATIVA DOS CONVÊNIOS
CELEBRADOS ENTRE OS ANOS DE 2003 A 2008

Monografia apresentada a Escola de
Governos Professor Paulo Neves de Carvalho
da Fundação João Pinheiro (FJP), como
requisito parcial para conclusão da
graduação no Curso Superior de
Administração Pública.

Orientador: Sílvio Ferreira Júnior

Belo Horizonte

Outubro de 2009

Áurea Regina Evangelista Soares Franco de Carvalho

Determinantes das Transferências Voluntárias da União aos Estados Brasileiros: Uma análise quantitativa dos convênios celebrados entre os anos de 2003 a 2008.

Monografia apresentada a Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro (FJP), como requisito parcial para conclusão da graduação no Curso Superior de Administração Pública.

Aprovada na Banca Examinadora

Sílvio Ferreira Júnior (Orientador) - FJP
(Doutor em Economia Aplicada)

Fátima Beatriz Carneiro Teixeira Fortes - FJP
(Doutora em Ciência Política)

Victor Maia Senna Delgado- FJP
(Mestre em Economia)

Belo Horizonte, 29 de outubro de 2009

Agradeço,

À Márcia Miranda Soares, pelo aprendizado proporcionado na Diretoria Central de Projetos da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, (DCP - SEPLAG-MG) e, principalmente, pelo incentivo à transformação de conhecimento prático em análise acadêmica.

Aos colegas da DCP, pela paciência e atenção diariamente dispensadas aos meus relatos durante o processo de elaboração deste trabalho.

À Adam Vieira, Ivania Soares, Pedro Palotti e Philipe Maciel, pelas sugestões e reflexões geradas em longas conversas.

Ao professor Sílvio Ferreira Júnior, pelos atenciosos momentos de orientação.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a distribuição de recursos oriundos de transferências voluntárias da União entre os estados brasileiros, através dos convênios celebrados pelo Governo Federal nos anos de 2003 a 2008. Sua análise baseia-se nos referenciais teóricos do Federalismo Fiscal e do Presidencialismo de Coalizão. Traçou-se o perfil de distribuição desses recursos, sob as perspectivas da esfera pública receptora, dos ministérios concedentes e dos estados convenientes e também um modelo analítico que testou a influência de algumas variáveis, do âmbito político-partidário, distributivo e econômico, no volume de recursos recebidos pelos governos estaduais. Tais testes corroboraram com a hipótese de influência dessas variáveis.

Palavras-chave: Transferências intergovernamentais. Transferências Voluntárias. Convênios.

LISTA DE ABREVIATURAS

ABM - Associação Brasileira dos Municípios
AC - Acre
AL - Alagoas
AM - Amazonas
AP - Amapá
BA - Bahia
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAUC - Cadastro Único de Convênios
CE - Ceará
CEFET - Centro Federal de Educação Tecnológica
CFEM - Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais
CFURH - Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Hídricos
CGU - Controladoria Geral da União
CIDE - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CMPOF - Comissão Mista Parlamentar de Orçamento e Finanças
CNPJ - Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CNPQ - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COFINS - Contribuição ao Financiamento da Seguridade Social
CPMF - Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
DCP - Diretoria Central de Projetos
DF - Distrito Federal
DRU - Desvinculação de Receitas da União
ES - Espírito Santo
FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social
FPE - Fundo de Participação dos Estados
FPEX - Fundo de Compensação de Exportações
FPM - Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GO - Goiás
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IN - Instrução Normativa
IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados
IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR - Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA - Lei Orçamentária Anual
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
MA - Maranhão
MG - Minas Gerais
MPOG - Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
MS - Mato Grosso do Sul
MT - Mato Grosso
OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PA - Pará
PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PB - Paraíba
PC do B - Partido Comunista do Brasil
PCdoB - Partido Comunista do Brasil
PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola
PDT - Partido Democrático Trabalhista
PE - Pernambuco
PI - Piauí
PIB - Produto Interno Bruto
PIS - Programa de Integração Social
PL - Partido Liberal
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNDR - Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PP - Partido Progressista
PPA - Plano Plurianual
PPS - Partido Popular Socialista
PR - Paraná
PSB - Partido Socialista Brasileiro
PT - Partido dos Trabalhadores
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro
PV - Partido Verde
RJ - Rio de Janeiro
RN - Rio Grande do Norte
RO - Rondônia
RR - Roraima
RS - Rio Grande do Sul
SC - Santa Catarina
SE - Sergipe
SEPLAG-MG - Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais
SFP - Sem Filiação Partidária
SICONV - Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
SOF - Secretaria de Orçamento Federal
SP - São Paulo
STN - Secretaria do Tesouro Nacional
SUDAM - Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUS - Sistema Único de Saúde
TCU - Tribunal de Contas da União
TO - Tocantins
TVUs - Transferências Voluntárias da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	O FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO	12
2.1	Caracterizando o Federalismo Fiscal	12
2.2	O Estado Federal no Brasil.....	13
2.3	O Federalismo Fiscal Brasileiro na Atualidade.....	15
2.3.1	Fontes de Recursos Fiscais dos Entes Federados	16
2.3.2	As Transferências Voluntárias da União - TVUs.....	19
2.3.3	Transferências Voluntárias via Convênios Intergovernamentais	21
3	FATORES QUE PODEM INFLUENCIAR A DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS VOLUNTÁRIOS DO GOVERNO FEDERAL.....	23
3.1.1	A influência de variáveis políticas nas transferências voluntárias.....	24
3.1.2	Processo Orçamentário e as Transferências Voluntárias da União	27
3.1.3	Presidencialismo, Composição de Gabinetes e as TVUS.....	32
3.2	A dimensão distributivo-social das transferências voluntárias.....	34
3.3	Competência técnica, eficiência, regularidade fiscal e as TVUs.....	36
4	ANALISANDO AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO AOS ESTADOS, SOB A FORMA DE CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS ENTRE 2003 E 2008	40
4.1	Hipóteses.....	40
4.2	Fontes de Pesquisa e Natureza dos Dados.....	43
5	RESULTADOS	47
5.1	Características Descritivas dos Convênios.....	47
5.1.1	A distribuição de recursos por esferas.....	50
5.1.2	A distribuição de recursos pelos ministérios	51
5.1.3	A distribuição de recursos entre os estados da federação.....	53
5.2	Resultados analíticos	54
6	CONCLUSÃO.....	57

7	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	59
8	ANEXOS	66

1 INTRODUÇÃO

Anualmente, o Governo Federal celebra milhares de convênios com entes tanto públicos como privados. Em 2008, último dado disponível, foram celebrados 23.950 convênios¹. De que forma esses convênios e os recursos provenientes desses se distribuíram geográfica e politicamente? Seriam esses convênios utilizados como barganha no jogo político-eleitoral? Existem regras prévias para a destinação desses recursos? Este trabalho busca discutir essas questões e, de forma mais específica, analisar de que maneira os recursos transferidos através de convênios e contratos de repasse foram distribuídos entre os vinte e sete estados da federação, nos anos de 2003 a 2008; quais variáveis podem ser apontadas como responsáveis por essa distribuição e apontar quais variáveis impactaram significativamente a distribuição de recursos de transferências voluntárias da União, através de convênios e contratos de repasse, nos anos de 2003 a 2008.

Analisar as questões acima colocadas, tanto de modo descritivo, procurando traçar o perfil da celebração de convênios para o período em questão, como de modo analítico, procurando identificar as variáveis responsáveis por esse perfil constitui-se objetivo principal deste trabalho. O estudo específico dos convênios celebrados entre 2003 e 2008 consiste na tentativa de clarear questões relativas às razões pelas quais alguns estados recebem mais recursos que outros. Não se trata de conclusão fácil, entretanto, a simples exposição de algumas características dessas transferências já poderá contribuir ao meio acadêmico para o entendimento do processo de destinação de recursos. Além do exposto, a análise sobre quais variáveis interferem no sucesso da captação de recursos do Governo Federal pelos estados permite que estes, na tentativa de ampliar sua captação de recursos, direcionem seus esforços de modo mais intensificado aos aspectos que possuem maior capacidade de influenciar o seu resultado de captação. Relata-se que esse entendimento surge da experiência de trabalho de um ano e sete meses na Diretoria Central de Projetos do Estado de Minas Gerais, cuja competência legalmente definida consiste na captação de recursos de TVUs para a execução de projetos no Estado.

O período escolhido para a análise descritiva (1996 a 2008) justifica-se pela inexistência de informações com a mesma densidade para períodos anteriores. Já para o modelo analítico, optou-se por um período mais restrito, 2003 a 2008, também por

¹ Fonte: Controladoria Geral da União. Acesso em 15 de março de 2009.

questões relativas à disponibilidade de informações, desta vez para a configuração das variáveis explicativas no modelo analítico.

Para subsidiar a análise das transferências intergovernamentais, utiliza-se como referencial teórico principal o federalismo fiscal e propõe-se a analisar, conforme proposto em Soares (2008), as seguintes dimensões que seriam capazes de influenciar a destinação de recursos para as transferências voluntárias: político-partidária; distributiva e técnica. Desse modo, a análise dos convênios e contratos de repasse buscará identificar variáveis relacionadas a essas três dimensões e verificar suas influências na distribuição de recursos federais nos anos de 2003 a 2008.

Analisa-se como variáveis políticas o partido do presidente, dos ministros e dos governadores, a origem dos ministros (estado de nascimento) e tamanho da bancada parlamentar. Para a dimensão distributiva foi utilizado o percentual médio de contrapartida exigido para os convênios celebrados em determinado ano, já que, conforme estabelece a LDO os valores de contrapartida variam segundo os critérios definidos e podem ser menores caso haja concordância do ministro, indicando uma preocupação com aqueles entes que tem poucos recursos para agregar àquele convênio e, por fim, como variável relacionada ao porte econômico do estado foi utilizada a arrecadação anual de ICMS per capita. Esta escolha justifica-se pela natureza dos dados, que se constituem em registros administrativos do Ministério da Fazenda, enquanto o outro indicador possível e mais usualmente utilizado nesse tipo de análise, o PIB estadual, é calculado através de estimativas e não está disponível anualmente.

De forma sintética, tem-se que, o segundo capítulo buscará apresentar as bases da teoria do federalismo fiscal e sua ligação com as transferências voluntárias, bem como uma discussão teórica, apoiado principalmente nas teorias do presidencialismo de coalizão e do federalismo fiscal, sobre a possibilidade de variáveis políticas, distributivas e econômicas interferirem na dinâmica de distribuição desses recursos. O terceiro capítulo explicará o processo de construção do banco de dados, bem como estruturação das variáveis independentes e proporá um modelo analítico através de dados em painel. Por fim, o quarto capítulo apresentará o perfil da distribuição de recursos mediante convênios e os resultados dos dados em painel.

2 O FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO

O objeto deste trabalho constitui-se das transferências financeiras entre entes federativos no atual contexto político brasileiro. Para melhor compreensão deste objeto, faz-se necessária uma breve caracterização da estrutura federativa brasileira, com destaque para o federalismo fiscal.

Conforme Elazar APUD Abrúcio (2001:97), a federação pode ser definida como “uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles”. Lapradelle, APUD Azambuja (2008:139), ressalta como características de uma Federação a sua soberania, a característica de “união eterna”, inexistindo o direito à secessão, e a obrigatoriedade das decisões dos órgãos centrais para os Estados-membros.

Quanto a sua origem, uma federação pode surgir formalmente a partir de três modos, chamados pela literatura de modelos “*coming together*” (juntar), “*hold together*” (manter) e “*putting together*” (segurar). Segundo Arretche (2001), o primeiro consiste em um movimento de união entre entes antes independentes, com o objetivo de somar forças, como o que ocorreu com os Estados Unidos da América. O segundo ocorre quando países compostos por múltiplas clivagens populacionais de cunho territorial, que podem ser culturais, étnicas, religiosas e linguísticas, decidem aderir à estrutura federativa para preservar certa autonomia aos grupos territoriais e evitar a disrupção. Já o terceiro tipo é caracterizado pela existência de um esforço coercitivo por parte de um poder não democrático centralizado, cujo objetivo é unir um Estado baseado em diferentes etnias e nacionalidades, (caso da Rússia).

2.1 Caracterizando o Federalismo Fiscal

Prado (2006:15) conceitua federalismo fiscal como “o conjunto de problemas, métodos e processos relativos à distribuição de recursos fiscais em federações, de forma tal que viabilizem o bom desempenho de cada nível de governo no cumprimento dos encargos a ele atribuídos”, caracterizando como seus principais objetos a distribuição de impostos, a distribuição do gasto público e as transferências intergovernamentais.

Já para Aguirre e Moraes (1997:123), o federalismo fiscal é uma vertente teórica cujo problema básico é a descentralização. Callado, (2005), ressalta como sua característica principal a busca por uma alocação ótima da oferta de bens públicos entre os níveis central,

regional e local e assume que o processo de descentralização de um sistema federativo procura estabelecer quais funções devem ser desempenhadas por cada um dos membros da federação, de forma a descobrir um ponto ótimo entre alocação de recursos e demanda por serviços.

Desse modo, a análise a respeito da existência de um arcabouço institucional que enseje a distribuição, tanto de competências, quanto de recursos financeiros que possibilitem ao ente federado exercer sua autonomia sem que, no entanto, a União tenha reduzidos os seus mecanismos de coordenação e de imposição de agenda ao nível nacional, torna-se questão chave dentro do federalismo fiscal. Assim, a questão da descentralização engloba tanto aspectos fiscais, quanto políticos. Silva (2009), refere-se a ela não como extremos centralizados ou descentralizados, mas sim como um contínuo em que diversos aspectos determinam graus de descentralização².

2.2 O Estado Federal no Brasil

O Brasil adotou em sua legislação a forma federativa no ano de 1889³, com o Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889:

Art 1º - Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da Nação brasileira - a República Federativa.

Art 2º - As Províncias do Brasil, reunidas pelo laço da Federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil.

Como foi visto, seguindo a classificação de Arretche, trata-se de um modelo *holding together*, ou seja, criou-se a Federação a partir de uma forma de Estado Unitária para preservar e enaltecer as identidades.⁴

Diversos autores enfatizam a trajetória da federação brasileira a partir dos seus distintos graus de descentralização e seus regimes políticos. De forma sintética, a história do federalismo fiscal brasileiro aponta diversos movimentos pendulares (KUGELMAS, 2001:33) de centralização e descentralização, tanto dos recursos fiscais, quanto das competências legais administrativas. Afonso e Serra (2007) relatam esse movimento, em que é nítida uma associação entre regimes ditatoriais e movimentos centralizantes, do mesmo modo em que é possível associar regimes democráticos a movimentos descentralizantes.

² Ver ARRETCHÉ (2000), para a definição de graus de descentralização sob variados aspectos.

³ Para uma discussão sobre o momento em que o Brasil assume efetivamente características federativas, ver ARRETCHÉ (2001).

Pode-se caracterizar estes diversos movimentos de centralização e descentralização da seguinte forma:

- 1891-1930: descentralização de recursos e poder; notoriamente, existência da “Política dos Governadores⁵”;
- 1930-1946: centralização, governo ditatorial de Vargas;
- 1946-1964: descentralização, regimes democráticos;
- 1964-1980: centralização, regime militar;
- 1980-1988: existência de reivindicações no sentido de iniciar um movimento de descentralização, de modo que na década de 80, mesmo antes da nova Constituição, já ocorrem modificações na estrutura fiscal que ampliam a autonomia dos estados e municípios;
- 1988-1994: ápice do processo de fortalecimento da capacidade de obtenção de recursos próprios das esferas subnacionais, caracterizando uma ampliação da descentralização, principalmente através de uma maior participação nas receitas arrecadas pela União, através de vinculações constitucionais (transferências constitucionais).⁶ (AFONSO E SERRA 1999).
- 1994 em diante: recentralização.

É importante ainda notar que, mesmo passando por alguns momentos históricos de quebras de regimes, o Brasil manteve-se, pelo menos no plano formal (legal), como uma federação. Kugelmas (2001), enfatiza também, que os movimentos pendulares citados não foram simétricos, pois não há uma anulação completa dos mecanismos institucionais anteriores a cada movimento pendular, mas sim “uma constante redefinição do padrão de relacionamento entre as esferas, através de uma dinâmica de aperto/afrouxamento de controles políticos e fiscais”. Por fim, faz-se necessário expor que mesmo em períodos específicos de regimes políticos, sejam eles democráticos ou autoritários, houve variação dos graus de descentralização fiscal. Este é o caso, por exemplo, da atual experiência democrática brasileira que encerra um período de descentralização fiscal e política em seu início e, a partir de 1994, caminha para um processo de recentralização de recursos fiscais, ganhando a conformação que trataremos de explicar abaixo.

⁵ Referência a VITOR NUNES LEAL, APUD SALES 1994.

⁶ Serra e Afonso (1999), afirmam que, se incluírem todas as transferências constitucionais, em 1990 chega-se a uma parcela transferida de 47% do IR e de 57% do IPI, comparadas ao total de 20% na década de 1980.

2.3 O Federalismo Fiscal Brasileiro na Atualidade

O federalismo fiscal brasileiro, em sua conformação atual, ganha seus contornos mais nítidos a partir da década de 90. Tem destaque a melhoria da capacidade de tributação própria de estados e municípios, exposta por Serra e Afonso (2007), e a criação de tributos de competência da União não vinculáveis, como as contribuições sociais - Contribuição ao Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Programa de Integração Social (PIS) e/ou Programa Formação do Serviço Público (PASEP) e a extinta Contribuição Provisória Sobre Movimentação Financeira (CPMF). Estas medidas seriam respostas às “supostas perdas decorrentes do aumento das vinculações” (JAIME JR., REIS E ROMERO, 2006:12) que obrigam a União a repassar recursos arrecadados para estados e municípios. Além disso, a criação da Emenda Constitucional n.º 27 de 21.03.2000, que instituiu a Desvinculação de Receitas da União (DRU), em substituição ao Fundo Social de Emergência e desvinculou de órgãos, fundos ou despesas do governo 20% da arrecadação de impostos e contribuições da União, o que possibilitou uma ampliação dos recursos fiscais nas mãos do Governo Federal. A Tabela 1 mostra a evolução da distribuição tributária entre os entes federativos, na qual é nítido o aumento dos recursos disponíveis para os municípios, bem como uma redução da receita disponível para os estados. Assim, temos um redesenho da forma de distribuição dos recursos fiscais entre os entes federados brasileiros nos últimos anos, com conseqüentes impactos na implementação de políticas públicas. O federalismo brasileiro, que adotou uma perspectiva descentralizante na década de 80, com estados e municípios sendo fortalecidos na sua autonomia fiscal, passa novamente a concentrar cada vez mais os recursos tributários na União, como pode ser visto na evolução entre os anos de 1991 e 2005.

Tabela 1: Brasil: Carga Tributária e Divisão Federativa

Ano	Carga tributária (% do PIB)	Arrecadação Direta (%) ⁷			Receita Tributária Disponível ⁸		
		União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
1960	17,41	64	31,3	4,7	59,5	34,1	6,4
1965	18,99	63	30,8	5,6	54,8	35,1	10,1
1983	26,97	76,6	20,6	2,8	69,8	21,3	8,9
1988	22,43	71,7	25,6	2,7	60,1	26,6	13,3
1991	25,24	63,4	31,2	5,4	54,7	29,6	15,7
2005	38,94	68,4	26	5,6	57,6	25,2	17,2

Fonte: SERRA E AFONSO 2007.

