

FEDERALISMO FISCAL E AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS: UM ESTUDO DE CASO DA REGIÃO DO ABC PAULISTA

Renato Eliseu Costa¹
Marcelo Boscoli²

Resumo: Este trabalho, por meio de revisão bibliográfica e de diagnóstico estatístico descritivo, inicia um estudo de análise da correlação das legendas partidárias com transferências voluntárias realizadas pelo Governo do Estado de São Paulo aos municípios da região do ABC paulista, por meio do olhar para os repasses realizados às cidades, no período de 2007-2015. O objetivo é, compreender se o repasse voluntário de recursos interfere no jogo político-partidário e logo na dinâmica eleitoral, favorecendo as cidades cujo partido compõem a base de apoio do governador. Apesar da escala da pesquisa, fica evidente a possibilidade do uso político eleitoral das transferências voluntárias

Palavras chave: Transferência Voluntárias, Políticas Públicas, Federalismo Fiscal

Recebido em: 25/08/2018

Aceito em: 10/11/2018

¹ Professor da Fundação Escola Sociologia e Política FESP/SP, Centro Universitário SENAC e Universidade Metropolitana de Santos. Contato: renatoeliseu@gmail.com

² Especialista em Ciência Política pela Fundação Escola Sociologia e Política FESP/SP. Sócio/Diretor da Argo Consultoria e Assessoria. Contato: mboscoli@yahoo.com.br

FISCAL FEDERALISM AND VOLUNTARY TRANSFERS: A CASE STUDY OF THE ABC PAULISTA REGION

Abstract: This work, through a bibliographical review and statistical diagnosis, starts a study of the analysis of the correlation of partisan legends with voluntary transfers carried out by the Government of the State of São Paulo to the municipalities of São Paulo, by looking at the transfers made to the cities, in the period 2007-2015. The objective is to understand the voluntary transfer of resources in the political-party game, and soon in the electoral dynamics, favoring the cities whose party compose the base of support of the governor. Despite the scale of the research, the possibility of electoral use of voluntary transfers is evident.

Key-words: Voluntary Transfer, Public policy, Fiscal Federalism

1.Introdução

A literatura sobre descentralização fiscal em países federativos tem se concentrado, em grande medida, em tentar explicar a participação dos entes federados no orçamento do governo central e os seus efeitos decorrentes. Estes estudos, em geral, não têm sido conclusivos demonstrando de um lado a ampliação dos gastos e arrecadação em nível local principalmente em países da América Latina e, de outro, uma concentração de gastos e arrecadação em países reconhecidos pela literatura como mais descentralizados do ponto de vista da autonomia política, como é o caso Dinamarca, por exemplo (Rodden, 2005).

Independentemente da estatura desta participação no orçamento e da estrutura regulatória que os rege, o que explicaria essa amplitude, uma pergunta importante se faz necessária no que diz respeito as fontes de arrecadação destes recursos: essas receitas são advindas de fontes próprias, receitas compartilhadas ou de transferências intragovernamentais? Esta pergunta ganha ainda mais relevância quando somamos ao fato de que além da liberdade arrecadatória, para entender a descentralização fiscal, deve se discutir a “liberdade” que os governos locais possuem em gastar esses recursos arrecadados, ou se, apesarem de arrecadarem, o poder de decisão sobre gastos é regulado pelo governo central. Estas informações nos possibilitam pensar a dependência dos governos locais frente ao governo central e sobre o real locus da autoridade política. (Rodden, 2005)

Existe ainda uma segunda linha de produções acadêmicas, mais ligada às ciências econômicas, que têm mostrado grande preocupação com a relação existente entre a situação econômica e os processos políticos eleitorais. Diversos estudos têm demonstrado uma correlação positiva entre essas duas “variáveis”, ou seja, condições econômicas positivas tendem a favorecer os votos aos atores políticos já estabelecidos na estrutura governamental. (Drazen, 2001; Streb, 2005). Essa correlação evidencia a existência de incentivos para que os governantes induzam, mesmo que por vezes de forma fictícias, a cenários econômicos e/ou fiscais favoráveis, em especial próximo ao período dos pleitos eleitorais, são os já descrito Political Business Cycle (Ciclo Político de Negócios) de Nordhaus (1975) e posteriormente Political Budget Cycle (Ciclo político-orçamentário) de Rogoff (1990).

Neste sentido, surge o seguinte questionamento: frente ao sistema fiscal brasileiro, com reconhecida concentração da função arrecadatória e da política fiscal no governo central, como os governos estaduais conseguem influenciar a dinâmica política municipal de forma a serem favorecidos nos pleitos eleitorais estaduais? Para tentar explicar essa dinâmica, optou se por explorar, em estudo de caso, os municípios da Região Sudeste da Região Metropolitana da Grande São Paulo (RMSP), buscando entender se há relação das transferências de receitas do tipo não-obrigatórias (voluntárias) repassadas pelo governo do Estado de São Paulo aos municípios da RMSP

e a legenda partidária dos prefeitos e do Governador do Estado. Admite-se como hipótese que se os governantes municipais pertencerem ao mesmo partido ou coligação que o governador, tendem a receber, em média, mais recursos do que os municípios cujos governantes não compõem essa coligação.

Chegamos ao argumento central e conclusivo deste artigo: As transferências não-obrigatórias devem ser reguladas de forma a evitar distorções geradoras de ineficiência no processo eleitoral. Para tanto este trabalho se apropriará da base de dados do Governo do Estado de São Paulo, sobre transferências não-obrigatórias que está disponível para consulta pública no site da Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ) e dos dados eleitorais disponíveis no Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TER-SP). Serão aplicados recursos de estatísticas descritivas a fim de demonstrar a proposição apresentada.

Esta análise ao abordar o período de 20 anos (1995-2015), períodos do último ciclo eleitoral para os Estados, poderá ainda demonstrar, mesmo que de maneira superficial, se em alguma medida os bancos públicos, em nosso caso o Banco do Estado de São Paulo (Banespa), foram utilizados para realização dessas ações de motivação política eleitoreira via transferência voluntária, o que extrapolaria o objetivo dos mesmos e teria levado a apresentar prejuízos financeiros e até mesmo em alguns casos entrar em falência, tese essa defendida por parte da bibliografia analisada. Este fenômeno será possível de se observar a medida em que aplicando a correção monetária, ceteris paribus, será possível identificar se as quantidades monetárias repassadas no período da existência do banco (até 2005) eram percentualmente maiores do que as hoje repassadas pela Secretaria de Fazenda do Estado.

2. Transferências Voluntárias

A Constituição de 1988 deu continuidade ao modelo de transferência já adotados pelas constituições anteriores, esta forma de cooperação, em seu artigo 23º, ao disciplinar a competências comuns dos entes federados abre a possibilidade de uma "cooperação associativa" entre os entes, e no artigo 241º autoriza a "(...) a *gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos*", essa última regulamentada a posterior. (Afonso, 2010).