2.3.1 Fontes de Recursos Fiscais dos Entes Federados

A Constituição Federal de 1988 coloca a forma de Estado do país:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (...)

Art. 18º Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Carneiro e Hofmeister (2001), definem essa autonomia federativa como aquela que se exerce através da liberdade de decidir sobre os destinos da coisa pública, em bases democráticas. Já Rezende (1995) ressalta que tal autonomia federativa tem como componente indispensável para seu exercício a autonomia financeira. Para ele, a Constituição não promoveu mudanças estruturais, sendo que os constituintes optaram:

“pela via mais fácil de atender aos reclames por descentralização fiscal através do aumento exagerado das transferências intergovernamentais. A autonomia financeira

⁷ Arrecadação direta consiste na arrecadação das competências tributárias próprias, diretamente realizada por cada ente federativo em seu Estado ou região.

⁸ Receita tributária disponível consiste na arrecadação direta (competências tributárias próprias) acrescidas ou reduzidas as transferências constitucionais de impostos, considerando 1) as concedidas pelo governo central, que incluem transferências efetivas do Fundo de Participação dos Estados – FPE, o Fundo de Participação dos Municípios – FPM, o Fundo de Compensação de Exportações – FPEX, o seguro-arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e a complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação (FUNDEF) e 2) as concedidas pelos Estados – 25% do ICMS/FPEX e 50% do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), além da redistribuição do FUNDEF. A receita tributária disponível dos municípios compõe-se somente das transferências federais e estaduais. (SERRA E AFONSO, 2007) – Tradução Livre

pleiteada foi a autonomia para gastar, não a competência de instituir os tributos necessários ao financiamento do gasto” (REZENDE 1995:12).

Para contextualizar o exposto acima, torna-se necessário detalhar a composição dos recursos fiscais dos entes federados. Em relação à composição da receita dos entes federados no Brasil, identificamos três tipos principais de recursos:

1) Os recursos de arrecadação própria, de acordo com as competências tributárias constitucionais de cada ente;

2) os recursos de transferência obrigatória, constantes na Constituição Federal e outras legislações e

3) as transferências voluntárias, repasses de recursos entre entes federados que não está previamente assegurada em legislação, ou seja, que dependem do poder discricionário dos entes federados que detém os recursos.

A respeito das transferências legais e constitucionais, cabe detalhar que a Constituição de 1988 trata em seu Título VI da Tributação e do Orçamento e, especificamente, em sua seção VI do Capítulo I, da repartição de receitas tributárias. Esse capítulo, expõe as porcentagens de cada tributo federal que devem ser repassadas aos estados, Distrito Federal e municípios, bem como as porcentagens dos tributos estaduais que devem ser repassados aos municípios. Segue abaixo uma relação completa das Transferências Constitucionais, segundo a Cartilha de Transferências Constitucionais e Legais do TCU, 2005, exceto para o FUNDEB, cuja fonte foi a Constituição Federal de 1988:

A. Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE

B. Compõem o FPE 21,5% da arrecadação líquida do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza – IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI. Além da distribuição entre entes federativos, ressalta-se também o caráter redistributivo, já que a distribuição dos recursos entre as regiões do país é feita de modo a privilegiar as regiões menos desenvolvidas: 85% dos recursos são destinados aos Estados das Regiões Norte (25,37%), Nordeste (52,46%) e Centro-Oeste (7,17%) e 15% aos Estados das Regiões Sul (6,52%) e Sudeste (8,48%).

C. Fundo de Participação dos Municípios – FPM

Compõe o FPM 22,5% da arrecadação líquida do IR e do IPI. Em relação à distribuição entre os municípios, 10% pertencem às capitais; 86,4% pertencem aos municípios do interior e o restante, 3,6%, constituem o Fundo de Reserva, para distribuição entre os Municípios do interior com mais de 142.633 habitantes, na forma

do Decreto-Lei n.º 1.881/81 e da Lei Complementar n.º 91/97, art. 3º. A fixação dos coeficientes individuais de participação dos municípios no FPM é feita, expondo-se de forma bastante simplificada, a partir de cálculos diretamente proporcionais à população do município ou do Estado (para o caso de capitais estaduais) e inversamente proporcional à renda *per capita* do Estado, quando for o caso de capitais estaduais.

- D. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB
 - E. Trata-se de fundo de natureza contábil, composto por 20% sobre as receitas de impostos e transferências especificadas pela Emenda Constitucional n.º 53/06 e regulamentado pela lei 11.494 de 20 de junho de 2007, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal.
 - F. Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE
 - G. Está prevista no art. 177 da Constituição Federal e foi regulamentada pela Lei 10.336/01. Trata-se de contribuição incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool etílico combustível. Em relação à distribuição desses recursos, são utilizadas no cálculo da distribuição entre os estados (29% do total) variáveis relacionadas à malha rodoviária, à população, ao consumo de combustíveis, enquanto a distribuição entre os municípios (25%) será destinada em função da cota-parte dos municípios para recebimento do FPM (50%) e proporcionalmente à sua população (50%).
 - H. Compensações Financeiras
- A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 20 §1 aponta:

É assegurado, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

Assim, são pagos aos estados e municípios:

- royalties do petróleo e do gás natural;
- Compensação Financeira Pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM e

⁹ Para ver o conteúdo do Decreto-Lei, consultar http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del1881.htm acesso em 15 de junho de 2009 e para a Lei Complementar consultar http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp91.htm, acesso em 28 de abril de 2009.

– Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Hídricos – CFURH;

Além destas, há também as transferências legais, que não estão expressas na Constituição Federal, mas sim em leis ordinárias. Abaixo, uma lista, segundo TCU, 2005:

- Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE
- Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE
- Sistema Único de Saúde – SUS
- Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS

2.3.2 As Transferências Voluntárias da União - TVUs

Prado (2006) caracteriza as transferências voluntárias como um tipo de transferência condicionada, em que os recursos transferidos são destinados a projetos específicos, negociados caso a caso e usualmente na elaboração do orçamento anual, sem qualquer regra prévia que as exija. Seu conceito institucionalizado está expresso na Lei Complementar 101/2000: “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”.

As transferências voluntárias da União aos estados e municipais assumem um papel de destaque no cenário das relações entre os entes federativos por serem um recurso disponível para a ampliação da capacidade de execução de políticas públicas pelos entes subnacionais e um recurso importante de poder nas mãos do Governo Federal em sua relação com os estados, municípios e legisladores federais, dada a discricionariedade de sua liberação.

Para ilustrar o volume de recursos financeiros liberados por meio de transferências voluntárias nos últimos anos, segue a ilustração 1, na qual se nota um ano com valor discrepante, em 1999, com quedas até 2002, quando assume uma curva ascendente a partir de 2003, tornando-se mais perceptível a partir de 2006. Em relação a esse ponto discrepante, os dados foram conferidos, o que leva a imaginar um problema na fonte do dado, já que não houve movimento fiscal no ano que justificasse uma destinação tão elevada de recursos às TVUs.

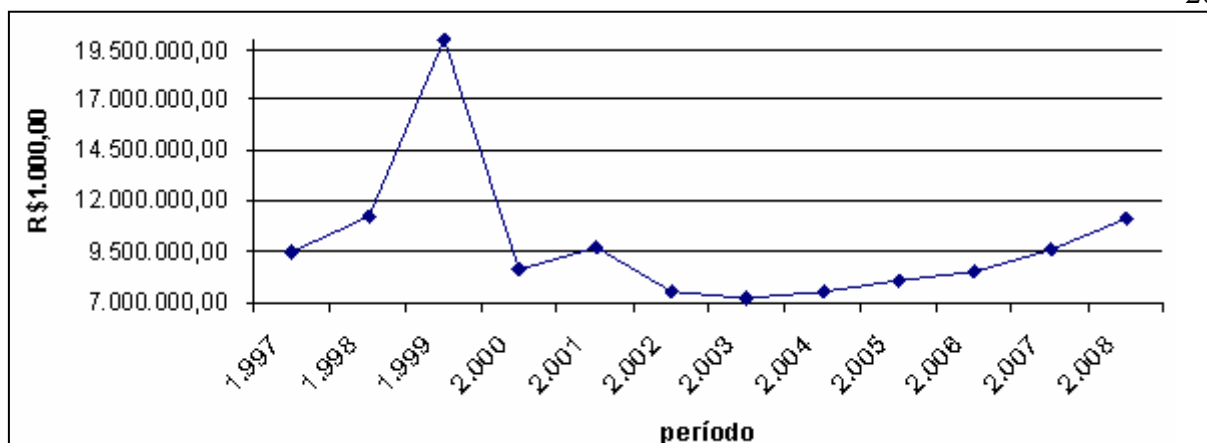


Ilustração 1: Volume de recursos financeiros liberados pelo Governo Federal, por meio de transferências voluntárias entre 1997 e 2008.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional, deflacionados pelo IPCA, em valores correntes de junho de 2009.

A ilustração 2 busca mostrar a variação ocorrida nesse período para a distribuição das TVUs entre estados e municípios. Não há, contudo, informação acessível sobre as transferências destinadas a entidades sem fins lucrativos, que formaria uma terceira categoria. Assim, a análise comporta somente os dois tipos de entes federados e mostra uma elevação gradual da porcentagem destinada aos municípios que recebiam 29% das TVUs em análise em 1997 e têm esse valor elevado para 54% em 2008, de modo que é possível notar uma tendência de incremento dos valores recebidos por meio de TVUs pelos municípios.

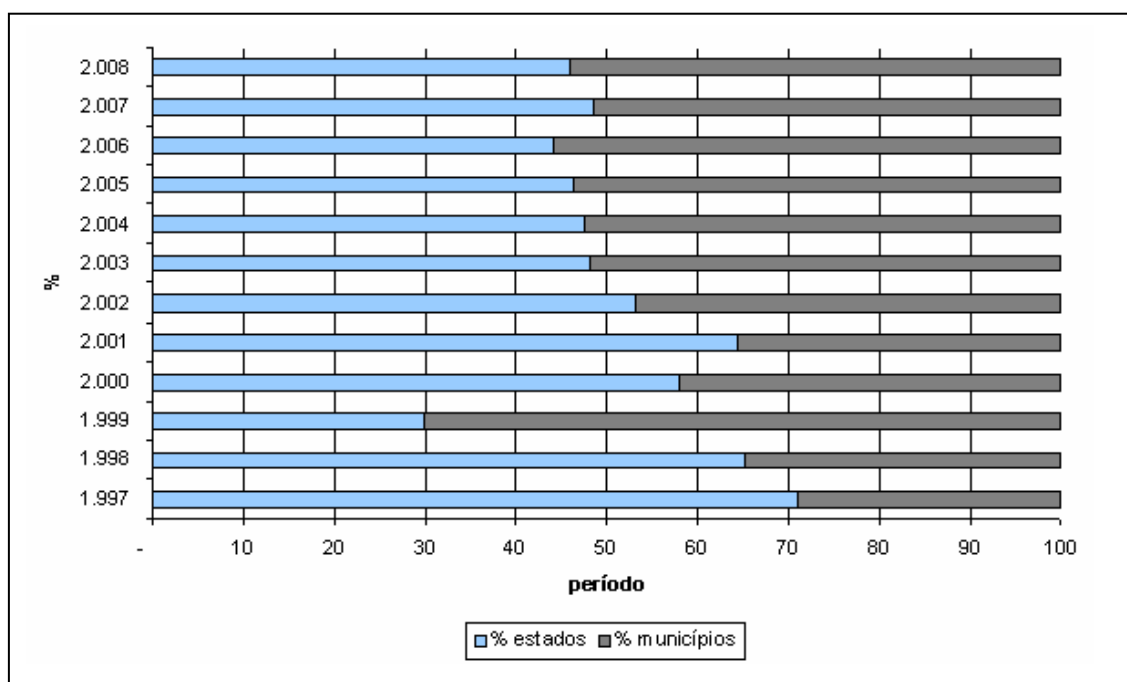


Ilustração 2: Distribuição das transferências voluntárias da União entre estados e municípios, por ano, entre 1997 e 2008

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional, deflacionados pelo IPCA, em valores correntes de junho de 2009.

2.3.3 Transferências Voluntárias via Convênios Intergovernamentais

As TVUs podem ser realizadas por meio da celebração de convênios, contratos de repasse e termos de parceria. Sendo utilizados principalmente os dois primeiros instrumentos, segundo CGU (2005: 24).

O termo de parceria é o instrumento utilizado para a celebração de acordos de mútuo interesse entre o ente público e uma OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, DI Pietro (2005).

Convênios são definidos por Meirelles, (1990:93) como

acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes. Convênio é acordo, mas não é contrato. No contrato as partes têm interesses diversos e opostos; no convênio os partícipes têm interesses comuns e coincidentes. Por outras palavras: no contrato há sempre duas partes (podendo ter mais de dois signatários), uma que pretende o objeto do ajuste (a obra, o serviço etc.), outra que pretende a contraprestação correspondente (o preço, ou qualquer outra vantagem), diversamente do que ocorre no convênio, em que não há partes, mas unicamente partícipes com as mesmas pretensões. Por essa razão, no convênio a posição jurídica dos signatários é uma só, idêntica para todos, podendo haver apenas diversificação na cooperação de cada um, segundo suas possibilidades, para a consecução do objetivo comum, desejado por todos.

Já o contrato de repasse é o instrumento

utilizado para transferência de recursos financeiros da União para os entes da Federação, por intermédio de instituição financeira oficial federal (Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil), sendo uma das atribuições dessas instituições atuar como mandatária da União no acompanhamento da aplicação dos recursos previamente à liberação das parcelas. O “Contrato de Repasse” está previsto no Decreto nº 1.819, de 16/2/96, e se equipara à figura do convênio, a ele se aplicando, no que couber, a IN nº 1/97. (CGU, 2005:110). Grifos da autora.

Pelo exposto, compreende-se então que um ente federado pode celebrar convênio com os demais e também com entidades sem fins lucrativos, assim legalmente instituídas, dependendo para isso principalmente da vontade entre as partes. O fluxo comum de recursos, evidentemente tende a ser aquele que vai do ente que dispõe da maior parcela do “bolo federativo” para os demais. Faz pouco sentido, por exemplo, um convênio entre uma prefeitura e um governo estadual em que este receba recursos daquela, mesmo porque, o

convênio também é visto como instrumento de descentralização de recursos¹⁰, através do qual são destinados recursos de um determinado ente federativo para outro de nível de atuação mais restrito, regional ou local, para a implementação de políticas públicas. Assim, o que prevalece são as transferências voluntárias do Governo Federal para estados e municípios, em maior escala e, em segundo plano, dos estados para seus municípios.

¹⁰ Para uma discussão sobre essa visão a respeito do instrumento jurídico convênio, ver MARRAMARCO, 2008.

3 FATORES QUE PODEM INFLUENCIAR A DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS VOLUNTÁRIOS DO GOVERNO FEDERAL

Ao observar o período que vai da promulgação da Constituição de 1988, ápice de descentralização, até 1994, quando se estabilizou a inflação através do Plano Real, é possível elucidar que os governos estaduais geriam suas finanças com o auxílio de ajustes vindos de ganhos inflacionários através de mecanismos como o chamado efeito Patinkin, no qual se atrasava pagamentos não indexados, desvalorizando-os em termos reais, como os salários dos servidores públicos e os fornecedores. Com a estabilização monetária, proporcionada basicamente pelo Plano Real,

“as contas públicas não puderam mais ser ajustadas com atrasos nos pagamentos ou reajustes abaixo da inflação e o resultado foi a visível deterioração do déficit público estadual com o fim do processo inflacionário.” (LOPREATO 2000:23)

Este novo contexto não inflacionário levou os Estados a aumentarem expressivamente suas dívidas, devido à acumulação de déficits sucessivos, conforme Santos (2003). Assim, o processo de deterioração das finanças estaduais levou o Governo Federal a criar o Plano de Apoio aos Estados, em 5 de dezembro de 1995, com a proposta de refinanciamento das dívidas dos Estados com a União, conforme Lopreato (IBID), e cujo reflexo atual é percebido na obrigação de amortização de 11% a 13% das receitas correntes, conforme definido nesses acordos de refinanciamento.

Tomando-se o Estado de Minas Gerais como exemplo¹¹, este comprometeu, em 2006, com despesas obrigatórias como encargos da dívida e gastos com pessoal (não inclusas despesas com previdência) 62% de sua receita disponível (JAIME JR, REIS E ROMERO, 2007). Ao mostrar essas informações, busca-se ilustrar uma situação definida como engessamento orçamentário, caracterizada pela existência de dotações predefinidas em lei, como porcentagens mínimas de gastos nas áreas de saúde e educação, e de gastos com custeio da máquina pública (gasto com pessoal com maior peso, já que não é um gasto passível de redução no curto prazo), de maneira que há uma situação de reduzida manobra para alocação de recursos em diferentes políticas públicas, conforme salienta (AZEVEDO, 1997). Nesse contexto, crescem as demandas por ganhos de recursos complementares, entre eles as transferências federais, conforme (LOPREATO, 1997).

¹¹ Para uma análise da situação de comprometimento com despesas correntes e amortização da dívida com a União para todos os estados em 1995, ver Tabela 10A em LOPREATO, 2000, páginas 56 a 65.

Assim, a possibilidade de captar recursos através de transferências voluntárias sob a forma de convênios é um modo de ampliar a capacidade de implementação de políticas públicas nos Estados, além de “representar para a União um instrumento poderoso de articulação política no âmbito das relações intergovernamentais” (SOARES 2008:14).

Soares (2008); aponta uma situação de múltiplos atores políticos competindo e negociando os recursos voluntários sob controle do Governo Federal e se propõe a estudar a lógica de distribuição desses recursos para estados e municípios sob três dimensões: as Transferências Voluntárias da União deveriam variar de acordo com a dimensão político-partidária, com a dimensão distributivo-social e com a eficiência, esta última relativa à competência dos entes na elaboração e negociação de seus projetos. Para a autora, essa necessidade de entender quais situações explicariam a variação no recebimento de recursos para diferentes estados surge da conclusão de que apenas critérios sócio-econômicos, como população ou renda são incapazes de explicar a destinação dos recursos.

3.1.1 A influência de variáveis políticas nas transferências voluntárias

Em relação à dimensão político-partidária e sua influência nas transferências intergovernamentais, exposta por Soares (2008), afirma Arretche (2004:552):

(...) a distribuição de transferências inter-governamentais pode ser uma ferramenta extremamente valiosa não apenas para atingir objetivos de política, mas também para premiar antigos e persuadir novos colaboradores, bem como construir e manter coalizões majoritárias no parlamento.

Se as transferências podem ser instrumentos de barganha política, então, pode-se esperar que o recebimento de recursos voluntários de TVUs por um estado será influenciado diretamente pelo jogo político. Assim, esta sessão buscará embasar teoricamente tal dimensão, focalizando especificamente a influência da posição político-partidária de governadores, presidente e ministros nas transferências de recursos da União para os estados.

3.1.1.1 O Presidencialismo de Coalizão e as relações Executivo-Legislativo

Para entender de que forma o arcabouço institucional político brasileiro permite que a destinação de transferências voluntárias de recursos intergovernamentais seja influenciada por questões político-partidárias, faz-se necessária uma explanação sobre o atual sistema presidencial brasileiro, denominado presidencialismo de coalizão. Este foi definido por Sérgio Abranches como o “traço peculiar da institucionalidade brasileira” que, além de combinar proporcionalidade, multipartidarismo e “presidencialismo imperial”, organiza o Executivo

com base em grandes coalizões. (ABRANCHES, 1988, APUD LIMONGI, 2006). Simplificadamente, o presidencialismo de coalizão atua de modo a aumentar a base de apoio parlamentar, para que o presidente eleito disponha de poder de agenda para a implementação das políticas de seu programa de governo.

Sobre os estudos da relação entre os poderes Executivo e Legislativo, Santos, (1997) afirma que estes fazem, em sua maioria, análises baseadas em curtos períodos e relata que os que tratam do Brasil pós-1988 são elaborados em um contexto de debate institucional, em que propostas de modificação do sistema político baseavam-se em “diagnósticos pouco otimistas a respeito da convivência entre presidencialismo e sistema proporcional em geral”, de modo que “a finalidade precípua de parte desses estudos foi a de gerar dados que contradissem tais diagnósticos”.

Um desses diagnósticos seria o da difícil convivência entre presidencialismo e sistema proporcional, em geral, sobre a qual o autor aponta o seguinte encadeamento causal:

O sistema proporcional gera o multipartidarismo; multipartidarismo significa baixa probabilidade de apenas um partido conquistar 50%+1 das cadeiras parlamentares, e isto, por sua vez, aumenta as chances de presidentes serem eleitos sem base parlamentar majoritária. Por isso, o governo teria mais dificuldade em obter apoio no Legislativo do que seria o caso em regimes parlamentaristas - nos quais o governo deriva diretamente de uma maioria parlamentar -, ou em regimes presidencialistas com voto distrital de pluralidade, cuja consequência mais imediata é a conformação de um sistema bipartidário. (SANTOS, 1997).

Um dos estudos enquadrados por Santos entre os que se baseavam em diagnósticos pouco otimistas foi o de Ames, (1995), em que este busca explicar a natureza do fisiologismo existente no Congresso brasileiro. Ele aponta que essa “fraqueza política do legislador” brasileiro teria três causas possíveis: o elevado número de partidos, impedimentos regimentais e procedimentais e um excessivo número de membros com baixo interesse em legislação ampla. A primeira seria a possibilidade de o elevado número de partidos ter atingido um nível tão elevado a ponto de desencorajar a atividade política de um membro isolado. A segunda aponta que regras processuais possibilitariam ao legislador dificultar políticas tanto deliberadamente ou por meio de consequências imprevistas pelos agentes. Já a terceira, que é a possibilidade analisada no decorrer do artigo, considera que os deputados evitariam deliberar sobre políticas de nível mais amplo, seja porque os seus interesses primários

encontram-se em fisiologismos, ou porque a sua preferência por partidos não programáticos leva a um legislador incapaz de agregar demandas sociais.¹²

Tendo em vista o objeto deste estudo, cabe ainda relatar o que o autor afirma, a partir da análise das bases eleitorais de deputados brasileiros para o período de 1987 e 1988, em relação às formas utilizadas pelos para eleger-se, apontando quatro estratégias principais:

- 1- Municípios de dominação concentrada – os chamados redutos eleitorais. Normalmente baseiam-se em reputação local ou tradição familiar¹³;
- 2- Municípios de concentração compartilhada – ocorre quando os deputados especializam-se em uma determinada parcela populacional que é fortemente representada em municípios contíguos e densamente povoados.¹⁴
- 3- Municípios disperso-compartilhados – ocorre quando deputados recorrem a grupos de eleitores que são bastante coesos, mas numericamente fracos em qualquer município único.¹⁵
- 4- Municípios de dominação dispersa – ocorre quando alguns deputados procuram os líderes locais dispostos a barganhar blocos de votos. Esse padrão de atuação é característico dos deputados que, uma vez empossados em cargos burocráticos em nível de Estado, como Ministro da Educação, trabalham com o poder de distribuir bens geograficamente separáveis.¹⁶

Neste mesmo artigo, ao explicar o motivo de a taxa de reeleição dos parlamentares ser baixa (40%), Ames (IBID) afirma que “outros deputados mudam-se para cargos burocráticos como uma forma de engordar suas clientelas antes de retornar ao cargo eletivo” (tradução livre)¹⁷ Quais cargos, de alto escalão, evidentemente.

¹² “The policy weakness of Brazil's legislature has three possible causes. The number of parties may have reached a level discouraging policy activity. The legislature's procedural rules could hinder policy making, either deliberately or through consequences no one anticipated. And finally, deputies may deliberately avoid serious policy making, either because their primary interests lie in pork barrel or because their preference for nonprogrammatic parties leads to a legislature unable to aggregate societal demands. It is this third cause, the question of motivation, on which my inquiry focuses.” (Ames, 1995)

¹³ “Concentrated-Dominated Municipalities. In the classic Brazilian "reduto" (bailiwick); a deputy dominates a group of contiguous municipalities. Typically, such redutos are based on the deputy's local reputation or family tradition.” (IBID)

¹⁴ “Concentrated-shared Municipalities. Some deputies specialize in a particular voter cohort, e.g., industrial workers, a cohort strong in contiguous municipalities.” (IBID)

¹⁵ “Scattered-shared Municipalities. Deputies can appeal to voter cohorts that are quite cohesive but numerically weak in any single municipality.” (IBID)

¹⁶ “Scattered-dominated Municipalities. Some deputies seek out local leaders willing to trade blocs of votes for pork. This pattern is also characteristic of deputies who once held state-level bureaucratic jobs (such as state secretary of education), jobs with the power to distribute geographically separable goods.” (IBID)

¹⁷ “Other deputies switch to bureaucratic jobs as a way of fattening their clienteles before returning to elective office.” (IBID)

Na linha dos autores que encontram resultados que contrariam esse diagnóstico de dificuldade de convivência entre presidencialismo e sistema proporcional, o autor cita os resultados de Figueiredo e Limongi, 1996, que apresentam dados que “revelam que o pluripartidarismo não parece ter representado obstáculo intransponível às pretensões dos três diferentes presidentes”. Figueiredo e Limongi, (1996a:326), apresentam a seguinte conclusão, em relação à necessidade de reformas do sistema político eleitoral:

Em lugar de um plenário marcado pelo individualismo e pela inconstância, encontra-se um processo decisório previsível porque estruturado em torno de partidos disciplinados. (...)

As reformas propostas têm por base previsões e expectativas derivadas da teoria neo-institucionalista em voga. As evidências sistemáticas que apresentamos falsificam as expectativas da teoria e, portanto, questionam sua capacidade de servir de guia para inovações institucionais. Não há garantias de que as reformas propostas gerarão o que delas se espera. Em realidade, os dados apresentados questionam sua própria necessidade, uma vez que alguns de seus objetivos já são alcançados por outros meios.

Conforme exposto, percebe-se uma dicotomia existente na literatura que contrapõe a idéia de um legislativo fraco e fisiologista a um legislativo disciplinado e coerente com as decisões partidárias. A exposição detalhada da classificação de Ames (1995), busca salientar a idéia de que políticos (entendidos como aqueles que possuem filiação partidária), quando assumem cargos burocráticos têm como objetivo a distribuição de recursos para suas bases eleitorais, dentro do que o marco legal permitir. Ademais, como distribuição de recursos entende-se tanto o repasse de verbas por meio de celebração de convênios e contratos de repasse, como aplicação direta do Governo Federal como executor de políticas públicas de alcance local e regional.

3.1.2 Processo Orçamentário e as Transferências Voluntárias da União

A Constituição Federal de 1988 trata especificamente dos orçamentos públicos,¹⁸ entre os artigos 165 a 169. Inicialmente, o artigo 165 coloca a necessidade da aprovação de três leis específicas e periódicas:

- Plano Plurianual, PPA, “(...) estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.” (Brasil, 1988)

¹⁸ O uso do plural é justificado pelo fato que cada ente federativo possui seu orçamento próprio.

- Lei de Diretrizes Orçamentárias, LDO, “(...) compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento” (IBID) e

- Lei Orçamentária Anual, LOA, “(...) compreenderá: I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; (...)” (IBID).

A elaboração da LOA inicia-se no Ministério do Planejamento, através da Secretaria de Orçamento Federal – SOF, que consolida e envia a Proposta de Lei Orçamentária ao Presidente da República, que a encaminha para discussão no Congresso.¹⁹ A tramitação e a aprovação ocorrem no âmbito das duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. É nesse momento que os parlamentares podem fazer emendas²⁰ a essa proposta, observando o que dispõe a Constituição Federal:

“Art. 166 (...) § 2º - As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§ 3º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4º - As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.”

As emendas orçamentárias podem ser realizadas por três tipos de proponentes, conforme relatam Figueiredo e Limongi (2002:317): individuais, coletivos e os relatores,

¹⁹ Para um detalhamento técnico da elaboração da Proposta de Lei Orçamentária, vide Planejamento, 2009.

²⁰ O Dicionário Houaiss denota a palavra emenda no sentido legislativo como uma proposta para alterar ou modificar o teor de um projeto de lei, no todo ou em parte.

sendo que as emendas coletivas também podem ser de três tipos: emendas de bancadas estaduais, de bancadas regionais e de comissões do Senado e da Câmara. Quanto às emendas individuais, como exemplo, para o orçamento de 2008 cada parlamentar pode apresentar até 25 emendas com o valor total máximo de oito milhões de reais.²¹

A importância das emendas parlamentares para o estudo das transferências voluntárias decorre do fato de que, para que o Governo Federal possa destinar recursos por meio destas para um determinado ente federativo, deverá existir um programa orçamentário na LOA que a especifique. Assim, considerando o interesse dos parlamentares em cultivar “votos pessoais” FIGUEIREDO E LIMONGI (2002:319), estes prefeririam alocar essas emendas em seus territórios eleitorais. Pereira e Mueller (2002) afirmam que, após aprovada a emenda, os parlamentares enviam para o ministério responsável pela obra uma lista de municípios que deverão ser contemplados na hora da liberação da verba. Atualmente, esse processo é percebido de forma nítida. Em maio de 2008, o Governo Federal pôs em vigência a Portaria Interministerial 127/2008, que passou a regular as transferências voluntárias e estipulou que todos os procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas e informações sobre convênios, contratos de repasse e termos de cooperação fossem efetuados e formalizados por meio do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV. Assim, há a possibilidade de que os entes federados pleiteiem a celebração de convênios através do envio de projetos para programas disponíveis para o recebimento de propostas. Entretanto, para as emendas parlamentares, essa possibilidade não ocorre, já que, em uma adaptação posterior do sistema, o ministério pode indicar em um campo específico os CNPJs dos beneficiários indicados pelo parlamentar para o recebimento desse recurso. Abaixo, cópia do comunicado de alteração do procedimento de inserção pelos ministérios, de projetos específicos para atendimento a emendas:

**Comunicado - Programa para Emenda Parlamentar
Portal dos Convênios**

Comunicamos aos senhores usuários que a partir de 28/05/2009, quando da inclusão de um programa no SICONV, será possível informar se o mesmo é para atender a Emenda Parlamentar. Neste caso, o sistema permitirá a inclusão, um a um, dos CNPJ dos beneficiários da emenda e respectivos valores do repasse (valor da emenda).

Após a inclusão de todos os beneficiários, o usuário deverá acionar o botão “Cadastrar Programa”, e prosseguir no registro das informações restantes, quais sejam: Objeto, Regra de Contrapartida e Anexos.

²¹ Agência Brasil, <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/11/14/materia.2007-11-14.1043265497/>, acesso em 31 de julho de 2009.

Esclarecemos que para estes programas só serão aceitas propostas enviadas pelos CNPJ relacionados, limitadas aos valores máximos informados, e que ofícios e/ou outros documentos relacionados, poderão ser incluídos na “aba” “Anexos”.²²

Desse modo, busca-se caracterizar a especificidade das emendas parlamentares, em relação à destinação de seus recursos. Abaixo, o depoimento do deputado Sérgio Miranda (PCdoB-MG), integrante da Comissão Mista Parlamentar de Orçamento e Finanças - CMPOF, APUD

PEREIRA E MUELLER (2002:272):

“[...] é óbvio que há uso eleitoral, pois vincula a obra ao deputado ou senador. E são todas obras localizadas e em geral de baixo valor em dinheiro e grande apelo popular [...]” (FOLHA DE SÃO PAULO, CADERNO BRASIL, 13/11/2001).

Contudo, há posições contrárias em relação aos efeitos das emendas parlamentares no sistema eleitoral. Tal argumento é defendido enfaticamente por Figueiredo e Limongi (2002). Os autores afirmam que a proporção de valores passíveis de emendas no Orçamento Federal não assume proporções grandes o suficiente para que, por si só, consigam garantir a reeleição parlamentar. Como o objeto deste trabalho limita-se à transferência de recursos, sem pretensões à análise dos resultados efetivos destas em relação ao processo eleitoral, tomar-se-á como premissa o fato de que os parlamentares tendem a destinar os recursos de suas emendas às regiões que os elegeram.

Para ilustrar as possibilidades de vinculação territorial do orçamento, segue abaixo um modelo da forma de especificação de um programa na LOA Federal (para melhor visualização, ver Anexo I). A ilustração 3 refere-se ao à política de implantação de Centros Vocacionais Tecnológicos pelo Ministério da Ciência e Tecnologia. O programa “Apoio à Implementação e Modernização de Centros Vocacionais Tecnológicos” encontra-se dividido em ações. No quadro em questão, podemos visualizar sete ações inicialmente com o mesmo nome do programa, com o acréscimo da regionalização. A Ação 0471.8960.0001 prevê abrangência nacional, enquanto as demais se referem a estados específicos. Isso ocorre por não existir obrigatoriedade de discriminação da região a ser atendida com o programa. Um outro indicativo importante existente na LOA refere-se à Modalidade de Aplicação (Mod.), que define qual a esfera será responsável pela execução da Ação. Segundo a Portaria Interministerial 163/2001, as modalidades de aplicação são as seguintes:

²² https://www.convenios.gov.br/portal/avisos/Comunica-Emenda_Parlamentar_28-05-2009.doc, acessado em 3 de outubro de 2009.

- “20 - Transferências à União. Despesas realizadas pelos Estados, Municípios ou pelo Distrito Federal, mediante transferência de recursos financeiros à União, inclusive para suas entidades da administração indireta.
- 30 - Transferências a Estados e ao Distrito Federal. Despesas realizadas mediante transferência de recursos financeiros da União ou dos Municípios aos Estados e ao Distrito Federal, inclusive para suas entidades da administração indireta.
- 40 - Transferências a Municípios. Despesas realizadas mediante transferência de recursos financeiros da União ou dos Estados aos Municípios, inclusive para suas entidades da administração indireta.
- 50 - Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos. Despesas realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades sem fins lucrativos que não tenham vínculo com a administração pública.
- 60 - Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos. Despesas realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades com fins lucrativos que não tenham vínculo com a administração pública.
- 70 - Transferências a Instituições Multigovernamentais Nacionais. Despesas realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades nacionais, criadas e mantidas por dois ou mais entes da Federação.
- 80 - Transferências ao Exterior. Despesas realizadas mediante transferência de recursos financeiros a órgãos e entidades governamentais pertencentes a outros países, a organismos internacionais e a fundos instituídos por diversos países, inclusive aqueles que tenham sede ou recebam os recursos no Brasil.
- 90 - Aplicações Diretas. Aplicação direta, pela unidade orçamentária, dos créditos a ela alocados ou oriundos de descentralização de outras entidades integrantes ou não dos Orçamentos Fiscal ou da Seguridade Social, no âmbito da mesma esfera de governo.
- 99 - A Definir. Modalidade de utilização exclusiva do Poder Legislativo, ficando vedada a execução orçamentária enquanto não houver sua definição.”

Órgão: 24000 Ministério da Ciência e Tecnologia

Unidade: 24101 Ministério da Ciência e Tecnologia

Quadro dos Créditos Orçamentários

R\$ 1,00

Recursos de todas as Fontes									
Programática	Programa/Ação/Produto/Localização	Funcional	Esf	GND	RP	Mod	UO	Fte	Valor
0471.8960	Apoio à Implantação e Modernização de Centros Vocacionais Tecnológicos	19 573							80.630.000
0471.8960.0001	Apoio à Implantação e Modernização de Centros Vocacionais Tecnológicos - Nacional								5.500.000
	Projeto apoiado (unidade) 12		F	3	2	90	0	100	910.000
			F	4	2	90	0	100	4.590.000
0471.8960.0029	Apoio à Implantação e Modernização de Centros Vocacionais Tecnológicos - No Estado da Bahia								100.000
	Projeto apoiado (unidade) 1		F	4	2	99	0	100	100.000
0471.8960.0033	Apoio à Implantação e Modernização de Centros Vocacionais Tecnológicos - No Estado do Rio de Janeiro								10.000.000
	Projeto apoiado (unidade) 21		F	3	2	30	0	100	10.000.000
0471.8960.0058	Apoio à Implantação e Modernização de Centros Vocacionais Tecnológicos - No Estado do Pará								1.500.000
	Projeto apoiado (unidade) 4		F	3	2	99	0	100	450.000
			F	4	2	99	0	100	1.050.000
0471.8960.0070	Apoio à Implantação e Modernização de Centros Vocacionais Tecnológicos - Vitória - ES								900.000
	Projeto apoiado (unidade) 1		F	4	2	40	0	100	900.000
0471.8960.0110	Apoio à Implantação e Modernização de Centros Vocacionais Tecnológicos - No Estado de São Paulo								1.100.000
	Projeto apoiado (unidade) 3		F	3	2	40	0	100	200.000
			F	3	2	50	0	100	100.000
			F	4	2	40	0	100	800.000
0471.8960.0120	Apoio à Implantação e Modernização de Centros Vocacionais Tecnológicos - No Estado do Maranhão								1.800.000

Ilustração 3 Quadro de Créditos da Lei Orçamentária Anual de 2009 -

Fonte: LOA 2009, Volume V, página 100.

Dessa forma, a indicação da modalidade de aplicação permite aos Estados estimarem quais projetos serão por eles executados, através de transferências voluntárias. No exemplo em questão, temos que apenas a Ação 0471.8960.0058 será executada por um estado, no caso, o Estado do Pará. Cabe ainda uma colocação especial para as ações com modalidade 99. Essas, por serem exclusivamente utilizadas pelo Legislativo demonstram que sua origem foi uma emenda parlamentar. Assim, pode-se inferir que, como este ainda não dispunha da articulação com uma instância local para a execução de sua emenda, ele tenha preferido esperar para em um momento posterior consolidar o agente executor. Ressalta-se, que não são apenas as ações com modalidade 99 que se originam de emendas parlamentares, já que estas podem ocorrer também nas demais modalidades, caso o parlamentar já tenha a informação de quem irá executá-la ao momento de propô-la.