A novidade com a Constituição de 1988 foi a atuação da Subcomissão de Tributação, que elevou o percentual de distribuição para 18,5% do valor do imposto arrecadado, sendo que somente os entes cuja renda per capita local fosse menor que a renda per capita nacional teriam direito ao benefício. Por sua vez a Comissão de Tributos, Orçamentos e Finanças, aumentou o montante para 21,5% dos mesmos impostos e eliminou qualquer restrição imposta pela comissão passada para recebimento

dos recursos, assim novamente passou-se a adotar o critério anterior de distribuição, esses índices foram regulamentados por lei complementar (Art. 161). (Afonso,2010)

A Lei Complementar nº 62 de 1989, determina que do total de recurso a serem transferidos 85% devem ser transferidos aos estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país e o restante as demais regiões. A mesma lei complementar fixou ainda os coeficientes de distribuição para cada estado, este critério que foi estabelecido em ação conjunta da fazenda federal com as fazendas estaduais, usaria como um dos critérios de distribuição o censo demográfico do IBGE, contudo desde 1990 esse índice nunca foi atualizado ao ponto que no ano de 2010 o Supremo Tribunal Federal declarou o Artigo 2º da Lei Complementar inconstitucional, em uma Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, determinando que se criasse um novo critério de rateio até dezembro de 2012. (Afonso,2010)

A Lei Complementar 143/2013, só foi promulgada sete meses depois do determinado pelo STF, em 18 de julho de 2013, um mês depois foi novamente impugnada pelo STF, pois em certa medida prorrogava os critérios da Lei 62/89 até dezembro de 2015.

A nova fórmula estabelecida que entrou em vigor somente em 2016, cria novos critérios de rateio, levando em considerações o critério de população e o inverso da renda domiciliar per capita local, contudo ela fica subordinada à realização de crescimento econômico, levando a incertezas e grande negociação entre os entes.

A organização da estrutura fiscal brasileira como visto não possibilita autonomia para os entes e estabelece claramente qual ente federativos é responsável pelo recolhimento de cada um dos impostos. Historicamente, conforme a tabela 1, existe uma concentração de arrecadação no ente federativo da União, seguido pelos Estados e pelos Municípios³. Esta concentração contrasta como o fato da própria constituição, determinar para o município a responsabilidade pela execução da maioria dos serviços públicos, como por exemplo, saúde e educação em nível básico. Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional (2017) o valor total da arrecadação equivale a R\$ 486,15 por habitante em 2014 ou R\$ 455,62 em 2013.

³ A visível redução da participação da União na arrecadação total, atingindo sua menor taxa histórica, ocorre devido ao aumento das desonerações de impostos que chegou a ordem de 103 bilhões em 2014 e não por transferência de competência de arrecadação.

TABELA 1 – carga tributária por ente federativo

Entidade Federativa	2013			2014			Variação			
	R\$ milhões	% do PIB	% da Arrecad.	R\$ milhões	% do PIB	% da Arrecad.	R\$ milhões		p.p. do PIB	p.p. da Arrecad.
							Nominal	Real ⁽¹⁾		
União	1.200.167,87	23,27%	68,96%	1.265.056,19	22,91%	68,47%	64.888,32	-17.863,45	-0,35	-0,49
Estados	438.927,21	8,51%	25,22%	468.319,34	8,48%	25,35%	29.392,13	-871,97	-0,03	0,13
Municípios	101.324,41	1,96%	5,82%	114.364,17	2,07%	6,19%	13.039,76	6.053,43	0,11	0,37
Receita Tributária Total:	1.740.419,49	33,74%	100,00%	1.847.739,70	33,47%	100,00%	107.320,21	-12.681,99	-0,27	0,01

(1) Foi usado o deflator implícito do PIB para corrigir a arrecadação de 2013.

FONTE: Ministério da Fazenda – Secretaria da Receita Federal (2014)

Neste cenário, fica evidente que os municípios brasileiros acabam sendo fortemente dependentes de transferências de recursos dos estados e do governo federal. As tabelas 2 e 3 mostram, que em geral os municípios arrecadam somente 56 % do que lhes é transferido pela união, ou seja, sua receita depende mais do recurso que lhes é transferido pelos entes federativos do que fruto de sua arrecadação própria. Segundo a Secretaria de Tesouro Nacional em 2013 e 2014 apenas 19 municípios brasileiros⁴ (0,34%) do total, arrecadaram mais do que receberam em transferências de recursos da União e dos Estados

A própria Constituição Federal e um grupo de legislações, determina que sejam realizadas essas transferências para realização dessas políticas públicas, são as chamadas transferências obrigatórias, em que não há qualquer decisão da autoridade pública sobre seu repasse a outro ente e se exerce o estabelecido na lei.

As transferências ainda podem ser classificadas em vinculadas (condicionadas) e não- vinculadas. Nas transferências vinculadas, o uso dos recursos está condicionado à aplicação em áreas pré-determinadas. Há três espécies de transferências vinculadas: com contrapartida ilimitada (matching opened ended grant), limitada (matching closed ended grant) ou sem contrapartida (non matching grant), as duas primeiras se diferenciam pela necessidade de contrapartida do ente receptor, porém quase não são utilizadas, é o repasse do Fundo para o Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), por exemplo. As transferências não vinculadas (block grant) têm o objetivo de preservar a autonomia do ente federativo e aumentar a igualdade regional, desta forma elas podem ser usadas livremente pelo ente, como por exemplo, o Fundo de Participação dos

⁴ Vitória do Xingu (PA), Alvorada de Minas (MG), Xangri-Lá (RS), São Paulo (SP), Rio de Janeiro (RJ), Santos (SP), Guarujá (SP), Balneário Camboriú (SC), Florianópolis (SC), Itaboraí (SC), Bombinhas (SC), Pontal do Paraná (PR), Praia Grande (SP), Matinhos (PR), Gramado (RS), Bertioxa (SP), Paranaíta (PR), Itapema (SC) e Niterói (RJ)

Municípios (FPM), quase não há condicionalidade para o repasse desse último tipo de transferência, ao contrário da primeira.

Apenas para ilustrar podemos citar como exemplo, o ano de 2014 na tabela 2, o Governo Federal transferiu mais 127 bilhões de reais para os Estados (10 % da arrecadação federal) e 204 bilhões para os Municípios (16% do orçamento federal), contabilizando mais de 332 bilhões em transferências⁵, ou seja, quase 27 % do orçamento da União é destinado a transferência entre os entes federativos.