3.1.3 Presidencialismo, Composição de Gabinetes e as TVUS

Ao assumir um mandato, cabe ao chefe do Executivo compor suas pastas ministeriais, nomeando ministros segundo os critérios que lhe convierem. Entretanto, no contexto de um

presidencialismo de coalizão, a necessidade de compor alianças, de modo a favorecer a disciplina partidária no Legislativo, impõe que tal composição observe uma razoável distribuição das pastas entre os partidos componentes da base aliada. Amorim Neto (2000) desenvolve um indicador chamado taxa de coalescência para explicar a relação entre cotas ministeriais, considerando a filiação partidária de seus detentores, e o peso parlamentar. Por trás desse indicador, o autor defende a hipótese de que

“(…) os partidos cooperam com os presidentes quando percebem vantagens em fazê-lo. Entre estas vantagens podem estar a promoção de carreiras políticas, o acesso a recursos clientelísticos, ou a implementação de projetos de sua preferência. Uma das formas de um político assegurar-se desses benefícios é ocupar postos ministeriais. Para se manterem nos cargos, os ministros têm de trabalhar para assegurar o apoio do seu partido ao presidente da República. E mais, os parlamentares têm de partilhar os recursos clientelísticos obtidos caso seu líder mantenha o cargo ministerial. (Grifos da autora).

O fato de a LOA não ser vinculatória, ou seja, não obrigar a realização das despesas nela enumeradas, fornece ao Executivo um amplo poder de decisão na destinação de recursos a programas públicos. Todos os anos, frequentemente em fevereiro, o Governo Federal emite um decreto contingenciando parte dos recursos orçamentários, como forma de se precaver contra possíveis quedas na arrecadação. Tal contingenciamento consiste no “retardamento ou ainda, na inexecução de parte da programação de despesa prevista na LOA” (MORAES 2009). Assim, as dotações orçamentárias que foram cortadas não poderão ser objeto de transferências voluntárias.

Para as despesas que não foram contingenciadas, a decisão de execução ocorre no âmbito ministerial, a menos que haja uma pressão externa pela realização de algum programa específico. É nesse momento que o ministro pode atuar politicamente em prol de seu partido ou de sua base política (em seu estado de origem), na destinação de recursos de transferência voluntária. Essa hipótese faz sentido tanto ao observar a citação acima de Amorim Neto, quanto a questão exposta por Ames (1995), dos congressistas que “mudam-se para cargos burocráticos como uma forma de engordar suas clientelas antes de retornar ao cargo eletivo”. Não se afirma aqui, entretanto, que todos os ministros têm interesses exclusivamente políticos na destinação de recursos de suas pastas, mesmo porque há também os ministros sem filiação partidária, que são “com freqüência, especialistas que trazem para o Executivo o benefício do seu conhecimento técnico em algumas áreas importantes da administração pública. Mas os

ministros apartidários podem também ser simples asseclas do presidente” (AMORIM NETO, 2007).

Amorim Neto (IBID) faz também uma análise em relação à dimensão estadual do recrutamento ministerial, de modo que o autor avalia o peso dos estados na seleção dos ministros, de forma a identificar qual a porcentagem de ministros foi escolhida levando em consideração a distribuição geográfica de poder político.

Para a questão das transferências voluntárias, faz sentido estabelecer uma análise parecida, que procure mensurar a preferência de um ministro por determinado estado no momento da destinação de recursos. Espera-se que um ministro prefira destinar recursos a um estado cujo governador seja do mesmo partido que o seu e também prefira destinar mais recursos (neste caso seria inviável a idéia de que apenas um estado poderia ser destinatário de recursos) para o seu estado de origem. Essa hipótese será detalhada no capítulo metodológico.

3.2 A dimensão distributivo-social das transferências voluntárias

Musgrave (1980:6), ao definir três funções principais para a atuação do governo (alocativa, estabilizadora e distributiva), define a função distributiva como os “ajustes na distribuição de renda e riqueza para assegurar uma adequação àquilo que a sociedade considera como um estado “justo” ou adequado de distribuição”. Sua análise para a função distributiva ocorre inicialmente para governos com esfera única, em que a possibilidade de distribuição ocorreria entre indivíduos ou unidades familiares. Entretanto, no capítulo Federalismo Fiscal, ele assume a possibilidade de subvenções (entendidas como transferências entre governos, sejam elas legais ou voluntárias) que atuem de modo a igualar os níveis efetivos dos serviços públicos entre seus entes federados (pag 544). O autor classifica as subvenções das seguintes formas:

“(1) se a subvenção é geral (também conhecida como subvenção em bloco) ou se ela é seletiva (também denominada restrita ou por categoria); (2) se a subvenção é sem ou com contrapartidas; e (3) se ela é, ou não, relacionada com a necessidade fiscal da jurisdição recebedora.” (IBID, pag 546).

Antes de analisar essa classificação no contexto brasileiro, é necessário o esclarecimento de algumas particularidades relacionadas à existência de contrapartida. A Lei Complementar 101, Lei de Responsabilidade Fiscal, coloca em seu artigo 4º, inciso I, alínea f, que cabe à Lei de Diretrizes e Orçamentárias definir “demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas (...)”. Assim, anualmente a LDO relaciona na

sessão referente às transferências voluntárias, os limites de contrapartida segundo critérios.

Uma breve análise das LDOs para os anos de 2003 a 2008 permite observar que não houve alteração dos valores mínimos de contrapartida para os estados, apenas do critério formal de separação entre os mesmos:

Especificação das LDOs de 2003 a 2006:

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal:

a) 10 (dez) e 20 (vinte) por cento, se localizados nas áreas da ADENE e da ADA e na Região Centro-Oeste; e

b) 20 (vinte) e 40 (quarenta) por cento, para os demais.

Especificação das LDOs de 2007 e 2008:

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal:

a) 10% (dez por cento) e 20% (vinte por cento), se localizados nas áreas prioritárias definidas no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR, nas áreas da SUDENE e da SUDAM e na Região Centro-Oeste; e

b) 20% (vinte por cento) e 40% (quarenta por cento), para os demais.

A divisão segundo critério regional embute em si um critério distributivo, pois os estados das regiões Sul e Sudeste, notadamente com melhores índices econômicos e sociais que o restante do país devem contribuir com uma maior percentual de recursos para o recebimento de transferências do Governo Federal. Além disso, todas as LDOs analisadas permitem a redução desses valores mínimos, por ato do titular do órgão concedente. Essa possibilidade permite maior flexibilidade aos ministérios, para lidarem com características bastante peculiares para cada município e estado.

Desse modo, levando-se em consideração que a maioria das transferências voluntárias ocorre com a existência de contrapartida, já que a sua exclusão total constitui uma exceção legal e discricionária e que as transferências levam em conta critérios distributivos, embutidos na própria definição dos percentuais de contrapartida, pode-se classificar as TVUs, sob a ótica de Musgrave (1980:546), da seguinte forma: em relação à classificação 1, a divisão assemelha-se entre as transferências legais e as voluntárias, de modo que pode-se dizer que as transferências voluntárias são um tipo de subvenção seletiva, pois não beneficia a todos os entes federados segundo critérios claros e predefinidos. Já em relação ao tipo 2 de classificação, assume-se que é com contrapartidas e, finalmente, em relação ao terceiro tipo de classificação, ele é sim relacionada com a necessidade fiscal da jurisdição recebedora, pois leva em conta critérios distributivos. Assim, Musgrave afirma que a utilização de

transferências com as características especificadas acima caracteriza uma política que combine objetivos de maior igualdade e de apoio aos bens meritórios.²³

Pelo exposto na LDO, à semelhança do que ocorre com as transferências do FPE e do FPM, faz sentido que, quanto menor o valor da contrapartida, mais um estado tenda a desejar receber recursos, pois menores serão as obrigações assumidas com essa transferência.

3.3 Competência técnica, eficiência, regularidade fiscal e as TVUs

A Instrução Normativa nº1, de 15 de janeiro de 1997, que regulou os convênios assinados até 29 de maio de 2008, previa uma série de requisitos para o recebimento transferências voluntárias da União sob a forma de convênios e contratos de repasse, dentre os quais se destacam:

“Art. 2º O convênio será proposto pelo interessado ao titular do Ministério, órgão ou entidade responsável pelo programa, mediante a apresentação do Plano de Trabalho (Anexo I), que conterà, no mínimo, as seguintes informações: (...)

III - descrição das metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativamente;

III-A - licença ambiental prévia, quando o convênio envolver obras, instalações ou serviços que exijam estudos ambientais (...);

VII - comprovação pelo convenente de que não se encontra em situação de mora ou inadimplência perante órgão ou entidade da Administração Pública Federal Direta e Indireta;

VIII - comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel, mediante certidão emitida pelo cartório de registro de imóveis competente, quando o convênio tiver por objeto a execução de obras ou benfeitorias no imóvel; (...)

§ 6º O Estado, o Município ou Distrito Federal, bem como seus respectivos órgãos ou entidades, somente poderá figurar como convenente se atender a todas as exigências discriminadas na Constituição Federal, na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), na lei federal anual de diretrizes orçamentárias (LDO), nesta Instrução Normativa e demais normas pertinentes. (Grifos do autor).

Dentre os requisitos expostos, os relativos à entrega do Plano de Trabalho são os que mais se relacionam à capacidade técnica dos órgãos e entidades proponentes. Um plano de trabalho deveria incluir um diagnóstico bem elaborado e fundamentado da situação do estado

²³ Bens meritórios são bens que, apesar de poderem ser ofertados pelo setor privado, são produzidos ou providos pelo setor público em virtude das altas externalidades positivas que esta oferta provoca à sociedade. Exemplos clássicos são saúde e educação.

ou município na área do programa proposto, uma fundamentação para a escolha da alternativa de enfrentamento do problema, etc.²⁴ Tais aspectos exigem um quadro de funcionários especializados não só na área de convênios, como também na área de elaboração de projetos. Entretanto, para alguns estados e especificamente alguns municípios, a realidade é a da baixa qualificação, conforme é possível observar no relato de José Carlos Rassier, diretor-executivo da Associação Brasileira dos Municípios - ABM, em entrevista à Folha de São Paulo: "Analisamos 860 prefeituras auditadas pela Controladoria Geral da União e constatamos boa parte das irregularidades não estavam relacionadas à corrupção, mas à falta de qualificação para a gerência" (FOLHA DE SÃO PAULO, 18/09/2006). Ainda, na mesma reportagem, o prefeito de Tapes - RS, Sylvio Xavier, reclama dos baixos salários que a prefeitura consegue pagar aos servidores, de modo que não consegue reter mão-de-obra qualificada: "Felizmente, a administração pública hoje é bastante regulamentada. Mas isso cria também algumas limitações. Eu, por exemplo, tenho dificuldade em achar profissionais de nível superior para trabalhar com os salários que a Lei de Responsabilidade Fiscal me permite oferecer" (FOLHA DE SÃO PAULO, idem). Em outro relato, o secretário-executivo da Controladoria Geral da União, Luis Navarro, afirma, questionado sobre a dificuldade de liberação de recursos de convênios: "A burocracia não é a principal causa. Há o despreparo dos gestores municipais. Os projetos são ruins." (FOLHA DE SÃO PAULO, 10/09/2009).

Pelo exposto, uma *proxy* de qualificação profissional seria o porte econômico dos estados e municípios, medido através da sua arrecadação per capita. Assim, aqueles que dispõem de mais recursos teriam condições de oferecer melhores salários aos seus servidores e, com isso, reter mão-obra qualificada. Obviamente, não é a melhor variável para medir qualificação técnica, mas nas atuais circunstâncias de mapeamento da qualificação dos gestores públicos, essa tarefa constitui-se um desafio, afinal, como mensurar a competência técnica? A princípio qualquer forma de medição seria subjetiva. Entretanto, para estudos futuros nessa área há uma possibilidade, já que com a entrada em funcionamento do SICONV, todos os projetos enviados recebem pareceres técnicos dos órgãos concedentes (aqueles que destinarão seus recursos) indicando problemas ou falhas. Assim, abre-se uma possibilidade de transparência muito grande, já que aqueles projetos que receberem o aval da área técnica, mas não forem contemplados indicarão a existência de outros motivos para sua indeferência.

²⁴ Para aspectos relacionados à metodologia de desenho de políticas públicas, ver a metodologia do Marco Lógico, em [Bronzo \(1999\)](#)

Soares (2008:27) cogita algumas hipóteses em relação à questão por ela denominada como eficiência utilizando-se, entretanto, de variáveis de difícil mensuração:

H₇: quanto maior for sua competência técnica para elaborar projetos – ter órgão responsável pela elaboração de projetos com equipe técnica de engenheiros e outros profissionais;

H₈: quanto maior for a articulação de seus executivos com os representantes legislativos e os órgãos do governo federal – ter escritório em Brasília, lobbistas atuando no Congresso ou nos ministérios, etc;

H₉: quanto maior for o conhecimento sobre as oportunidades de captação e dos mecanismos para obter os recursos – acesso aos editais de convocação para apresentação de propostas no Diário Oficial da União, consulta aos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades federais etc.

Assim, expostas as dificuldades, para fins deste estudo, a variável técnica (estritamente relacionada à qualidade dos projetos) apesar de reconhecidamente poder influenciar o total de recursos recebidos, não será incluída na análise.

Em relação à regularidade fiscal, os requisitos grifados deixam clara a necessidade de os estados estarem em dia com suas obrigações legais para conseguirem celebrar convênios e assim receberem as transferências. Para o acompanhamento dessa regularidade pelo Governo Federal, foi criado em 2001 o Cadastro Único de Convênio - CAUC²⁵, um sistema de consulta à regularidade dos entes em relação a todas as exigências contidas na LRF e cuja atualização é diária. Assim, a análise dos recursos recebidos pelos estados deve considerar a regularidade fiscal dos estados. A rotina do sistema inclui detalhes sobre qual órgão ou entidade da administração direta ou indireta do estado ou município está irregular. Quando um órgão da administração direta estiver irregular, nenhum outro órgão ou entidade daquele ente federativo poderá celebrar convênios até que saia da irregularidade. Entretanto, quando se trata de uma entidade da administração indireta, apenas aquela entidade fica legalmente proibida de celebrar convênios, ficando o ministério com o poder discricionário de celebrar ou não o convênio. Como o sistema é atualizado diariamente e não armazena memória, fica impossibilitado o uso, por exemplo, de uma variável que medisse o número de dias que um determinado ente federativo esteve impedido de celebrar convênios.

Outra forma de consulta para tentar medir esses impedimentos fiscais referir-se-ia aos relatórios quadrimestrais enviados pelos estados à Secretaria do Tesouro Nacional²⁶,

²⁵ Ver: https://consulta.tesouro.fazenda.gov.br/RegularidadeSiafi/index_regularidade.asp acesso em 29 de maio de 2009.

²⁶ Ver http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/sistn.asp acesso em 04 de junho de 2009.

entretanto, a consulta somente apresenta resultados a partir dos anos de 2005, sendo que apenas a partir de 2006 aparecem os resultados trimestrais, já que para 2005 constam apenas os balanços gerais dos estados. Assim, esta consulta também ficou impossibilitada. Outra opção para acréscimo de uma variável relacionada à inexistência de bloqueios legais seria a análise documental de cada um dos relatórios trimestrais publicados nos diários oficiais dos estados, entretanto tal análise seria dispendiosa e levaria tempo maior do que o disponibilizado para um trabalho monográfico. Desse modo, por falta de dados tangíveis de manipulação, a variável fiscal não entrará na análise, entretanto reconhece-se a sua existência e, desde já, propõe-se sua incorporação para futuros estudos.

4 ANALISANDO AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO AOS ESTADOS, SOB A FORMA DE CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS ENTRE 2003 E 2008

O presente capítulo tem como objetivo a exposição da metodologia de análise dos dados, de modo a explicitar quais procedimentos foram realizados a partir das hipóteses aqui expostas.

4.1 Hipóteses

Como apontado inicialmente, o modelo apresenta como variáveis políticas o partido do presidente, dos ministros e dos governadores, a origem dos ministros (estado de nascimento) e tamanho da bancada parlamentar. Entretanto foram realizados alguns testes para verificar quais se enquadrariam de uma melhor forma ao modelo, já que havia três possibilidades para a composição de uma variável política. Desse modo, após a exposição das hipóteses e do modelo consolidado, será explicada a forma de construção de cada uma das variáveis cogitadas, embora não utilizadas.

As hipóteses a serem testadas neste trabalho são:

H₀: Estados cujos governadores compuseram o mesmo partido que o do presidente receberam maior volume de recursos;

H₁: Estados cujos governadores compuseram a coalizão presidencial (excluindo-se aqueles cujo governador é do partido do presidente) receberam maior volume de recursos;

H₂: Quanto maior a preferência ministerial por um estado, maior o volume de recursos recebido por este;

H₃: Quanto maior o número de deputados que compõe a bancada parlamentar, maior será o volume de recursos recebido pelo estado;

H₄: Quanto menor o percentual de contrapartida exigido nos convênios e contratos de repasse celebrados, maior terá sido o volume de recursos recebido pelo estado;

H₅: Quanto maior a arrecadação de ICMS, maior será o volume de recursos recebido pelo estado.

O modelo consolidado seguiu os seguintes parâmetros:

$$\text{Log}(\text{VRC}_{ea}) = C + \beta_1 \text{Partgov}_{ea} + \beta_{12} \text{Coalpres2}_{ea} + \beta_3 \text{Log}(\text{Percontra}_{ea}) + \beta_4 \text{Log}(\text{ICMS}_{ea}) + \varepsilon$$

Onde:

Log(VRC_{ea})	Logaritmo do valor <i>per capita</i> de recursos de convênios e contratos de repasse recebidos pelo estado em determinado ano.
Coalpres_{ea}	Partido do governador compõe a coalizão presidencial e não pertence ao partido do governador? Se compõe a coalizão = 1; se não compõe a coalizão = 0.
Partgov_{ea}	Partido do governador igual ao partido presidencial = 1; se não = 0
Log(Percontra_{ea})	Logaritmo do valor percentual médio de contrapartida exigida pelo Governo Federal no total de convênios celebrados pelo estado.
Log(ICMS_{ea})	Logaritmo da arrecadação estadual de ICMS <i>per capita</i> .
e =	Estado (Acre, Amapá, Amazonas, Alagoas...)
a =	Ano (2003... 2008)

Como já explicado, antes de chegar a esse modelo consolidado foram feitos testes com algumas outras variáveis políticas já descritas no capítulo anterior. As que não foram incluídas no modelo foram número de deputados que compõem as bancadas estaduais na Câmara dos Deputados e preferência ministerial.

Cabe um maior detalhamento para a variável preferência ministerial. Ao assumirmos que o ministro pode privilegiar os governadores de seu partido e/ou o governador de seu estado de nascimento, criou-se esta variável que combina os dois critérios. Para isto, ela se compõe da média de dois valores percentuais ponderados pela porcentagem de recursos distribuídos por cada ministério em determinado ano, em relação ao valor distribuído pela soma dos ministérios: o primeiro valor é referente ao percentual de ministros que pertencem ao mesmo partido que o governador (vide tabela 4, no Anexo) e o segundo referente ao percentual de ministros cuja origem, nascimento, ocorreu em determinado estado (vide tabela 5, no Anexo).

A tabela 3, no Anexo, lista todos os ministros, ou secretários especiais para o período e detalha o número de meses que cada um governou em cada ano. Como critério foi adotado que não haveria divisão de um mês entre duas pessoas, de modo que, aquele que ficou 16 dias recebeu o valor de 1 mês para o cálculo. Assim, após a consolidação dessas informações sobre quais ministros estiveram à frente das pastas no período de análise, foi feito um índice calculado da seguinte forma, em relação à penetração partidária ministerial:

$$\frac{\sum PAi}{\sum Pi}, \frac{\sum PBi}{\sum Pi}, \frac{\sum P(\dots)i}{\sum Pi}.$$

Em que $\sum P(x)i$ refere-se à soma de meses em que o partido x permaneceu no comando de cada um dos ministérios e $\sum Pi$ refere-se ao total de meses em que um ministro qualquer esteve no comando de cada um dos ministérios (incluindo-se aqueles sem filiação partidária).

De modo semelhante, a dimensão estadual do recrutamento ministerial foi calculada segundo o cálculo:

$$\frac{\sum Eai}{\sum Ei}, \frac{\sum Ebi}{\sum Ei}, \frac{\sum E(\dots)i}{\sum Ei}.$$

Em que $\sum E(a)i$ refere-se à soma de meses em que o estado a permaneceu no comando de cada um dos ministérios e $\sum Ei$ refere-se ao total de meses em o conjunto dos estados esteve no comando de cada um dos ministérios. Como ministérios foram considerados todos aqueles que atuaram como concedentes de convênios entre os anos de 2003 a 2008, incluindo-se as Secretarias Especiais da Presidência da República.

Assim, a variável preferência ministerial compõe-se abaixo:

$$PREFMINea = \left(\frac{\sum P(x)i}{\sum Pi} * 100 + \frac{\sum E(a)i}{\sum Ei} * 100 \right) \div 2$$

Esta segunda variável, que media a preferência ministerial, não apresentou significância nos testes e acabou não sendo incluída no modelo, o que indica que, dessa forma

medida, a preferência de um ministro por seu estado de origem ou os governadores que lhe são copartidários não acarreta em aumento do volume de recursos transferidos sob a forma de convênios e contratos de repasse.

A variável que media o tamanho da bancada parlamentar apresentou significância em todos os testes, entretanto seu β apresentou sinal negativo, contrário ao esperado. Para entender o motivo pelo qual isso aconteceu é preciso retornar ao cálculo que origina essa variável:

O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população (...) para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta deputados. Constituição Federal, Art. 45 §1.

Assim, temos que a variável “bancpar” origina-se de uma proporção populacional, limitada entre oito e setenta. Do mesmo modo, a variável dependente é dada em função de proporção populacional, pois são os volumes de recursos arrecadados, per capita. Com isso, interpretou-se que havia uma relação entre essas duas variáveis e que, dada a natureza da própria formação da bancada parlamentar, ela não seria capaz de significar as preferências dos deputados para a efetivação de emendas parlamentares em seus locais de origem. Pelo exposto, optou-se pela não inclusão dessa variável no modelo.

4.2 Fontes de Pesquisa e Natureza dos Dados

A Controladoria Geral da União -CGU, em seu site “Portal da Transparência”²⁷, disponibiliza o registro de todos os convênios²⁸ celebrados a partir de 1996. Esses dados encontram-se agrupados por planilhas, uma para cada município do país, de modo que essas planilhas foram abertas e compiladas em um grande banco de dados que comportou exatos 310.773 convênios celebrados pelo Governo Federal com entidades sem fins lucrativos, estados, municípios e pessoas físicas para período o de 1996 a 2008. Uma filtragem desses dados permitiu que, para a análise em questão, fossem utilizados cerca de 6000 convênios, incluindo-se neste grupo apenas aqueles realizados entre o Governo Federal e os estados para os anos entre 2003 e 2008 e excluindo-se os convênios realizados pelo Ministério da Saúde.

²⁷ [Http://www.transparencia.gov.br](http://www.transparencia.gov.br) acesso em 10 de março de 2009.

²⁸ Não há no site, nem em qualquer documentação ou manual, uma especificação a respeito de as planilhas também conterem informações sobre contratos de repasse, além de convênios. Entretanto, uma análise dessas planilhas permite observar que existem convênios em que os concedentes são o conjunto de um ministério com a Caixa Econômica Federal. Essa constatação caracteriza o que se compreende por contrato de repasse, em que existe a intermediação de um ente financeiro. Desse modo, quando o trabalho falar em convênio, deve-se considerar também os contratos de repasse, que, conforme já exposto na página 17 deste texto, equipara-se à figura de convênio.

Essa exclusão justifica-se pelo conceito de TVU exposto na LRF, em que se excluem as transferências destinadas ao SUS. Outra observação importante refere-se corte temporal para os convênios, que considerou o ano em que a vigência de cada convênio teve início. Essa escolha justifica-se porque seria a data que mais se aproximaria da data da celebração dos convênios.

Em relação às informações políticas, foi feito um levantamento de todos os ministros que ocuparam pastas ministeriais e também dos ocupantes das Secretarias Especiais, subordinadas à Presidência da República, pois estas têm *status* ministerial. As informações sobre as datas de entrada e saída de novos ministros, bem como seus estados de origem, foram coletadas na área de Informações Históricas – Galeria de Presidentes, no site da Presidência da República²⁹. Já para as informações referentes à filiação partidária, foram utilizadas as existentes em Amorim Neto (2000). Os dados de partidos que compuseram a coalizão presidencial foram obtidos em Amorim Neto (2000) e os dados referentes ao número de deputados da bancada parlamentar de cada estado no site da Câmara.³⁰

Em relação à variável valor da contrapartida de convênio ou contrato de repasse, assumida como indicadora de condição socioeconômica do estado, possibilitando avaliar o caráter redistributivo dos repasses de recursos, foi feito o cálculo do valor médio do percentual de contrapartida celebrado em cada convênio efetuado por um determinado estado:

$$PERCONTRA = \sum \left(\frac{\text{valor contrapartida}}{\text{valor convênio}} * 100 \right)_i$$

A variável utilizada para mensurar o porte econômico, Proxy de competência técnica, de cada estado foi o volume anual de arrecadação de ICMS.

Os valores monetários foram deflacionados pelo IGP-DI da FGV, a preços de dezembro de 2008, conforme a seguinte fórmula adotada em FERREIRA JR. (2007):

$$\text{Deflator ano } t = \frac{\text{IGP - DI dez./2008}}{\text{IGP - DI médio ano } t}$$

Por fim, os dados referentes ao quantitativo populacional foram obtidos no site do IBGE e referem-se, para os anos de 2003 a 2006 e 2008, às estimativas populacionais, enquanto que para 2007 foram utilizados os dados da contagem populacional, pois não houve estimativas para tal ano.

²⁹ <http://www.presidencia.gov.br> acesso em 18 de maio de 2009.

³⁰ <http://www.camara.gov.br> acesso em 25 de agosto de 2009.

Dado o objeto de estudo deste trabalho, os convênios celebrados entre 2003 e 2008 e dada a natureza de divulgação de tais dados, o banco de dados criado permite a visualização de todos os convênios para 1996 e 2008, propõe-se a realizar análises estatísticas descritivas e analíticas (conforme modelo já exposto) para a identificação de variáveis que respondam pelo maior conveniamento obtido pelos estados, em termos de número de convênios celebrados e valores acordados através destes convênios.

A escolha dos convênios como forma de repasse justifica-se pelo seu peso dentro das transferências voluntárias. Contudo, os dados disponíveis não permitem estabelecer qual a porcentagem de TVUs que são viabilizadas por meio de convênios em determinado ano, porque estão disponibilizados de maneira diferente (os convênios são expostos por valor global, que muitas vezes ultrapassa um ano civil, pois a vigência de um convênio é comumente superior a um ano, já o agregado das transferências está exposto como o valor liberado no ano civil, o que inviabiliza essa comparação), entretanto temos que, em regra, as transferências são viabilizadas por meio de convênios ou contratos de repasse. MATIAS PEREIRA (2006). A escolha dos anos de 2003 a 2008 refere-se à busca pelos resultados mais atuais possíveis e compreende seis anos civis. Essa escolha justifica-se por incorporar três anos eleitorais, sendo dois de natureza regional e um de natureza local, além de três anos não eleitorais, o que permitirá observar diferenças de comportamento nesses diferentes momentos políticos, já que podemos supor que em anos eleitorais fatores políticos possam prevalecer sobre as outras dimensões. Uma ampliação desse intervalo é possível, já que os dados dos convênios encontram-se disponíveis desde o ano de 1996. Entretanto, mesmo com um banco de dados que comporte esse período, os demais esforços para identificação das variáveis e análise da legislação vigente no período necessitariam de um longo prazo, o que torna tal escopo inviável para um trabalho de monográfico.

Para verificar a existência de causalidade entre a variável dependente volume de recursos recebido por um estado em determinado ano e suas respectivas variáveis independentes, optou-se por ajustar uma função linear múltipla, pelo método dos mínimos quadrados ordinários, utilizando-se de dados em painel. A estimação de regressões com dados em painel (*panel data*) caracteriza-se por combinar observações de diferentes períodos de tempo e observações de seção cruzada (*cross section*). Para este trabalho, por exemplo, temos seis anos de análise em que ocorrem 27 observações de *cross sections*. Assim, de modo simplificado, para a melhor compreensão, tem-se que a estimação a partir de dados em painel leve em consideração o fato de que existem, para uma mesma observação, seis ocorrências

temporais diferentes. Enquanto em um método de regressão simples seriam computados apenas como 6 observações distintas, sem relação entre si.

Pelo fato de aumentar o número de observações, a utilização de dados em painel aumenta os graus de liberdade da regressão, melhorando a eficiência dos parâmetros estimados. Também, a utilização conjunta dos dados permite que a dinâmica intertemporal e a individualidade das variáveis consideradas no modelo possam ser mais bem controladas, no que se refere aos efeitos da omissão de outras variáveis (HSIAO, 1991, JUDGE ET AL., 1988).

Hill et al. (2003), apontam como principais modelos de regressão dados em painel “os modelos de equações aparentemente não relacionadas (SUR), de efeitos fixos (EF) e de efeitos aleatórios (EA)”. O modelo escolhido foi o SUR – (*Seemingly Unrelated Regression*).

5 RESULTADOS

Com a finalidade de alcançar os objetivos desta pesquisa, será dada atenção neste capítulo não somente à questão analítica, como também ao mapeamento descritivo das principais características da distribuição de recursos mediante convênio entre os anos de 1996 a 2008. Assim, este capítulo será dividido inicialmente em duas partes, a primeira restringir-se-á a questões descritivas, enquanto a segunda parte focará nos resultados do modelo analítico.

5.1 Características Descritivas dos Convênios

A análise aqui proposta pretende registrar, de forma sintética e focada, a forma como foram distribuídos os recursos de convênios celebrados entre 1996 e 2008. Cabe observar, que, apesar de o site da Controladoria Geral da União expor que a coleta de dados iniciou-se em 1996, quando se observa as datas de início de vigência dos convênios, aparecem dados para 1995. Assim, as tabelas e gráficos expostos também serão compostos por este ano, entretanto salienta-se a necessidade de cautela na observação deste, pois pode não contemplar uma real população de convênios, dado que o processo de coleta de dados poderia não estar consolidado.

Em relação às dimensões de observação, como esta visará à distribuição de convênios, pode-se observá-la sob três aspectos básicos e em formato de série histórica para os quatorze anos: quais esferas públicas e entes privados foram contemplados; o montante de recursos distribuído por cada ministério e o montante de recursos recebido por cada estado. Esta sessão trará apenas dados referentes a todos os 310 mil convênios celebrados no período, sem efetuar nenhum tipo de filtragem.

A ilustração 4 demonstra uma grande variação na quantidade de recursos destinados a convênios no período, variando entre 2 e 7 bilhões de reais ao ano. Em uma primeira observação, chama a atenção principalmente o volume de recursos destinados em 2007, em torno de 7 bilhões de reais. Entretanto, ao se comparar esse gráfico com a ilustração 5, observa-se que a liberação de recursos, ou seja, a efetivação dos acordos de convênios, não alcançou tal magnitude. Do mesmo modo, a queda que ocorre na celebração de convênios no ano de 2008, quando comparada ao ano de 2007 parece ser corroborada com a informação sobre a liberação. Entretanto, vale ressaltar que o banco de dados gerador destas informações foi criado entre junho e julho de 2009, e possivelmente as informações referentes à liberação de recursos para convênios recentes não estava completa. Assim, temos um quadro em que, apesar de a celebração de convênios variar muito, em relação aos valores anuais, para a liberação a variação não é tão intensa, o que indica que o trabalho de captação de recursos não

se encerra no momento da celebração, pois os recursos podem, mesmo com o convênio já assinado, não ser liberados para execução. Em relação ao ciclo político-eleitoral, não é possível perceber padrões de comportamento referentes aos anos eleitorais, considerando tanto a celebração quanto a liberação dos recursos de convênios.

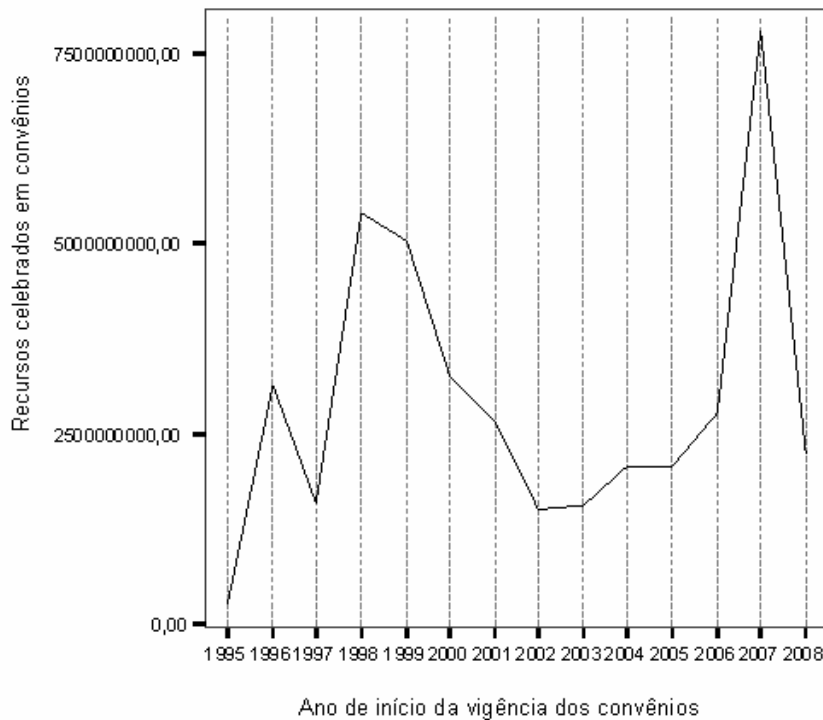


Ilustração 4: Volume total de recursos celebrados por meio de convênios pelo Governo Federal entre 1995 e 2008.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados obtidos no sítio Transparência Governamental

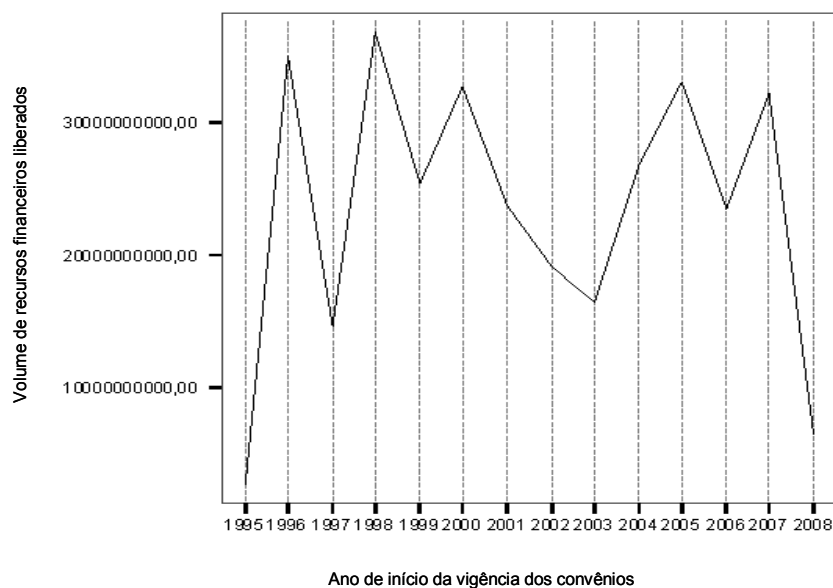


Ilustração 5: Volume total de recursos liberados por meio de convênios pelo Governo Federal entre 1995 e 2008.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados obtidos no sítio Transparência Governamental

Em relação ao número de convênios, estes variaram no período basicamente entre 20 e 30 mil por ano. Novamente, não há possibilidade de estabelecer correspondências com o período eleitoral.

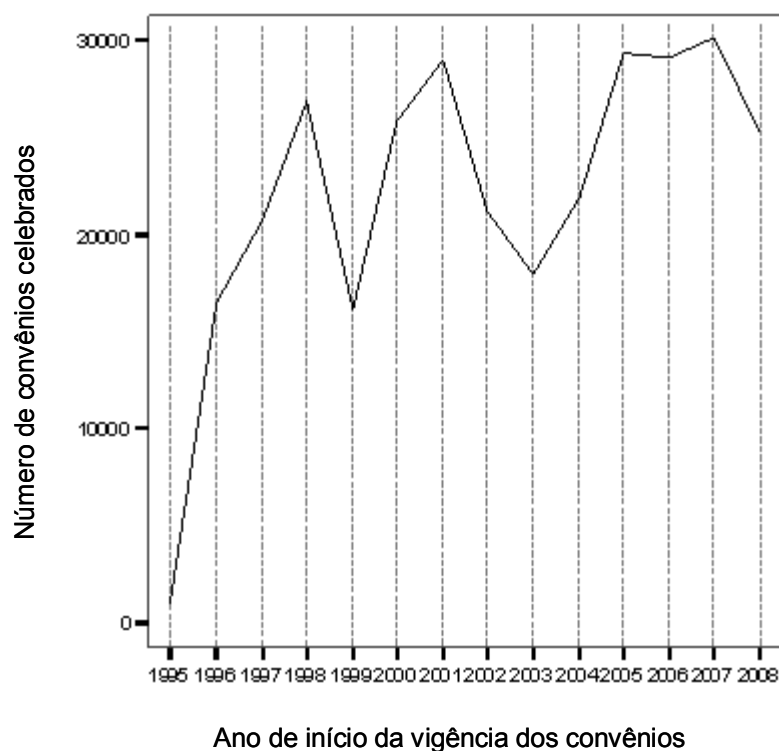


Ilustração 6: Número de convênios celebrados pelo Governo Federal entre 1995 e 2008.
Fonte: Elaboração própria com base nos dados obtidos no sítio Transparência Governamental

Em relação às características estatísticas básicas, descritas na ilustração 7 e na tabela 2, que apresenta os percentis dos valores de convênios celebrados para o período, ressalta-se o grande número de convênios sem repasse de recursos, cerca de 30% e o fato de 90% dos convênios apresentarem-se com o valor de até 84 mil reais. Esse cenário deverá modificar-se, dado que a legislação atual, com a entrada em vigor da Portaria Interministerial 127, que estabelece o valor mínimo de 100.000 para o convênio.