TABELA 2 – Transferência da união para estados e municípios ano de 2014

ESTADOS	Estado (R\$)	Município (R\$)	Valor Total (R\$)
ACRE	2.751.947.837,10	1.002.971.595,46	3.754.919.432,56
ALAGOAS	3.683.709.180,34	4.922.981.718,27	8.606.690.898,61
AMAPÁ	2.624.559.736,37	753.104.551,69	3.377.664.288,06
AMAZONAS	3.448.718.343,40	3.423.910.819,57	6.872.629.162,97
BAHIA	10.512.721.280,42	18.434.504.756,59	28.947.226.037,01
CEARÁ	6.423.609.732,85	11.390.372.987,46	17.813.982.720,31
DISTRITO FEDERAL	1.627.635.073,13	5.666.870.934,26	7.294.506.007,39
ESPÍRITO SANTO	3.925.548.202,31	3.924.365.383,28	7.849.913.585,59
GOIÁS	2.773.554.996,31	6.111.303.822,75	8.884.858.819,06
MARANHÃO	5.889.862.668,87	10.744.099.135,80	16.633.961.804,67
MATO GROSSO	2.736.125.123,37	3.146.866.731,38	5.882.991.854,75
MATO GROSSO DO SUL	1.510.859.262,00	3.158.477.314,21	4.669.336.576,21
MINAS GERAIS	8.009.329.453,65	20.277.138.307,93	28.286.467.761,58
PARÁ	5.859.981.093,96	9.944.425.161,31	15.804.406.255,27
PARAÍBA	3.782.455.013,10	5.836.557.171,83	9.619.012.184,93
PARANÁ	4.849.466.920,67	9.831.371.839,78	14.680.838.760,45
PERNAMBUCO	7.533.997.963,15	10.226.113.458,64	17.760.111.421,79
PIAUI	3.413.392.928,42	5.405.137.536,36	8.818.530.464,78
RIO DE JANEIRO	12.210.873.811,14	16.526.663.751,32	28.737.537.562,46
RIO GRANDE DO NORTE	3.748.572.598,61	4.554.387.094,45	8.302.959.693,06
RIO GRANDE DO SUL	4.436.611.733,85	9.964.120.527,43	14.400.732.261,28
RONDÔNIA	2.315.285.074,45	1.614.308.568,49	3.929.593.642,94
RORAIMA	1.866.741.775,78	798.679.617,17	2.665.421.392,95
SANTA CATARINA	2.346.027.543,65	5.922.111.492,68	8.268.139.036,33
SÃO PAULO	12.444.413.023,86	26.284.088.636,02	38.728.501.659,88
SERGIPE	3.397.761.510,08	2.963.438.218,13	6.361.199.728,21

⁵ Deixamos na tabela os dados de 2014 para que se possa realizar melhor comparação entre os dados, já que não a dados de arrecadação por ente federativo em 2015 ainda não foram anunciados. No ano de 2015 o governo federal transferiu mais de 127 bilhões para os Estados e 211 bilhões para os Municípios somando um total de 339 bilhões em transferências.

TOCANTINS	3.436.231.933,80	2.133.306.017,33	5.569.537.951,13
TOTAL:	127.559.993.814,64	204.961.677.149,59	332.521.670.964,23

FONTE: Portal da Transparência (2017). Exclusão de Transferências Internacionais – Grifo Nosso

Por sua vez o Estado de São Paulo, objeto de nosso estudo, ao longo dos últimos anos também fez vultuosos repasses de recursos aos seus 645 municípios, chegando em 2014 a montante de repasse da ordem de 38,2 bilhões ou 20 % de seu orçamento total, um valor que é aproximadamente 38 % maior que o repasse efetuado pela União aos municípios paulistas, que conforme tabela anterior está na ordem de 26,2 bilhões de reais.

TABELA 3 – Transferência do estado de São Paulo para os municípios

	2010	2011	2012	2013	2014
Transferência aos Municípios (em bilhões de reais)	27.822	30.804	32.995	35.993	38.267
Total do Orçamento	135.610	143.749	154.563	173.488	189.112
Em percentual	20,52%	21,43%	21,35%	20,75%	20,24%

FONTE: Portal da Transparência. Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo – Grifo Nosso

No que diz respeito as transferências dos estados para os municípios elas advém de 25% do ICMS, conforme tabela 4, sendo que deste 25 % são estabelecidos por regras locais e 75 % a partir do Valor Adicionado Fiscal (VAF) aos municípios, regra que também é utilizada pelo IPI Exportação e Lei Candir. Diferente do critérios de rateio das verbas federais o critério utilizado para distribuição da cota parte do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), foi estabelecido de forma tal que caracteriza-se como uma transferência devolutiva, ou seja, cada município recebe de acordo com a sua contribuição para a arrecadação, uma forma de reduzir as desigualdades verticais e não horizontas como o governo federal, contudo, deste modo são favorecidos os municípios mais industrializados ou com maior comércio e nem sempre os que mais necessitam. Para além da transferência do ICMS, que representa em média 21 % do conjunto das transferências estaduais, a transferência da cota parte do IPVA e IPI Exportação, merecem destaque representado em média 4 % e 0,4 da receita total transferida em 2014. Vale ressaltar como demonstrado abaixo que os impostos que são transferidos pelos Estados também são as principais fontes de arrecadação. Para os governos municipais a principal

arrecadação advém do Imposto Sobre Serviços (ISS), com quase 50 % da arrecadação, seguido pelo Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU).

TABELA 4 – Principal fonte de receita por ente federativo 2013 /2014

Tributo/Competência	2013	2014	Variação (p.p. do PIB)
	% PIB	% PIB	
Total da Receita Tributária	33,74%	33,47%	-0,27
Tributos do Governo Federal	23,27%	22,91%	-0,36
IRRF	3,21%	3,35%	0,14
FGTS	1,90%	1,97%	0,07
IFI	0,83%	0,89%	0,06
Outros Trib. Federais	9,21%	9,14%	-0,01
Imposto Import./Export.	0,72%	0,67%	-0,05
IRPJ e CSLL	3,32%	3,10%	-0,21
PS/PASEP e Cofins	4,81%	4,46%	-0,35
Tributos do Governo Estadual	8,51%	8,48%	-0,03
ICMS	7,04%	6,96%	-0,08
Outros Trib. Estaduais	1,47%	1,52%	0,05
Tributos do Governo Municipal	1,96%	2,07%	0,11
ISS	0,94%	1,00%	0,07
Outros Trib. Munic.	1,03%	1,07%	0,04

FONTE: Ministério da Fazenda – Secretaria da Receita Federal (2014)

Para além das transferências obrigatórias, existem ainda as transferências-voluntárias, recursos financeiros repassados aos entes federativos de menor nível em consequência de celebração de convênios cujos objetivos sejam a realização de obras e/ou serviços de interesse público. Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei 101/2000), podemos entender as transferências voluntárias como:

“Art. 25. [...], entende-se por transferência voluntária 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.” (Lei 101/2000)

Para realização de transferências voluntárias é necessário que exista dotação orçamentária específica para o programa e um valor de contrapartida, ela atua como uma espécie de crédito suplementar garantindo assim que as ações respeitem o que já está previsto nos instrumentos de planejamento previamente construídos. Além disso, é

necessário a comprovação de quitação de pagamento de tributos e empréstimos para com o ente transferidor e que o ente recebedor tenha realizado a prestação de contas do ano anterior de valores já recebidos. O município para estar qualificado a receber o recurso deve estar em dia como os limites constitucionais destinados à Educação e a Saúde, bem como, não estar em dissonância com as dívidas consolidadas, mobiliária e advindas de operação de crédito e estar com limite de gasto com pessoal dentro da margem estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal. É vedada as transferências voluntárias para pagamento de despesas com pessoal sejam esses ativos, inativos e ou pensionistas, para fins que não os firmados nos contratos de transferência, para financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS) e para instituições com fins lucrativos.

Ainda segundo Mendes, Miranda e Cosio (2008), existem características, princípios, que ainda que não vigorem como lei, devem ser observados quando da transferência voluntária de recursos, sendo: a) Autonomia Subnacional, que diz respeito a liberdade que os entes recebedores do recurso devem ter para realizar a concepção e execução da política pública, permitindo que os recursos sejam de fato investidos nas necessidades locais; b) Redistribuição Regional, as transferências não obrigatórias deveriam ser destinadas prioritariamente para regiões no qual existe uma maior desigualdade social e econômica, ajudando assim no desenvolvimento local e assumindo um caráter redistributivo; c) Redução do Hiato Fiscal⁶, na lógica da utilização eficiente dos recursos públicos, as transferências deveriam ser enviadas seguindo critérios de perfil econômico, taxa de crescimento da população e densidade demográfica e, por fim; d) Accountability, conceito que diz respeito à transparência e responsabilização já amplamente discutido na Ciência Política.

É importante destacar que segundo o Tribunal de Contas da União (2008) as dotações orçamentárias que serão destinadas a celebração de convênios entre os entes federativos devem obrigatoriamente ser dispostas no orçamento geral de forma tal que seja possível identificar qual o ente da federação e/ou entidade sem fins lucrativos serão os beneficiários da mesma. No entanto, existe ainda a possibilidade de alocação de recursos no orçamento geral para destinação de recursos diretamente a programas orçamentários (transferência voluntária), este caso ocorre quando não há contemplação prévia e explícita de convênio. Quando isso acontece o Tribunal de Contas instrui para que ocorra a indicação de região de interesse do ente transferidor para o repasse do recurso. A não discricionariedade da destinação dos recursos possibilita que o gestor tenha um "poder" que permite celebrar convênios com critérios pouco objetivos ou sem

⁶ Hiato fiscal: diferença entre o custo do conjunto de bens e serviços públicos necessários e economicamente viáveis em uma determinada cidade e a capacidade local de financiamento dessa despesa para um dado nível de custo marginal de financiamento.

justificativas técnicas, ou seja, pode usá-lo como uma espécie de moeda de troca política, principalmente em períodos eleitorais.

Em resumo, apesar de uma aparente rigidez na regra orçamentária, o que se nota é que de fato existe é uma considerável flexibilização para tratar de caso especiais como são as transferências voluntárias, na medida em que se permite que seja alocado orçamento para convênios que podem até mesmo nem vir a se efetivar. Além disso, as transferências voluntárias de recursos ao serem associadas ao capital políticos do agente que a “conquista”, quando não associadas previamente a programas ou projetos podem ocasionar tanto a falta de accountability, como a não-autonomia do ente na escolha da política pública, isso ocorre a medida em que ela passa ser “carimbada” para determinado objetivo previamente estabelecido pelo agente político que a “conquistou” ou ainda a baixa capacidade de fiscalização da população que acredita que o recurso está ligado exclusivamente ao esforço do agente político e logo é dele a escolha da forma de uso e não da mesma.

Quando analisamos somente as transferências voluntárias do governo federal observamos que elas possuem, obviamente, uma quantidade menor de recursos em comparação com as transferências obrigatórias, representando 3,3% do total do orçamento das transferências obrigatórias. Ao compararmos o total de transferências voluntária e as transferências obrigatórias destinadas somente aos municípios, observaremos proporção similar de 3,8%, o mesmo não vale para quando realizamos a mesma comparação para os Estados cujo índice fica em 2,39%.

TABELA 5 – Transferências voluntárias da União a estados e municípios

Valores Correntes em R\$ mil

ESTADOS E MUNICÍPIOS	2013		2014		ANÁLISE VERTICAL %	% REALIZADO NO MÊS (2014/2013)	% REALIZADO ACUM. ANO (2014/2013)
	No mês de DEZEMBRO	TOTAL DO ANO	No mês de DEZEMBRO	Acumulado NO ANO			
ESTADOS	536.542	3.539.037	235.579	3.058.104	27,42	44%	86%
MUNICÍPIOS	953.108	8.102.034	594.984	8.093.181	72,58	62%	100%
TOTAL	1.489.650	11.641.070	830.564	11.151.285	100,00	56%	96%

FONTE: Ministério da Fazenda – Secretaria Nacional do Tesouro (2014)

Se observarmos os valores de transferência voluntárias destinado ao Estado de São Paulo, conforme apresentado na tabela 6, veremos que ele representa quase 5.5% de todo orçamento da União dedicado ao Estados, enquanto se comparado as transferências obrigatórias esse índice é de 9,4 %, ou seja, o Estado de São Paulo recebe proporcionalmente menos recursos voluntário se comparado ao obrigatório.

TABELA 6 – Transferências voluntárias da União a estados do Sudeste

UNIDADE DA FEDERAÇÃO		Valores Correntes em R\$ mil				TRANSFERÊNCIA PER CAPITA (Em R\$ 1,00)	% REALIZADO NO MÊS (2014/2013)	% REALIZADO ACUM. ANO (2014/2013)
		2013		2014				
		No mês de DEZEMBRO	TOTAL DO ANO	No mês de DEZEMBRO	Acumulado NO ANO			
ESPIRITO SANTO	ES	25.317	197.163	13.385	219.180	57,09	53%	111%
MINAS GERAIS	MG	139.707	975.629	92.588	1.126.030	54,68	66%	115%
RIO DE JANEIRO	RJ	45.181	606.818	42.776	575.226	35,14	95%	95%
SÃO PAULO	SP	168.658	1.615.339	138.438	1.674.408	38,35	82%	104%
TOTAL		378.863	3.393.949	287.188	3.594.844	42,56	76%	106%

FONTE: Ministério da Fazenda – Secretaria Nacional do Tesouro (2014)

Se observamos os programas aos quais estes recursos são destinados, conforme tabela 7, podemos observar que do total de 38 programas que receberam recursos em 2014, somente 10 deles utilizam 98 % do orçamento destinado as transferências voluntárias, sendo que destes somente o Programa de Educação Básica recebe 68, 5% de todo orçamento.