Número de convênios	R\$ 310773,00
Média do valor celebrado em cada convênio	R\$ 132942,05
Mediana do valor dos convênios	R\$ 6216,10
Moda do valor dos convênios	R\$ 0,00
Soma do valor dos convênios	R\$41.314.799.345,00

Ilustração 7: Características gerais dos convênios celebrados entre 1995 e 2008
Fonte: Elaboração própria com base nos dados obtidos no sítio Transparência Governamental

Tabela 2: Percentis de valores dos convênios celebrados entre 1995 e 2008.

10	0
20	0
30	24
40	2.970
50	6.216
60	11.286
70	19.800
80	35.087
90	84.761
95	207.703
99	1.420.000
100	1.920.843.732

Fonte: Elaboração própria com base nos dados obtidos no sítio Transparência Governamental

5.1.1 A distribuição de recursos por esferas

A ilustração 8 mostra certa regularidade na proporção entre as diferentes esferas públicas e privadas, entretanto não se pode estabelecer um padrão de comportamento. Ressalta-se, no caso, que dado o número de convênios existentes na análise, não foi possível estabelecer a esfera de todas as entidades convenientes, principalmente para as fundações, que exigiam uma pesquisa caso a caso, diferente de uma prefeitura, para a qual seu nome já indica a esfera, que justifica o grande volume de outros, ao passo que também impede uma análise mais detalhada. Outra observação cabe à existência de entes do próprio Governo Federal, podendo-se citar com exemplo os Centros Federais de Educação Tecnológica – CEFETs e as próprias Universidades Federais e também à existência de pessoas físicas, na grande maioria dos casos como conveniadas com o CAPES ou o CNPQ, representando, portanto, a atividade de pesquisa.

A comparação das duas ilustrações desta sessão permite entender que os estados firmam um número menor de convênios, entretanto estes possuem valores expressivamente maiores, pois na ilustração 9 verifica-se que a maior parte dos convênios celebrados refere-se à esfera municipal, o que não ocorre quando o conteúdo refere-se ao volume de recursos.

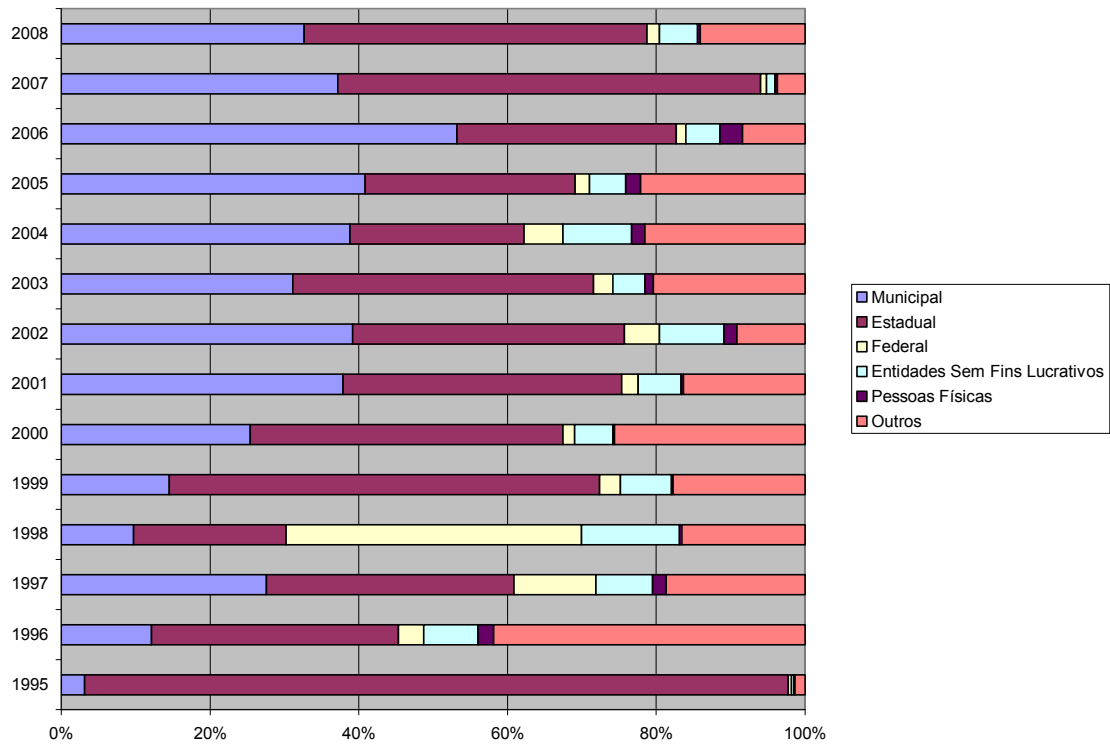


Ilustração 8: Distribuição dos recursos de convênios celebrados entre 2003 e 2008, por ano e esfera de atuação.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados obtidos no sítio Transparência Governamental

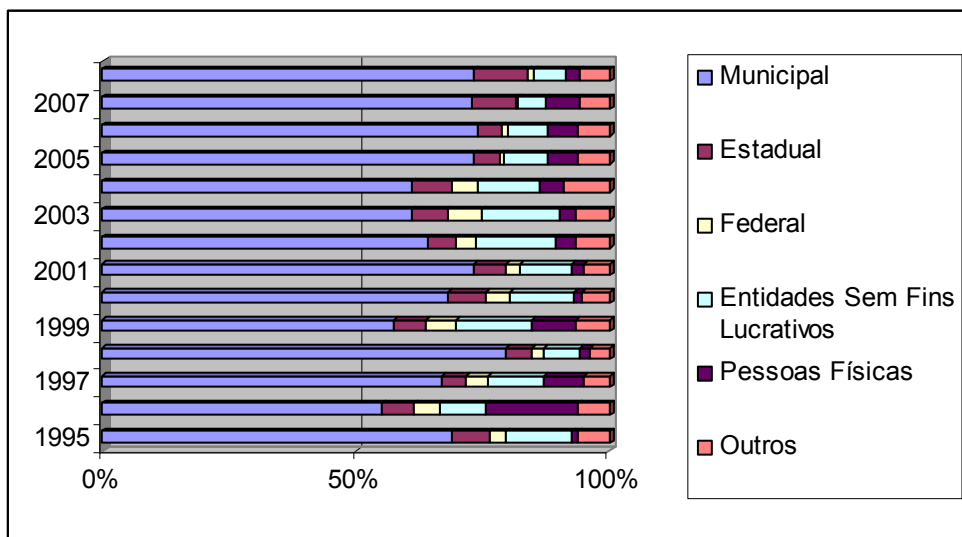


Ilustração 9: Distribuição dos convênios celebrados entre 2003 e 2008, por ano e esfera de atuação.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados obtidos no sítio Transparência Governamental

5.1.2 A distribuição de recursos pelos ministérios

A tabela 8 do anexo permite observar que poucos ministérios são responsáveis por uma parcela considerável dos recursos conveniados. Apenas doze órgãos, principalmente ministérios, listados abaixo, na tabela 3, conveniaram parcelas maiores que 10% em algum

ano. Cabe ressaltar que a análise até o momento comporta todos os convênios celebrados, justamente porque se busca um retrato da celebração de convênios no país, e por isso, ainda inclui o Ministério da Saúde, entretanto, quando a análise restringir-se aos recursos destinados aos estados, esse ministério será excluído dos dados, por não ser considerado um tipo de transferência voluntária, conforme já explicado no capítulo 3.

Na tabela 3 é possível observar que o Ministério da Saúde destaca-se como o que mais celebrou convênios nos anos de 1996, 1997 e 2000 a 2002. Nos demais anos, destacam-se como principais o Ministério da Fazenda (1998), Ministério dos Transportes (1999), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2003), Ministério da Ciência e Tecnologia (2004), Ministério das Cidades (2005, 2007 e 2008, com destaque para 2007, com 70% dos recursos) e Ministério do Turismo (2006). Uma possível explicação para essa variação seria a priorização de determinada pasta, de modo que seus recursos fossem menos contingenciados que os demais e conveniados. Pode-se imaginar isso a partir do destaque do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por exemplo, pois o principal programa do governo Lula ao assumir a presidência em 2002 foi o Fome Zero (Terra, 2003), dessa pasta, ou também o Ministério das Cidades, na priorização das obras do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento). Outra hipótese seria a de que em determinados ministérios optaram por realizar suas políticas públicas de forma descentralizada, o que impactaria na escolha por implementá-las a partir de convênios. Entretanto, não é objetivo entender essas situações, apenas caracterizá-las.

Ministérios	Ano de início dos convênios responsáveis pela destinação dos recursos												
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ciência e Tecnologia	5,4	2,9	1	0,2	0,3	3,4	2,6	10,5	24,8	8,3	2,5	0,5	15,3
Educação	9,7	10	3,3	8,8	17,2	4	9,9	5,4	13,1	6,9	3,7	1,5	2,4
Fazenda	0,1	1,7	35,7	0,3	5,4	0,3	0,4	0,2	0,5	1,6	0,3	0	0,3
Integração Nacional	2	6,9	7,5	8,2	8,5	12,3	6,3	5,5	3	3,7	4,8	1,4	8
Justiça	3,1	2,6	0,4	0,3	5,8	11,3	13,1	7,9	2,9	3,6	2,3	1	4
Saúde	19,7	23,9	31,3	16,5	24,1	19,8	15,2	10,6	11,3	14,5	4	3,1	11
Cidades	0,1	0,1	0,8	0	6,6	11	10	6,9	12,4	23,5	17,8	70,3	24,8
Desenvolvimento Social e Combate à Fome	10,1	1,4	1,9	1,7	2,4	2,7	3,8	21,4	4,1	7,8	1,4	2,3	1,5
Trabalho e Emprego	18,6	5,1	5	14,3	2,9	5,3	2,6	3,2	3,2	1,9	2,6	0,5	0,1
Turismo	6,3	1,6	0,6	0,6	5,4	1,4	1,2	1,7	2,2	7,2	31,4	2,8	8,7
Transportes	4	12,3	2,1	38,5	1,2	0,8	4,4	9	3,3	1,3	4	8,3	7,8

Tabela 3: Concentração de celebração de convênios, por porcentagem de recursos por ministério, entre 1996 a 2008.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados obtidos no sítio Transparência Governamental

Para tratar das celebrações de convênios realizadas exclusivamente aos estados, o quadro continua muito parecido, conforme se pode visualizar na tabela 4 e cujo total dos dados está na tabela 9 do anexo. Como observado acima, apenas contém aqueles ministérios

que em algum momento foram responsáveis por mais que 10% dos recursos conveniados em um algum ano.

Ministérios	Ano de início dos convênios responsáveis pela destinação dos recursos												
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ciência e Tecnologia	0,2	0	0,1	0	0	0,1	0,1	10,2	10,9	9,8	3,4	0,1	9,4
Defesa	8,1	11	2,9	0,4	1,3	6,4	2,5	0	5,6	1,9	1,8	0,1	1
Educação	7	10,5	3,7	0,1	2,9	2,5	5,4	2,8	14,3	9,1	2,3	0,9	1,2
Fazenda	0	0,1	0	0	15,8	0	0	0,2	0	6,3	0	0	0
Integração Nacional	0,6	21,1	44,7	12,1	15,6	18,5	9,8	11,3	9,9	7,7	10,2	1,3	16,6
Justiça	11,9	10,2	2,6	0,6	10,7	36,5	28,2	17,4	8,1	8,8	9,5	1,1	7,6
Cidades	0,5	0	0,1	0	4,5	6,1	4,6	2	5,4	5,4	5,7	74,2	32,1
Desenvolvimento Social e Combate à Fome	29,1	1,1	6,9	1,4	4,2	3,3	2,7	33,1	10,1	21,4	1,2	2,6	1
Desenvolvimento Agrário	3,3	3,6	1,9	0,7	18,1	3,4	5	2,1	7,3	2,3	4,9	0,5	6
Meio Ambiente	0,8	1,7	0,7	0	0	0	0	0	0	0,1	33,6	0,5	0,3
Trabalho e Emprego	25,6	2,1	19,1	9,1	0,5	0,9	1,3	2,3	3,9	1	5,6	0,1	0
Turismo	0,3	1,5	1,3	0,4	14,6	1,4	1,7	0,3	1,1	4,5	4,4	1,1	6,4
Transportes	4,3	18,9	6,9	73,5	2,8	0,4	8,8	4	15,3	4,2	14,7	15	11,4

Tabela 4: Concentração de celebração dos convênios destinados a estados, por porcentagem de recursos por ministério, entre 1995 a 2008.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados obtidos no sítio Transparência Governamental

Com a retirada dos dados referentes ao Ministério da Saúde, observa-se como diferencial entre a realidade exposta anteriormente; o destaque do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em 1996, 2003 e 2005, os ministérios da Integração Nacional e dos Transportes em 1997 (este se destaca intensamente em 1999 e também em 2004); Ministério da Integração Nacional em 1997 e mais intensamente em 1998; Ministério do Desenvolvimento Agrário em 2000; Ministério da Justiça em 2001 e 2002; Ministério do Meio Ambiente em 2006 e, por fim, Ministério das Cidades em 2007 e 2008. As diferenças do quadro que compunha as transferências para todos os entes e entidades privadas em relação às realizadas apenas para a esfera estadual pode ser originada das características básicas das políticas públicas de cada pasta. A política de segurança pública, por exemplo, aplicada pelo Ministério da Justiça, pode ter como característica uma maior demanda nas regiões densamente povoadas, o que marcaria seu caráter como mais regional que local, privilegiando transferências a estados, ao invés de municípios. Contudo, nada se pode afirmar além da exposição dos dados.

5.1.3 A distribuição de recursos entre os estados da federação

Este tópico traz somente informações referentes aos convênios firmados pelas esferas estaduais devido ao foco do trabalho. Dada a grande quantidade de informações para a

observação dessa distribuição, optou-se pelo gráfico de setores, que facilita a visão do todo, entretanto, para consultas mais detalhadas, ver tabela 8 do anexo, que contem todos os recursos distribuídos para cada um dos os estados.

A partir da ilustração 10, observa-se que não há regularidade nos valores captados por cada estado, a não ser a do grande volume de recursos captado pelo Estado de São Paulo. Observa-se que em anos distintos diferentes estados sobressaem-se como convenientes do Governo Federal.

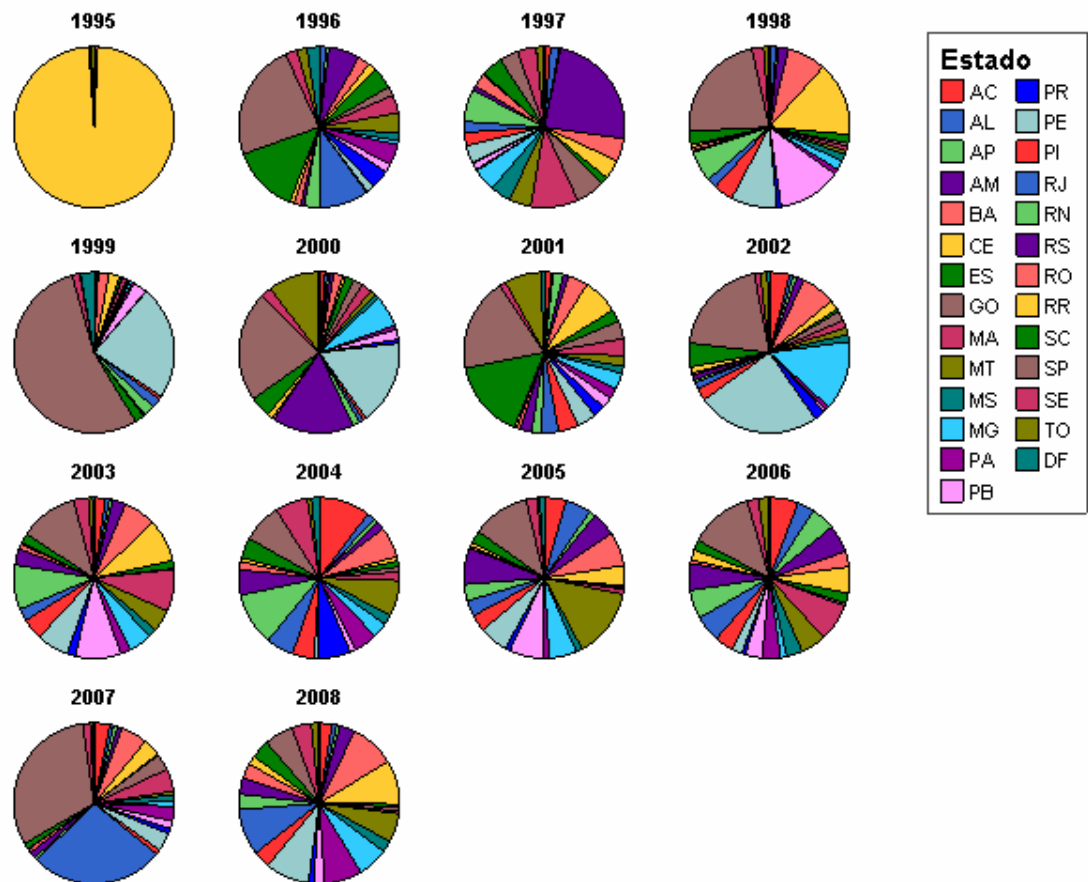


Ilustração 10: Distribuição dos convênios celebrados pelo Governo Federal com os Estados, segundo porcentagem de volume de recursos por ano, entre 1995 e 2008.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados obtidos no sítio Transparência Governamental

5.2 Resultados analíticos

Conforme detalhado no capítulo metodológico, optou-se por utilizar o método de Dados em Painel, dada a natureza temporal dos dados disponíveis. Os anos de 2003 a 2008 foram escolhidos, tanto por representarem um maior número de convênios, quanto por serem os mais atuais.

O fato de a variável relativa à preferência ministerial não ter sido incluída no modelo expõe que, da forma como ela foi construída, foi incapaz de expressar a interferência da posição política dos ministros na distribuição dos recursos de seus ministérios.

Assim, obteve-se o resultado para o modelo descrito na ilustração 11:

Variável dependente: $\log(\text{VRC}_{ea})$

Método: Cross Section SUR

Observações: 162

Variáveis	Coeficiente	Erro Padrão	Probabilidade
C	4.309.985	0.418376	0.0000
PARTGOV	1.272.787	0.383103	0.0011
COALPRES	-0.045393	0.285874	0.8740
LOG(PERCONTRA)	-0.393189	0.114780	0.0008
LOG(ICMS)	0.485155	0.138280	0.0006
<hr/>			
R-squared	0.546508	F-statistic	4.730.064
Adjusted R-squared	0.534954	Prob (Estatística F)	0.000000

Ilustração 1111: Resultado do modelo analítico proposto.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados obtidos no sítio Transparência Governamental

Observando-se os resultados, tem-se que a variável coalizão presidencial não apresentou significância, de modo que sua influência neste modelo foi refutada. Esse resultado poderia ser explicado pela existência de uma coesão interna maior entre os membros do partido do presidente, que no período em análise compreende apenas o Partido dos Trabalhadores³¹. Assim, pode-se inferir que, nos padrões de destinação de recursos desse período analisado, inserido no governo Lula, os governadores que pertencem a partidos da coalizão presidencial não obtiveram ganhos significativos derivados dessa composição, na forma de recebimento de transferências voluntárias via celebração de convênios.