TABELA 7 – Transferências da União por programa

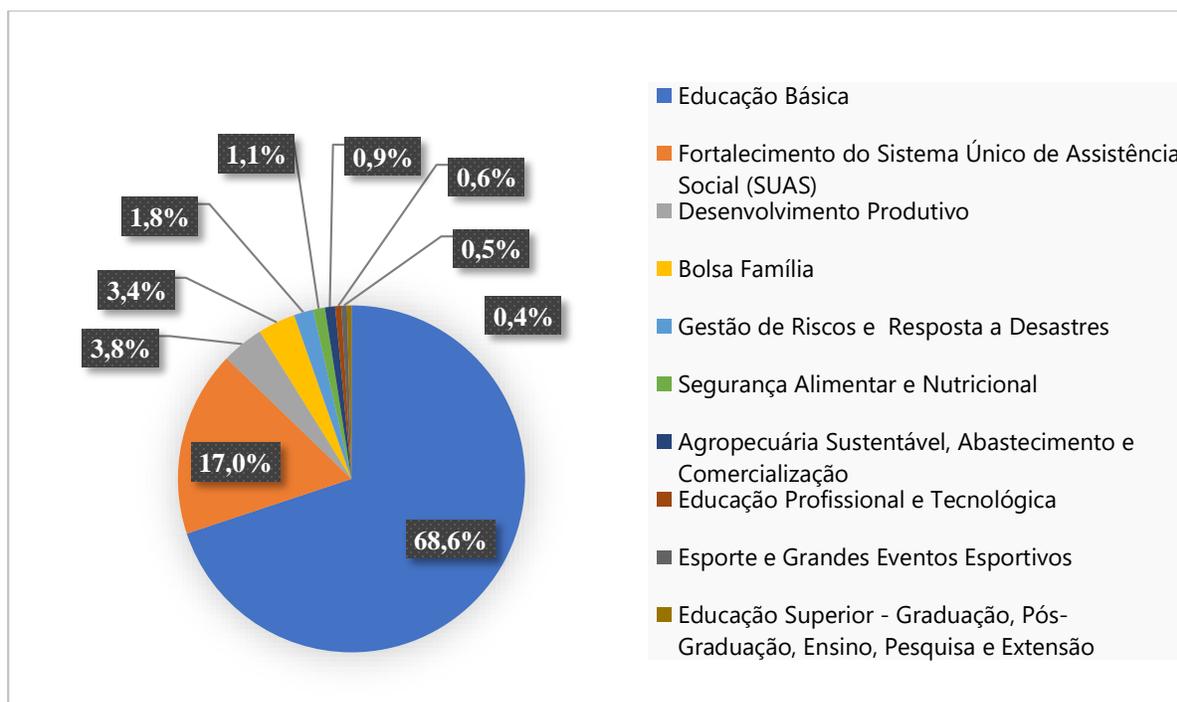
	Programas	Participação	Recursos Total	Recursos aos Estados	%	Recursos aos Municípios	%
1	Educação Básica	68,56%	7.645.554	2.101.656	27,49	5.543.897	72,51
2	Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	17,00%	1.896.167	70.589	3,72	1.825.578	96,28
3	Desenvolvimento Produtivo	3,84%	427.797	416.327	97,32	11.470	2,68
4	Bolsa Família	3,43%	382.457	16.843	4,40	365.614	95,60
5	Gestão de Riscos e Resposta a Desastres	1,77%	197.484	96.577	48,90	100.907	51,10
6	Segurança Alimentar e Nutricional	1,08%	120.796	115.583	95,68	5.214	4,32
7	Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização	0,93%	104.074	5.100	4,90	98.974	95,10
8	Educação Profissional e Tecnológica	0,56%	62.950	59.957	95,25	2.994	4,76
9	Esporte e Grandes Eventos Esportivos	0,51%	57.178	16.726	29,25	40.452	70,75
10	Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão	0,41%	46.062	46.062	100,00	0	0,00

Total	98,09%	10.940.519	2.945.420	26,92	7.995.100	73,08
--------------	---------------	-------------------	------------------	--------------	------------------	--------------

FONTE: Ministério da Fazenda – Secretaria Nacional do Tesouro (2014)

Abaixo temos o gráfico para ajudar a ilustrar de forma mais clara como são divididas as transferências.

GRÁFICO 1 – Transferências da União por programa



FONTE: Elaboração própria, a partir dos dados do Ministério da Fazenda – Secretaria Nacional do Tesouro (2014)

Como podemos observar a função primordial das transferências sejam elas obrigatórias ou não, é equalizar o nível serviços públicos prestados nas diversas regiões do país, possibilitando que os entes federativos com menor desenvolvimento econômico recebam uma cota maior dos recursos, sem necessitar aumentar impostos e sofrer menos com os problemas decorrentes desse subdesenvolvimento e ainda gerar uma maior distribuição de renda.

“(…) nas transferências horizontais onde fica mais claro o desincentivo dos governos locais na arrecadação de impostos. Isso porque, em geral, a transferência para cada ente é calculada como a diferença entre a sua capacidade de arrecadação e a capacidade de

arrecadação média “nacional”, multiplicada pela alíquota média do imposto para todos os entes. Assim, uma perda de arrecadação de um ente é compensada pelo aumento de transferências” (STN, 2012 p.7)

Outro fator importante a se considerar quando falamos da qualidade do gasto público e que compõem nossa pergunta inicial é a fonte de recursos, arrecadação própria ou transferência, visto que, no caso de advir desta segunda fonte sem que seja solicitado uma contrapartida, não necessariamente financeira ao ente recebedor, não possui estímulo para melhora na oferta de serviços, ou seja, é necessário a implementação de output-based-transfers que não busquem somente equalizar recursos mas cobrar desempenho e qualidade nos serviços prestados (Smart,2007).

Feito essas considerações nos cabe agora analisar, observando os dados, da Região Metropolitana de São Paulo, que concentra ao todo 39 municípios e é o maior polo de riqueza nacional segundo a EMPLASA. Criada em 1973, foi reorganizada em 2011 pela LC 1.139 que instituiu o Conselho de Desenvolvimento e agrupou seus municípios em sub-regiões:

- **Norte:** Caieiras, Cajamar, Francisco Morato, Franco da Rocha e Mairiporã.
- **Leste:** Arujá, Biritiba-Mirim, Ferraz de Vasconcelos, Guararema, Guarulhos, Itaquaquecetuba, Mogi das Cruzes, Poá, Salesópolis, Santa Isabel e Suzano.
- **Sudeste:** Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul.
- **Sudoeste:** Cotia, Embu das Artes, Embu-Guaçu, Itapeverica da Serra, Juquitiba, São Lourenço da Serra, Taboão da Serra e Vargem Grande Paulista.
- **Oeste:** Barueri, Carapicuíba, Itapevi, Jandira, Osasco, Pirapora do Bom Jesus e Santana de Parnaíba.

O Município de São Paulo integra todas as sub-regiões mencionadas.