Com relação às demais variáveis, todas apresentaram valores significativos a 1% de probabilidade. Temos que a variável que mais apresentaria variação na distribuição de recursos seria a que representa a dimensão político-partidária, ‘partgov’, ou seja, indica que um governador do mesmo partido que o presidente teria um incremento em seus recursos recebidos. A variável representativa do porte econômico do estado e a referente ao valor médio de contrapartida exigido nos convênios celebrados também foram expressivas e

³¹ Santos (2001), por exemplo, apresenta claramente um padrão de recrutamento endógeno para os membros do PT, que poderia reforçar a idéia dessa coesão interna maior para este partido, como também aponta Santos (1997), ao falar de coesão dos parlamentares do PT como a maior percebida dentre os principais partidos representados na Câmara dos Deputados.

corroboraram suas respectivas hipóteses. Sobre a análise de cada um dos anos, esta não mostrou padrões diferenciados para os anos eleitorais, como poderia ser esperado. O R^2 apresentou um valor razoável, acima de 50%. Considerando-se que neste modelo não foi possível incluir observações relativas à qualidade dos projetos apresentados para os ministérios e tampouco as variáveis relativas ao cumprimento da LRF.

Ainda assim, há que se ressaltar o efeito de *outliers* no modelo. Estes foram identificados como os estados cuja população é menor que um milhão de habitantes, pois a ponderação da variável dependente por essa medida faz com que esses estados apresentem valores muito altos em relação aos demais, depois de ponderados. Apesar de sua identificação, eles não foram retirados, por acreditar-se que se estaria ignorando a questão distributiva entre as regiões, já que os estados que seriam retirados pertencem todos à Região Norte: Acre, Amapá e Rondônia.

6 CONCLUSÃO

O presente texto teve como objetivo analisar o perfil da distribuição dos convênios celebrados pelo Governo Federal, bem como identificar e testar variáveis que possam explicar a distribuição dos recursos de transferências voluntárias, por meio desses convênios, entre os estados.

A análise descritiva, para os estados como um todo, aponta no sentido da inexistência de padrões de comportamento específicos para anos eleitorais. Entretanto, não se pode inferir sobre a inexistência de relação entre período eleitoral e incremento dos gastos públicos, pois estes podem ser financiados com recursos próprios dos estados. Verifica-se, também, a inexistência de padrões claros na participação dos ministérios na distribuição de recursos. Em relação ao modelo analítico, foram utilizadas variáveis que mensurassem aspectos políticos, distributivos e econômicos. O modelo analítico final foi aceito, tendo apresentado significância e corroborando as hipóteses relativas à coalizão partidária, distribuição por meio de percentuais reduzidos de contrapartida e porte econômico do estado (como *proxy* para qualificação técnica). Entretanto, a hipótese relativa à preferência ministerial foi descartada para o modelo, por não ter apresentado significância estatística. A hipótese relativa à influência da bancada parlamentar na elaboração orçamentária e, por consequência, na celebração de convênios, foi descartada, porque a mesma é ponderada pelos quantitativos populacionais dos estados enquanto a variável independente origina-se a partir dos mesmos dados. Essa percepção direciona para a necessidade de uma variável mais sensível ao poder dos estados de utilizar a bancada parlamentar para realizar emendas orçamentárias em seu benefício.

Salienta-se ainda que, para futuros estudos, existe a necessidade de inclusão de outras codeterminantes, tais como aquelas relativas ao cumprimento de metas fiscais e de adimplência dos entes federados com o Governo Federal, como também variáveis sensíveis à qualidade dos projetos apresentados. Outra possibilidade refere-se à ampliação do modelo para todos os anos cujos dados estão disponíveis, ou seja, a partir de 1996, o que não foi possibilitado pelo limite temporal de um estudo com as características de um trabalho monográfico.

Por todo o exposto, conclui-se que a distribuição de recursos através de convênios é, como todo fenômeno social, permeada por um amplo rol de variáveis com poder explicativo e que, para uma compreensão clara do retrato aqui exposto, há a necessidade de observar essa

distribuição no âmbito interno de cada ministério, sob os marcos legais e teóricos de cada política pública.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. 2001. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. In: HOFMEISTER, W. & CARNEIRO, J. M. B. (orgs.). Federalismo na Alemanha e no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer Stiftung.

AGUIRRE, B. M. B., MORAES, M. R. Questões Federativas no Brasil: um Estado das artes da teoria. Revista de Economia Política, 1997, nº 01(65), vol. 17, p. 121-135.

AMES, B. "Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress". The Journal of Politics, v.57, maio 1995, p.324-43.

AMORIM NETO, Octavio. (2000), "Gabinetes presidenciais, ciclo eleitorais e disciplina legislativa no Brasil". Dados, Rio de Janeiro.

_____. 2007. "Algumas Conseqüências Políticas de Lula: Novos Padrões de Formação e Recrutamento Ministerial, Controle de Agenda e Produção Legislativa". Em Instituições Representativas no Brasil: Balanço e Reformas, editado por J. Nicolau y T. J. Power; Belo Horizonte: Editora UFMG.

ARRETCHE, M. T. S. "Federalismo e Democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana", São Paulo em Perspectiva, volume 15, número 4, dezembro de 2001.

ARRETCHE, Marta; RODDEN, Jonathan. Política distributiva na Federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. Dados, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, 2004.

AZAMBUJA, D. Introdução à Ciência Política. 2. ed. São Paulo: Globo, 2008.

AZEVEDO, S. "Políticas públicas e governança em Belo Horizonte". Cadernos Ippur XI, v.1, n.2, 1997, p.63-74.

BRASIL, Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Manolo.

_____. Controladoria Geral da União. Gestão de Recursos Federais: manual para os agentes municipais. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/olhovivo/Recursos/Publicacoes/arquivos/cartilha_GestaoRecursosFederais.pdf>. Acesso em 25 de setembro de 2009.

_____. Lei de Diretrizes Orçamentárias 2003. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.707.htm> acesso em 05 de setembro de 2009.

_____. Lei de Diretrizes Orçamentárias 2004. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.934.htm> acesso em 05 de setembro de 2009.

_____. Lei de Diretrizes Orçamentárias 2005. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11178.htm> acesso em 05 de setembro de 2009.

_____. Lei de Diretrizes Orçamentárias 2006. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11439.htm> acesso em 05 de setembro de 2009.

_____. Lei de Diretrizes Orçamentárias 2007. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11514.htm> acesso em 05 de setembro de 2009.

_____. Lei de Diretrizes Orçamentárias 2008. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11768.htm> acesso em 05 de setembro de 2009.

_____. Lei de Orçamentária Anual 2009, volume V. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/orcamento_09/loa09/loa_VOL_V.pdf> acesso em 05 de setembro de 2009.

_____. Portaria Interministerial 127-2008. Disponível em < > Acesso em 12 de setembro de 2009.

_____. Portaria Interministerial 127-2008. Disponível em < > Acesso em 30 de abril de 2009.

_____. Portaria Interministerial 127-2008. Disponível em <https://www.convenios.gov.br/portal/arquivos/Portaria_127_com_suas_alteracoes_da_342_404_e_268.pdf> Acesso em 25 de março de 2009.

_____. Portaria Interministerial 163-2001. Disponível em <<http://www.samaecaxias.com.br/dados/PortariaInterministerial163-2001.pdf>> Acesso em 26 de agosto de 2009.

"_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Manual técnico de orçamento MTO. Versão 2010. Brasília, 2009.

164 p. Disponível em <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/MTO_2010_VF3.pdf>. Acesso em 23 de julho de 2009.

"

_____. Tribunal de Contas da União. Transferências Governamentais Constitucionais e Legais: Orientações Fundamentais -- Brasília: Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Correa, 2005.

CALLADO, M. C. "Zur Geschichte und aktuellen Ausgestaltung des Finanzausgleichsystems in Brasilien unter besonderer Berücksichtigung der Teilhabefonds der Einzelstaaten (FPE) und der Kommunen (FPM)" [Sobre a História e a Estrutura Atual do Federalismo Fiscal no

Brasil sob a Perspectiva particular dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM)], Logos Verlag, Berlin, ISBN 3-8325-1121-0, 2005.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz (orgs). *icon Gestão Social: o que há de novo? Desafios e tendências* (1.44 MB). Belo Horizonte : Fundação João Pinheiro, 2004, 2 vols.

CARNEIRO, J. M. B. e HOFMEISTER, W. (orgs.), *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo, Konrad-Adenauer Stiftung.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 18.^a edição. São Paulo. Atlas, 2005.

FERREIRA JÚNIOR, Sílvio. *Desempenho fiscal e gestão pública nas esferas estaduais: uma avaliação das execuções orçamentárias no período de 1995 a 2004*. In: Ministério da Fazenda; Secretaria do Tesouro Nacional (STN); Escola de Administração Fazendária (ESAF). (Org.). *Finanças públicas: XI Prêmio Tesouro Nacional, 2006 - coletânea de monografias*. 1 ed. Brasília: Universidade de Brasília (UnB), 2007, v. 1, p. 887-953.

FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. (1996), "As reformas (des)necessárias". *São Paulo em Perspectiva*, 10(4): 37-43.

_____. (1996a), "Presidencialismo e Apoio Partidário no Congresso". *Monitor Público*, ano 3, nº 8, pp. 27-36.

_____. (2002), "Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária". *Dados*, 45 (2): 303-343.

FOLHA DE SÃO PAULO. (18/09/2006). *Municípios sofrem com falta de profissionais qualificados*. Caderno Educação, Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u18955.shtml>>. Acesso em 31 de julho de 2009.

HOUAISS A, Villar MS. Dicionário Houaiss da língua portuguesa. 1a Ed. Rio de Janeiro: Editora Objetiva; 2001.

HSIAO, C. Analysis of panel data. Cambridge: Cambridge University Press, 1991. 246 p.

JAYME JR., F. G.; REIS, J. C.; ROMERO J. P. Restrição orçamentária e Lei de Responsabilidade Fiscal: um estudo para Minas Gerais (1995-2005). Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2006.

JUDGE, G.G.; Griffiths, W.E.; HILL, R.C.; Lutkepohl, H; Lee, T.C. Introduction to the theory and practice of econometrics. 2. ed. New York: Wiley, 1988. 1024 p.

KUGELMAS, E. 2001. “A Evolução Recente do Regime Federativo no Brasil”, in W. Hofmeister e J. M. B. Carneiro (orgs.), Federalismo na Alemanha e no Brasil. São Paulo, Konrad-Adenauer Stiftung.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. Novos estud. - CEBRAP, São Paulo, n. 76, Nov. 2006 .

LOPREATO, F. C., Um novo caminho do federalismo no Brasil? Economia e Sociedade, Campinas, n. 9, dez. 1997.

_____. O endividamento dos governos estaduais nos anos 90. Campinas: UNICAMP/IE, 2000. (Texto para Discussão, 94).

MARRAMARCO, C., Convênio como instrumento de descentralização da administração pública. Porto Alegre, 2008, 66 p. (Monografia de Conclusão de Curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, para a obtenção do título de Especialista em Gestão em Saúde).

MATIAS - PEREIRA, J. Finanças públicas. São Paulo: Atlas, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 25.^a edição. São Paulo. Malheiros, 1990.

MORAES, M. C. A Estratégia Nacional de Defesa E O Orçamento da União- julho de 2009, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Disponível em http://www.eceme.ensino.eb.br/portallee/dmdocuments/A_Estrategia_Nacional_de_Defesa_versus_o.pdf, acessado em 16 de outubro de 2009.

MUSGRAVE, R. & MUSGRAVE, P. Finanças públicas, teoria e prática. Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1980.

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. (2002), “Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro”. Dados, vol. 45, nº 2, pp. 265-301.

PRADO, Sérgio: Equalização e Federalismo Fiscal: Uma Análise Comparada. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2006.

REZENDE F. & AFONSO, J. R. The Brazilian Federation: Facts, Challenges and Prospects, Working Paper nº 149, Stanford University, 2002

_____. “A Federação Brasileira: Desafios e Perspectivas” In REZENDE, F & OLIVEIRA, F. A, Federalismo e Integração Econômica Regional: Desafios para o Mercosul, Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung, 2004.

REZENDE, F. Federalismo fiscal no Brasil. Revista de Economia Política, v.15, n.3, p.5-17, jul./set. 1995.

_____. “Globalização, Federalismo e Tributação” in Planejamento e Políticas Públicas, nº 20, dezembro de 1999.

SANTOS, André Marengo dos. (2001), "Sedimentação de lealdades partidárias no Brasil: tendências e descompassos". Revista Brasileira de Ciências Sociais, 16 (45), fev.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. Dados, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997 .

SCOLESE, E. Folha de São Paulo. (10/09/2006). Municípios não recebem 30% das verbas de convênios, diz CNM. Caderno Brasil, Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u621915.shtml>>. Acesso em 31 de julho de 2009.

SERRA, J. e AFONSO, J. R. 1999. Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, 6:3-30.

_____. El federalismo fiscal en Brasil: una visión panorámica. Revista de la Cepal, Santiago do Chile, v. 91, p. 29-52, Abr. 2007.

SILVA, M. S. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. Nova Economia, Belo Horizonte, v. 15, n.1, jan./abr.2005.

SILVA, O. M.; CRUZ JR., J. C. Dados em painel: uma análise do modelo estático. In: Santos, M. L.; Vieira, W. C. Métodos Quantitativos em Economia. Viçosa: Editora UFV, 2004.

SOARES, M. M.. Federalismo e Recursos Públicos no Brasil: As Transferências Voluntárias Da União Aos Estados E Municípios. Outubro de 2008. 38 páginas. Projeto de Pesquisa – Universidade Federal de Minas Gerais.

TERRA Portal. (2003). Especial Lula cem dias no governo: Fome Zero patina na burocracia, mas não desanda. Disponível em <<http://noticias.terra.com.br/brasil/cemdiasdegoverno/interna/0,,OI99493-EI1303,00.html>>. Acesso em 14 de julho de 2009.

8 ANEXOS

Tabela 5: Meses governados cada ministro entre 2003 e 2008, por partido e estado de origem

MINISTÉRIO	MINISTRO	PARTIDO	ESTADO	PERÍODO NO CARGO		MESES GOVERNADOS POR ANO						
				Entrada	Saída	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
SECRETARIA ESPECIAL DE AQUICULTURA E PESCA	ALTE MIR GREGOLIN	PT	SC	02/08/06	31/12/08	0	0	0	9	12	12	
SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS	NILMÁRIO MIRANDA	PT	MG	01/01/03	21/12/05	12	12	12	0	0	0	
	PAULO DE TARSO VANNUCH	PT	SP	21/12/05	31/12/08	0	0	0	12	12	12	
SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DE IGUALDADE RACIAL	MATILDE RIBEIRO	PT	SP	21/03/03	06/02/08	9	12	12	12	12	1	
	EDSON SANTOS SOUZA	PT	RJ	06/02/08	31/12/08	0	0	0	0	0	11	
SECRETARIA ESPECIAL DOS PORTOS	PEDRO NASCIMENTO	PT	CE	15/05/07	31/12/08	0	0	0	0	7	12	
SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES	NILCÉA FREIRE	PT	RJ	23/01/04	31/12/08	0	11	12	12	12	12	
MINISTÉRIOS DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	JOÃO ROBERTO RODRIGUES	S.F.P.	MG	01/01/03	28/06/06	12	12	12	6	0	0	
	LUÍS CARLOS PINTO	S.F.P.	SP	28/06/06	23/03/07	0	0	0	6	3	0	
	REINHOLD STEPHANES	PMDB	SC	23/03/07	31/12/08	0	0	0	0	9	12	
MINISTÉRIO DAS CIDADES	OLÍVIO DUTRA	PT	PT	01/01/03	22/07/05	12	12	7	0	0	0	
	MÁRCIO FORTES	PP	RJ	22/07/05	31/12/08	0	0	5	12	12	12	
MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	WALDOMIRO TEIXEIRA	PDT	RJ	01/01/03	23/01/04	12	1	0	0	0	0	
	EUNÍCIO OLIVEIRA	PMDB	CE	23/01/04	08/07/05	0	11	6	0	0	0	
	HÉLIO COSTA	PMDB	MG	08/07/05	31/12/08	0	0	6	12	12	12	
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	ROBERTO AMARAL	PSB	CE	01/01/03	22/01/04	12	1	0	0	0	0	
	EDUARDO ACCIOLY	PSB	PE	22/01/04	21/07/05	0	11	7	0	0	0	
	SÉRGIO REZENDE	PSB	RJ	21/07/05	31/12/08	0	0	5	12	12	12	
MINISTÉRIO DA DEFESA	JOSÉ VIEGAS FILHO	S.F.P.	MS	01/01/03	08/11/04	12	10	0	0	0	0	
	JOSÉ ALENCAR	PL	MG	08/11/04	31/03/08	0	2	12	3	0	0	
	FRANCISCO SOUZA	PT	BA	31/03/08	31/12/08	0	0	0	9	12	12	
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	MIGUEL ROSSETTO	PT	RS	01/01/03	31/03/08	12	12	12	3	0	0	
	GUILHERME CASSEL	PT	RS	31/03/08	31/12/08	0	0	0	9	12	12	
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME	BENEDITA DA SILVA	PT	RJ	01/01/03	23/01/04	12	1	0	0	0	0	
	PATRUS ANANIAS	PT	MG	23/01/04	31/12/08	0	11	12	12	12	12	
MINISTÉRIO DO ESPORTE	AGNELO FILHO	PCdoB	MG	01/01/03	03/04/06	12	12	12	3	0	0	
	ORLANDO SILVA	PCdoB	BA	03/04/06	31/12/08	0	0	0	9	12	12	
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	CRISTÓVAM BUARQUE	PT	PE	01/01/03	23/01/04	12	1	0	0	0	0	
	TARSO GENRO	PT	RS	23/01/04	01/08/05	0	11	7	0	0	0	
	FERNANDO HADDAD	PT	SP	01/08/05	31/12/08	0	0	5	12	12	12	
MINISTÉRIO DA FAZENDA	ANTÔNIO PALOCCI	PT	SP	01/01/03	28/03/06	12	12	12	3	0	0	
	GUIDO MANTEGA	PT	-	28/03/06	31/12/08	0	0	0	9	12	12	
MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	DILMA VANA ROUSSEF	PT	MG	01/01/03	21/06/05	12	12	6	0	0	0	
	SILAS RONDEAU	S.F.P.	MA	21/06/05	24/05/07	0	0	6	12	0	0	
	NELSON MOREIRA	PT	MG	24/05/07	21/01/08	0	0	0	12	12	1	
MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	EDSON LOBÃO	PMDB	MA	21/01/08	31/12/08	0	0	0	0	0	11	
MINISTÉRIO DA CULTURA	CELSO AMORIM	S.F.P.	SP	01/01/03	31/12/08	12	12	12	12	12	12	
	GILBERTO GIL	PV	BA	01/01/03	01/08/08	12	12	12	12	12	7	
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, DA INDÚSTRIA E COMÉRCIO	JOÃO LUIZ SILVA FERREIRA	PV	BA	01/08/08	31/12/08	0	0	0	0	0	5	
	LUIZ FURLAN	S.F.P.	SP	01/01/03	29/03/07	12	12	12	12	3	0	
MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	MIGUEL JOÃO JORGE FILHO	S.F.P.	MG	29/03/07	31/12/08	0	0	0	0	9	12	
	CIRO GOMES	PPS	PPS	01/01/03	31/03/06	12	12	12	3	0	0	
	PEDRO NASCIMENTO	PSB	PSB	31/03/06	16/03/07	0	0	0	9	3	0	
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	GEDDEL VIEIRA LIMA	PMDB	PMDB	16/03/07	31/12/08	0	0	0	0	9	12	
	MÁRCIO THOMAZ BASTOS	S.F.P.	SP	01/01/03	16/03/07	12	12	12	12	3	0	
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	TARSO GENRO	PT	RS	16/03/07	31/12/08	0	0	0	0	9	12	
	MARINA DA SILVA	PT	AC	01/01/03	15/05/08	12	12	12	12	12	4	
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO	CARLOS MINC	PT	RJ	15/05/08	31/12/08	0	0	0	0	0	8	
	GUIDO MANTEGA	PT	-	01/01/03	19/11/04	12	11	0	0	0	0	
	NELSON MACHADO	PT	SP	19/11/04	22/03/05	0	1	3	0	0	0	
	PAULO BERNARDO	PT	SP	22/03/05	31/12/08	12	0	9	12	12	12	
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	ANDERSON ADAUTO	PL	MG	01/01/03	15/03/04	12	2	0	0	0	0	
	ALFREDO DO NASCIMENTO	PL	RN	15/03/04	31/03/06	0	10	12	3	0	0	
	PAULO SÉRGIO PASSOS	S.F.P.	BA	31/03/06	29/03/07	0	0	0	9	3	0	
MINISTÉRIO DO TURISMO	ALFREDO DO NASCIMENTO	PL	RN	29/03/07	31/12/08	0	0	0	0	9	12	
	WALFRIDO MARES GUIA	PTB	MG	01/01/03	23/03/07	12	12	12	12	3	0	
	MARTA SUPLYC	PT	SP	23/03/07	04/06/08	0	0	0	0	9	5	
	LUIZ BARRETO	S.F.P.	SP	04/06/08	31/12/08	0	0	0	0	0	7	
MINISTÉRIO DO EMPREGO	JAQUES WAGNER	PT	RJ	01/01/03	23/01/04	12	1	0	0	0	0	
	RICARDO BERZOINI	PT	MG	23/01/04	12/07/05	0	11	6	0	0	0	
	LUIZ MARINHO	PT	SP	12/07/05	29/03/07	0	0	6	12	3	0	
	CARLOS LUPI	PDT	SP	29/03/07	31/12/08	0	0	0	0	9	12	