Iremos observar mais especificamente a sub-região Sudeste e os efeitos que as transferências voluntárias exercem sobre a relação entre o ente estadual e municipal em afinidade aos pleitos eleitorais, visto que parece haver ligação entre o desempenho econômico/fiscal como o desempenho eleitoral, incentivando assim aos governantes a “melhorar” a condição fiscal de uma determinada região, mesmo que de forma passageira como nos mostra o Ciclo-Politico-Orçamentário, a fim de que se reverta em apoio político posterior e voto, por outro lado não fazer o mesmo esforço de aporte aos agentes políticos não aliados ou seja, os eleitores podem decidir não reeleger um agente político administrativamente competente, caso ele não seja apoiado pelo governador ou preferem um governante incompetente que pertença ao mesmo partido do governador

para manter o fluxo mais favorável de transferências provenientes do estado? O risco moral (ciclos político-orçamentários) ou a seleção adversa (eleição de um candidato incompetente)?

3. Metodologia

Esta pesquisa se caracteriza como uma análise teórica- empírica, na medida em que fará uma análise interpretativa de dados, através de recursos estatística descritiva, em torno do tema federalismo fiscal, contando como apoio bibliográfico, dados primários e secundários. (Martin, 2002)

Quanto ao Paradigma da Pesquisa, essa será dívida tanto em qualitativa quanto em quantitativa, devido à necessidade de complementaridade. O primeiro se apoia no método indutivo, partindo de informações suficientemente constatadas/conhecidas, buscando aprofundá-las com a inserção de novas premissas, ampliando as análises existentes. Já a segunda se apoiará em tratamentos estatísticos e partirá de um ponto geral: frente ao sistema fiscal brasileiro, com reconhecida concentração da função arrecadatória e da política fiscal no governo central, como os governos estaduais conseguem influenciar a dinâmica política municipal de forma a serem favorecidos nos pleitos eleitorais estaduais? (Severino, 2000)

Já a finalidade/tipologia da pesquisa, quanto ao seu corpo teórico podemos dizer que ela se caracteriza como descritiva, visto que visa expor a característica do federalismo fiscal, processos já existentes sendo que a contribuição final será proporcionar uma visão aprofundada sobre ações já conhecidas. Já quanto à parte quantitativa podemos dizer que a pesquisa se caracterizará como exploratória, pois será realizada em área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado. (Vergara, 2006)

Os meios serão divididos em três, sendo: a) pesquisa bibliográfica, segundo Cervo e Bervian (2002), a pesquisa bibliográfica é utilizada nas pesquisas descritivas e experimentais, a fim de proporcionar o entendimento de uma temática com base em informações teóricas publicadas em documentos. A pesquisa bibliográfica, como instrumento de sumo valor para o decorrer da pesquisa, fornece e contribui com a teoria já existente sobre o referido assunto, baseando-se em materiais publicados em livros, sites, artigos e publicações de cunho científico, bem como na legislação e em documentos públicos, portanto, materiais acessíveis ao público em geral, fornecendo um instrumental analítico para qualquer outro tipo de pesquisa; b) A pesquisa de ex-post facto, visto que os dados trabalhados na dimensão qualitativa já ocorreram, não podendo o pesquisador controlá-lo ou manipular as variáveis (Vergara, 2006)

Finalmente, no que se referem ao tratamento dos dados e análise dos resultados, esses serão aprofundados com avanço desse trabalho, porem em sendo os dados extraídos das análises dos documentos oficiais, livros, leis, dentre outros, serão organizados em partes, tanto para a construção de categorias descritivas, quanto para possibilitar a identificação/comparação, através da promoção da triangulação dos dados coletados e da convergência dos dados advindos da pesquisa, elementos esses que compõem a estatística descritiva.

4. Análise dos dados - Região Sudeste da Região Metropolitana de São Paulo

Também conhecida como Região do Grande ABC, é formada pelos municípios de Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul e concentra 13% da população da Região Metropolitana de São Paulo (composta por 39 municípios e mais de 21 milhões de habitantes em 2017) e uma considerável parcela do produto interno bruto paulista.

TABELA 8 – Indicadores Região Metropolitana de São Paulo.

Municípios	Área (km ²)	População 2017 ⁷	Densidade Demográfica 2017 (hab/km ²)	TGCA 2010/2017 (%) ²	PIB 2015 (mil reais)
Diadema	30,73	417.869	13.586,58	1,14	13.854.570
Mauá	61,91	462.005	7.462,65	1,47	12.429.673
Ribeirão Pires	99,08	121.848	1.229,86	1,07	2.813.436
Rio Grande da Serra	36,34	49.408	1.359,57	1,68	533.254
Santo André	175,78	715.231	4.068,85	0,80	26.240.885
São Bernardo do Campo	409,53	827.437	2.020,56	1,12	42.745.533
São Caetano do Sul	15,33	159.608	10.410,80	0,96	13.302.120

⁷ Fonte: IBGE

Total Sub-Região Sudeste	828,70	2.753.406	3.322,55	1,09	111.919.471
São Paulo	1.521,11	12.106.920	7.959,27	1,05	650.544.789

FONTE: EMPLASA - Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A – Grifo Nosso

A partir da análise dos dados disponíveis pelo Governo do Estado, em seu “Portal da Transparência”⁸, somados as informações eleitorais disponíveis pela Fundação SEADE (Sistema Estadual de Análise de Dados), serão traçados alguns paralelos entre os repasses estaduais realizados e as legendas dos chefes dos executivos tanto estadual, quando dos sete municípios estudados.

É preciso salientar que a disponibilidade dos dados se tornou um fator limitante desta pesquisa, uma vez que as informações presentes no portal estadual têm início em agosto de 2007, impossibilitando, desta forma, a análise inicialmente pensada, que seria a partir de 2004, compreendendo desta forma um período de 3 eleições municipais. Sendo assim, o período de análise das transferências voluntárias realizadas, pelo governo de São Paulo, aos municípios da sub-região sudeste da RMSP compreende-se entre agosto/2007 e dezembro/2015.

A coleta de dados ocorreu no mês de novembro/2017, no campo “Transferências Voluntárias a Municípios e Entidades”. O recorte aqui proposto não utiliza os repasses de recursos feitos às associações filantrópicas e à sociedade civil.

Entre os anos de 2007 a 2015, foram realizadas 1.357 operações financeiras de transferências do governo do estado para as cidades da sub-região sudeste da RMSP, a saber: 173 para Diadema, 166 para Mauá, 271 para Ribeirão Pires, 258 para Rio Grande da Serra, 178 para Santo André, 171 para São Bernardo do Campo e 140 para São Caetano do Sul.

Em termos monetários, as 1.357 operações representam R\$ 348,4 milhões. No mesmo período, à RMSP foram repassados R\$ 12 bilhões, ou seja, embora a sub-região sudeste represente cerca de 13% da população da Região Metropolitana de São Paulo, recebe aproximadamente 3% do total de transferências não obrigatórias realizadas pelo governo do estado, entre recursos para custeio e investimento.

Correlacionados os repasses aos municípios e sua proporção em referência à população total da sub-região sudeste da RMSP, temos o seguinte:

⁸ As informações disponibilizadas no Portal da Transparências são extraídas do Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios - SIAFEM, administrado pela Secretaria Estadual da Fazenda.

TABELA 9 – Repasses aos municípios em relação ao total da população

Município	Valor	% dos recursos	% da população em relação ao total da RMSP (2015)
São Bernardo do Campo	R\$ 82.930.351,00	23,8%	30,1%
Ribeirão Pires	R\$ 72.434.040,00	20,8%	4,4%
Santo André	R\$ 63.025.911,10	18,1%	26,1%
Mauá	R\$ 52.156.585,00	15,0%	16,7%
Rio Grande da Serra	R\$ 30.248.977,00	8,7%	1,8%
São Caetano do Sul	R\$ 23.770.219,00	6,8%	5,7%
Diadema	R\$ 23.696.079,00	6,8%	15,1%
Total	R\$ 348.262.162,10	100%	100%

FONTE: Elaboração própria, a partir dos dados obtidos no: Site da SEADE, 2015

Podemos perceber que quatro municípios recebem menos repasses em relação a à participação de sua população no total da RMSP, iremos abordar esse assunto mais adiante.

Quando separamos as operações de custeio e de investimento, depreende-se que 983 foram destinadas a custeio municipal e 374 dizem respeito a recursos voltados a investimento, os municípios receberam as transferências na seguinte ordem: Ribeirão Pires (122), seguido por Rio Grande da Serra (83), Mauá (53), São Bernardo do Campo (35), Diadema (33), Santo André (27) e São Caetano do Sul (21), conforme tabela abaixo:

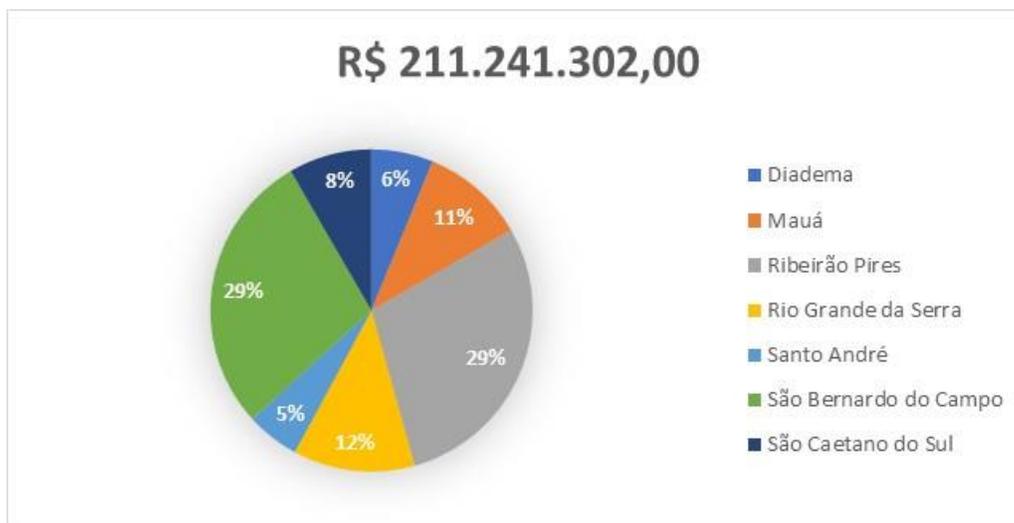
TABELA 10 – Investimento por município

Total de Investimentos	R\$ 211.241.302,00	%	Total de transações
Ribeirão Pires	R\$ 61.251.333,00	29,00%	122
Rio Grande da Serra	R\$ 25.793.359,00	12,21%	83
Mauá	R\$ 22.130.853,00	10,48%	53
São Bernardo do Campo	R\$ 59.965.821,00	28,39%	35
Diadema	R\$ 13.125.003,00	6,21%	33
Santo André	R\$ 11.320.000,00	5,36%	27
São Caetano do Sul	R\$ 17.654.933,00	8,36%	21

FONTE: Elaboração própria, a partir dos dados obtidos no site da Receita Federal

Quando são analisadas as movimentações financeiras de investimentos nesse período, o resultado é: R\$ 61,2 milhões para Ribeirão Pires (29% do total); R\$ 59,9 milhões para São Bernardo do Campo (28,4%); R\$ 25,7 milhões para Rio Grande da Serra (12,2%); R\$ 22,1 milhões para Mauá (10,5%); 17,6 milhões para São Caetano do Sul (8,4%); R\$ 13,1 milhões para Diadema (6,2%) e R\$ 11,3 milhões para Santo André (5,4%), totalizando repasses para investimentos na ordem de R\$ 211,2 milhões em 8 anos, conforme o gráfico abaixo:

GRÁFICO 2: Investimento por município



FONTE: Elaboração própria, a partir dos dados obtidos no site da Receita Federal

Observando agora as operações de custeio, por sua vez, temos os seguintes resultados: Para Santo André 151 transações, somando um total de R\$ 51,7 milhões (37,7%); para Mauá, 113 transações um total de R\$ 30,0 milhões ou (21,9%); para São Bernardo do Campo 136 transações, R\$ 23,0 milhões (16,7%); para Ribeirão Pires 149 transações, R\$ 11,4 milhões (8,3%); para Diadema 140 transações, R\$ 10,6 milhões (7,7%); para São Caetano do Sul 119 transações R\$ 6,1 milhões (4,5%) e para Rio Grande da Serra 175 transações, R\$ 4,5 milhões (3,3%), totalizando repasses para custeio de R\$ 137,2 milhões, na tabela abaixo:

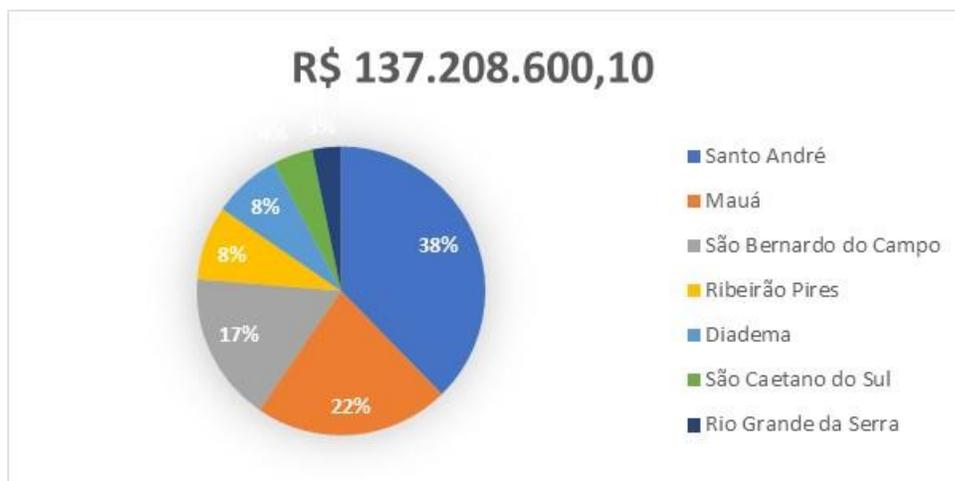
TABELA 11 – Custeio por município

Custeio	R\$ 137.208.600,10	%	Total de transações
Santo André	R\$ 51.705.911,10	37,68%	151
Mauá	R\$ 30.025.732,00	21,88%	113
São Bernardo do Campo	R\$ 22.964.530,00	16,74%	136

Ribeirão Pires	R\$	11.370.447,00	8,29%	149
Diadema	R\$	10.571.076,00	7,70%	140
São Caetano do Sul	R\$	6.115.286,00	4,46%	119
Rio Grande da Serra	R\$	4.455.618,00	3,25%	175

FONTE: Elaboração própria, a partir dos dados obtidos no site da Receita Federal

GRÁFICO 3 – Custeio por município



FONTE: Elaboração própria, a partir dos dados obtidos no site da Receita Federal

Com base nos dados apresentados é possível notar que existe uma alternância de valores e quantidades, entre os municípios no recebimento de repasses de custeio em relação aos investimentos.