Fonte: Amorim Neto (2000) e outros especificados nas referências bibliográficas

Órgão: 24000 Ministério da Ciência e Tecnologia
Unidade: 24101 Ministério da Ciência e Tecnologia

Quadro dos Créditos Orçamentários

R\$ 1,00

Programática	Programa/Ação/Produto/Localização	Funcional	Recursos de todas as Fontes						Valor
			Esf	OND	RP	Mod	IU	Fte	
0471.8960	<i>Apoio à Implantação e Modernização de Centros Vocacionais Tecnológicos</i>	19 573							80.630.000
0471.8960.0001	Apoio à Implantação e Modernização de Centros Vocacionais Tecnológicos - Nacional								5.500.000
	Projeto apoiado (unidade) 12		F	3	2	90	0	100	910.000
0471.8960.0029	Apoio à Implantação e Modernização de Centros Vocacionais Tecnológicos - No Estado da Bahia		F	4	2	90	0	100	4.590.000
0471.8960.0033	Projeto apoiado (unidade) 1		F	4	2	99	0	100	100.000
0471.8960.0058	Projeto apoiado (unidade) 21		F	3	2	30	0	100	10.000.000
0471.8960.0070	Projeto apoiado (unidade) 4		F	3	2	99	0	100	450.000
	Projeto apoiado (unidade) 4		F	4	2	99	0	100	1.050.000
	Projeto apoiado (unidade) 1		F	4	2	40	0	100	900.000
0471.8960.0110	Projeto apoiado (unidade) 3		F	3	2	40	0	100	200.000
	Projeto apoiado (unidade) 3		F	3	2	50	0	100	100.000
0471.8960.0120	Projeto apoiado (unidade) 3		F	4	2	40	0	100	800.000
	Projeto apoiado (unidade) 3		F	4	2	40	0	100	1.800.000

Ilustração 12 Quadro de Créditos da Lei Orçamentária Anual de 2009 -

Fonte: LOA 2009, Volume V, página 100.

Tabela 6: Percentual da componente partido na variável preferência ministerial, segundo os partidos dos governadores.

Partido	Ano					
	2003	2004,00	2005	2006	2007	2008
PC do B	2,1	1,1	1,2	0,5	1,3	2,5
PDT	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
PL	4,3	16,4	6,2	4,1	11,3	11,4
PMDB	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	18,4
PP	0,0	0,0	2,3	5,7	74,3	32,1
PPS	12,1	10,0	7,9	2,6	0,0	0,0
PSB	10,9	11,0	9,9	11,1	0,5	9,4
PT	49,4	43,9	46,9	49,5	6,5	22,2
PTB	0,3	1,1	4,6	4,4	0,3	0,0
PV	0,0	1,2	1,2	0,8	0,4	0,2
S.F.P.	20,9	15,4	19,8	21,4	4,3	3,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados expostos na tabela 3

Tabela 7: Percentual da componente estado na variável preferência ministerial, segundo os partidos dos governadores.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Naturaliza	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
AC	1,6	1,1	1,5	0,2	0,1	0,2
BA	0,0	1,2	1,2	13,6	6,5	20,3
CE	10,9	0,9	0,0	7,7	0,4	0,0
MA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5
MG	10,0	21,4	40,8	6,4	3,0	1,1
MS	0,0	4,7	0,0	0,0	0,0	0,0
PE	3,0	11,3	5,8	0,0	0,0	0,0
RJ	37,7	1,4	6,6	9,2	74,3	42,2
RN	0,0	12,9	4,2	3,7	11,3	11,4
RS	4,4	26,0	10,9	5,0	1,3	13,7
SC	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	1,3
SP	32,4	19,2	28,9	54,4	2,8	9,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	99,8	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados expostos na tabela 3

Tabela 8: Distribuição do total de recursos conveniados pelo Governo Federal, por Ministério, entre 1995 e 2008

Órgão concedente	Ano de início da vigência do convênio														
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
CAMARA DOS DEPUTADOS	0,0	2,5	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	2,6	0,0	0,0
CEF/MINISTERIO DO ESPORTE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
COMANDO DA MARINHA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
COMANDO DO EXERCITO	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
JUSTICA ELEITORAL	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
JUSTICA FEDERAL	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
MINIST. DA AGRICUL., PECUARIA E ABASTECIMENTO	0,2	1,9	6,9	2,2	2,0	3,1	2,8	1,4	2,5	1,2	4,5	1,5	0,8	2,2	2,2
MINISTERIO DA CIENCIA E TECNOLOGIA	0,4	5,4	2,9	1,0	0,2	0,3	3,4	2,6	10,5	24,8	8,3	2,5	0,5	15,3	15,3
MINISTERIO DA CULTURA	0,0	1,2	1,8	0,4	0,5	1,6	1,2	5,6	1,5	2,0	2,9	1,5	1,8	0,7	0,7
MINISTERIO DA DEFESA	0,9	2,2	2,7	0,4	0,2	0,5	1,8	0,8	0,0	1,0	1,1	0,8	0,2	1,0	1,0
MINISTERIO DA EDUCACAO	0,3	9,7	10,0	3,3	8,8	17,2	4,0	9,9	5,4	13,1	6,9	3,7	1,5	2,4	2,4
MINISTERIO DA FAZENDA	0,0	0,1	1,7	35,7	0,3	5,4	0,3	0,4	0,2	0,5	1,6	0,3	0,0	0,3	0,3
MINISTERIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	3,0	2,0	6,9	7,5	8,2	8,5	12,3	6,3	5,5	3,0	3,7	4,8	1,4	8,0	8,0
MINISTERIO DA JUSTICA	0,2	3,1	2,6	0,4	0,3	5,8	11,3	13,1	7,9	2,9	3,6	2,3	1,0	4,0	4,0
MINISTERIO DA PREVIDENCIA SOCIAL	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
MINISTERIO DA SAUDE	10,1	19,7	23,9	31,3	16,5	24,1	19,8	15,2	10,6	11,3	14,5	4,0	3,1	11,0	11,0
MINISTERIO DAS CIDADES	0,2	0,1	0,1	0,0	0,8	6,6	11,0	10,0	6,9	12,4	23,5	17,8	70,3	24,8	24,8
MINISTERIO DAS COMUNICACOES	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,7	0,0	0,0	0,0
MINISTERIO DAS RELACOES EXTERIORES	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA	0,0	0,3	0,2	2,5	1,0	0,3	1,1	2,9	0,2	2,2	0,7	0,2	0,2	0,3	0,3
MINISTERIO DO DESENV. IND. E COMERCIO EXTERIOR	0,5	1,2	1,5	0,6	0,1	0,7	0,4	0,6	0,9	0,3	0,5	0,2	0,4	0,1	0,1
MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME	0,0	10,1	1,4	1,9	1,7	2,4	2,7	3,8	21,4	4,1	7,8	1,4	2,3	1,5	1,5
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO	0,0	4,3	2,0	0,8	3,5	7,2	3,1	4,7	2,5	5,3	3,8	2,6	1,0	5,7	5,7
MINISTERIO DO ESPORTE	0,1	1,7	3,7	0,9	1,3	1,7	4,0	2,2	3,6	2,5	3,5	4,4	2,4	3,9	3,9
MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE	0,0	4,0	5,0	2,6	0,8	2,8	6,3	3,8	1,6	2,5	0,7	0,4	0,2	0,3	0,3
MINISTERIO DO PLANEJAMENTO, ORCAMENTO E GESTAO	0,2	0,7	4,1	0,3	0,1	0,0	0,7	0,0	0,0	0,0	0,1	9,1	0,4	0,3	0,3
MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO	0,2	18,6	5,1	5,0	14,3	2,9	5,3	2,6	3,2	3,2	1,9	2,6	0,5	0,1	0,1
MINISTERIO DO TURISMO	0,0	6,3	1,6	0,6	0,6	5,4	1,4	1,2	1,7	2,2	7,2	31,4	2,8	8,7	8,7
MINISTERIO DOS TRANSPORTES	0,4	4,0	12,3	2,1	38,5	1,2	0,8	4,4	9,0	3,3	1,3	4,0	8,3	7,8	7,8
PRESIDENCIA DA REPUBLICA	83,2	0,4	1,3	0,3	0,3	1,9	2,9	8,3	4,2	1,1	1,4	0,9	0,4	1,3	1,3
PRESIDENCIA DA REPUBLICA	0,0	0,4	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,3	0,8	0,2	0,2	0,6	0,4	0,4
SENADO FEDERAL	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,4	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria com base nos dados obtidos no site Transparência Governamental

Tabela 9: Distribuição dos recursos conveniados pelo Governo Federal com estados, por Ministério, entre 1995 e 2008

Órgão concedente	Ano de início da vigência do convênio													
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
JUSTICA ELEITORAL	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
JUSTICA FEDERAL	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
MINIST. DA AGRICUL., PECUARIA E ABASTECIMENTO	0,2	1,2	6,7	2,4	0,4	0,6	0,9	1,0	0,7	1,5	9,4	0,4	0,1	1,3
MINISTERIO DA CIENCIA E TECNOLOGIA	0,0	0,2	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	10,2	10,9	9,8	3,4	0,1	9,4
MINISTERIO DA CULTURA	0,0	2,1	1,9	0,3	0,1	0,0	0,7	4,1	0,0	1,2	1,2	0,8	0,4	0,2
MINISTERIO DA DEFESA	0,9	8,1	11,0	2,9	0,4	1,3	6,4	2,5	0,0	5,6	1,9	1,8	0,1	1,0
MINISTERIO DA EDUCACAO	0,0	7,0	10,5	3,7	0,1	2,9	2,5	5,4	2,8	14,3	9,1	2,3	0,9	1,2
MINISTERIO DA FAZENDA	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	15,8	0,0	0,0	0,2	0,0	6,3	0,0	0,0	0,0
MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL	3,3	0,6	21,1	44,7	12,1	15,6	18,5	9,8	11,3	9,9	7,7	10,2	1,3	16,6
MINISTERIO DA JUSTICA	0,2	11,9	10,2	2,6	0,6	10,7	36,5	28,2	17,4	8,1	8,8	9,5	1,1	7,6
MINISTERIO DAS CIDADES	0,0	0,5	0,0	0,1	0,0	4,5	6,1	4,6	2,0	5,4	5,4	5,7	74,2	32,1
MINISTERIO DAS COMUNICACOES	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
MINISTERIO DAS RELACOES EXTERIORES	0,0	0,0	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,1	0,3	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5
MINISTERIO DO DESENV. IND. E COMERCIO EXTERIOR	0,0	4,0	2,7	2,3	0,0	1,2	0,4	0,9	1,5	1,0	1,3	0,4	0,2	0,1
MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME	0,0	29,1	1,1	6,9	1,4	4,2	3,3	2,7	33,1	10,1	21,4	1,2	2,6	1,0
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO	0,0	3,3	3,6	1,9	0,7	18,1	3,4	5,0	2,1	7,3	2,3	4,9	0,5	6,0
MINISTERIO DO ESPORTE	0,0	0,0	1,3	0,3	0,1	0,5	3,0	0,7	2,0	1,1	1,2	0,5	1,3	2,5
MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE	0,0	0,8	3,7	3,3	0,4	1,3	7,2	2,1	1,5	1,1	1,5	0,2	0,1	0,5
MINISTERIO DO PLANEJAMENTO, ORCAMENTO E GESTAO	0,0	0,8	1,7	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	33,6	0,5	0,3
MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO	0,0	25,6	2,1	19,1	9,1	0,5	0,9	1,3	2,3	3,9	1,0	5,6	0,1	0,0
MINISTERIO DO TURISMO	0,0	0,3	1,5	1,3	0,4	14,6	1,4	1,7	0,3	1,1	4,5	4,4	1,1	6,4
MINISTERIO DOS TRANSPORTES	0,5	4,3	18,8	6,9	73,5	2,8	0,4	8,8	4,0	15,3	4,2	14,7	15,0	11,4
PRESIDENCIA DA REPUBLICA	94,7	0,3	1,2	0,4	0,5	5,0	7,9	19,6	8,6	1,4	2,1	0,1	0,3	1,9
PRESIDENCIA DA REPUBLICA	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,7	0,4	0,3	0,2	0,0
SENADO FEDERAL	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2					
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria com base nos dados obtidos no sítio Transparência Governamental

Tabela 10: Distribuição de recursos por meio de convênios para estados, pelo Governo Federal, entre 1996 e 2008

Estado	Ano de início da vigência do convênio												
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
AC	0,4	1,2	0,3	0,3	1,2	1,4	4,1	2,2	10,4	4,4	5,8	3,2	2,6
AL	1,0	1,8	1,1	0,2	0,5	0,4	0,7	0,9	1,6	5,2	3,5	0,7	0,9
AP	0,6	0,3	0,5	0,1	0,5	2,0	0,8	0,6	1,0	1,3	4,8	0,9	0,7
AM	6,2	24,0	2,0	0,3	0,8	1,0	1,5	2,7	1,5	4,9	5,6	0,9	3,2
BA	2,5	4,6	7,8	2,1	1,8	4,1	6,9	6,5	6,3	6,8	3,1	5,3	9,0
CE	1,6	3,9	14,9	2,2	0,6	7,3	2,0	8,6	0,9	4,0	5,3	3,5	8,8
ES	4,3	1,4	1,7	0,5	1,7	2,5	0,6	1,6	1,2	0,3	2,0	0,3	0,6
GO	1,9	6,0	0,7	0,2	1,9	3,6	1,9	0,2	1,0	0,4	0,6	3,3	0,8
MA	3,7	9,5	0,9	0,8	2,1	3,4	1,5	8,4	1,8	1,0	7,6	4,5	0,5
MT	4,1	4,4	0,8	0,4	1,1	2,2	1,5	4,4	7,2	13,9	5,1	0,7	5,8
MS	1,5	4,1	1,4	0,4	0,9	1,4	1,4	1,6	2,0	1,3	3,2	1,3	2,3
MG	0,8	4,6	1,9	0,4	6,4	3,3	14,0	4,6	3,1	5,5	1,2	1,0	6,1
PA	4,1	0,3	1,1	0,5	0,8	2,1	0,9	2,1	4,7	1,2	3,7	2,9	7,6
PB	1,8	1,3	12,8	2,7	2,0	2,2	0,4	9,2	1,2	6,9	3,5	1,6	2,2
PR	3,7	0,3	0,8	0,2	0,8	2,3	2,3	1,7	6,6	1,0	0,7	1,0	1,0
PE	1,7	3,5	9,3	22,9	17,0	3,9	24,7	6,4	0,8	5,7	2,1	3,7	8,9
PI	0,2	2,6	4,0	0,7	0,7	4,1	2,5	4,3	4,4	3,4	3,7	1,0	3,4
RJ	9,7	2,2	2,0	2,0	0,8	3,4	1,3	2,5	5,5	3,2	5,3	26,8	9,3
RN	3,3	6,5	6,2	2,3	1,5	2,0	0,6	9,0	10,6	3,3	5,8	0,6	3,1
RS	0,7	1,0	0,3	0,1	16,4	2,2	1,0	3,3	5,1	7,3	5,4	1,4	3,3
RO	1,4	2,7	0,7	0,2	0,4	0,8	0,5	1,0	1,6	0,5	0,7	0,8	3,0
RR	0,9	0,3	0,6	0,1	1,2	0,5	1,3	0,4	0,8	0,8	2,1	0,1	1,7
SC	13,5	4,3	2,7	1,9	4,2	15,8	4,7	1,9	4,1	2,4	2,0	1,2	3,8
SP	23,5	3,7	22,3	54,2	22,0	18,8	20,1	11,7	7,9	11,6	12,8	31,0	5,8
SE	2,4	3,8	2,4	1,5	2,3	1,3	1,2	3,0	6,6	2,2	2,3	1,5	3,9
TO	2,0	1,4	1,1	0,2	10,2	7,3	1,4	0,8	0,8	0,5	2,0	0,6	1,5
DF	2,5	0,2	0,1	2,7	0,2	0,8	0,4	0,4	1,6	0,9	0,3	0,2	0,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria com base nos dados obtidos no sítio Transparência Governamental