O estado de São Paulo é dirigido desde 1 de janeiro de 1995 por governadores pertencentes ao PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira). Por sua vez a Região Sudeste da RMSP tem uma grande variação entre os partidos no comando dos seus municípios, desde as eleições de 2004 (período que compreende nosso estudo 2007, primeiro ano da amostra, até 2015 último ano de nossa análise).

Os 7 municípios que compõem a sub-região sudeste da RMSP têm ao longo do período de três eleições (2004, 2008, 2012), um total de 6 partidos no comando do Executivo, sendo eles: 8 prefeitos eleitos pelo PT, 4 pelo PV, 3 pelos PTB e PSDB 3 cada, PMDB 2 prefeitos e pelo PSB 1.

Observando os partidos no comando das prefeituras dos municípios da sub-região sudeste do RMSP, pode ser observado que o Município de Diadema teve por 2 vezes o Governo de prefeitos do PT e uma vez um prefeito do PV, o município de Mauá teve uma vez um prefeito do PV e por duas vezes prefeitos do PT, Ribeirão pires por sua vez, teve

no mesmo período 2 prefeitos do PV e um do PMDB, já Rio Grande da serra deve 3 prefeitos do PSDB, Santo André teve um do PT um do PTB e de novo um prefeito do PT, São Bernardo do Campo um prefeito do PSB e 2 do PT e por fim o município de São Caetano do Sul teve 2 prefeitos do PTB e um do PMDB, conforme demonstrado na tabela abaixo:

TABELA 12 – Relação dos Partidos e municípios.

Municípios	Eleições/Partidos		
	2004	2008	2012
Diadema	PT	PT	PV
Mauá	PV	PT	PT
Ribeirão Pires	PV	PV	PMDB
Rio Grande da Serra	PSDB	PSDB	PSDB
Santo André	PT	PTB	PT
São Bernardo do Campo	PSB	PT	PT
São Caetano do Sul	PTB	PTB	PMDB

FONTE: Elaboração própria, a partir dos dados obtidos no site do SEADE

Com relação aos partidos pode-se observar que o PT tem a preferência dos eleitores em 4 das 7 cidades da sub-região sudeste da RMSP, o PV em 3 cidades, PTB e PMDB em 2 o PSDB em apenas 1 assim como PSB.

Esse resultado mostra que o partido dos Trabalhadores que é oposição ao Governo do estado, comandado pelo partido PSDB desde o ano de 1995, assumiu o poder das prefeituras em 4 municípios estudados, o PSDB em 1 e os partidos da base do governo do estado em mais 3 cidades, apontando um equilíbrio entre os partidos no poder.

Agora relacionando os dados da tabela 9 (Repasse aos municípios em relação ao total da população) e da tabela 12 (Relação de Partidos e municípios), teremos no período do estudo, compreendido entre 2007 a 2015, um total de 3 eleições, nos anos de: 2004, 2008 e 2012, portanto são 3 mandados do executivo em cada município.

Observando agora, o comportamento das transferências voluntárias em relação às eleições temos o seguinte quadro: para o município de São Bernardo do Campo foram destinados mais de R\$ 82 milhões nesse mesmo período, e no comando do município

houve; um prefeito do PSB e dois do PT; já o município de Ribeirão Pires, o segundo menor em relação ao percentual da população, recebeu mais de R\$ 72 milhões, e teve 2 prefeitos do PV e um do PMDB; o Município de Santo André, o segundo maior em relação a população, recebeu mais de R\$ 63 Milhões, com um prefeito do PT outro do PTB e mais um do PT; o Município de Mauá, por sua vez recebeu mais de R\$ 52 milhões, tendo um prefeito do PV e dois do PT respectivamente; Rio Grande da Serra, o município com o menor percentual de população, da sub região Sudeste da RMSP, recebeu mais de R\$ 30 milhões, e teve 3 prefeitos do PSDB nesse período; já São Caetano do Sul recebeu mais de R\$ 23 milhões e teve 2 prefeitos do PTB e um do PMDB; e finalmente temos o município de Diadema, que recebeu mais de 23 milhões e teve 2 prefeitos do PT e um do PV no período estudado. Podemos visualizar de forma mais clara essas informações na tabela abaixo:

TABELA 13 – Relação dos partidos/municípios com o total de transferências

Município	Total de Transferências recebidas	% dos recursos recebidos	% da população em relação ao total da RMSP (2015)	2004	2008	2012
São Bernardo do Campo	R\$ 82.930.351,00	23,8%	30,1%	PSB	PT	PT
Ribeirão Pires	R\$ 72.434.040,00	20,8%	4,4%	PV	PV	PMDB
Santo André	R\$ 63.025.911,10	18,1%	26,1%	PT	PTB	PT
Mauá	R\$ 52.156.585,00	15,0%	16,7%	PV	PT	PT
Rio Grande da Serra	R\$ 30.248.977,00	8,7%	1,8%	PSDB	PSDB	PSDB
São Caetano do Sul	R\$ 23.770.219,00	6,8%	5,7%	PTB	PTB	PMDB
Diadema	R\$ 23.696.079,00	6,8%	15,1%	PT	PT	PV
Total	R\$ 348.262.162,10	100%	100%			

FONTE: Elaboração própria, a partir dos dados obtidos no: Site da SEADE, 2015

Os municípios de: Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra e São Caetano do Sul, destacados com a cor verde, receberam percentualmente mais recursos que o percentual da sua população em relação ao total da população da RMSP, já os municípios de: São Bernardo do Campo, Santo André, Mauá e Diadema respectivamente receberam menos recursos oriundos das transferências voluntárias, que o percentual de sua população em relação ao total da RMSP.

Analisando os resultados é possível observar que, das sete cidades que compõem a sub-região Sudeste, apenas Rio Grande da Serra manteve o mesmo partido nas três

eleições, o PSDB que é o mesmo partido do governo do estado no período do estudo. Pode-se observar que apesar de ser o menor município, recebeu 383% a mais recursos por transferências do que seria esperado, dado o percentual de sua população em relação ao total da RMSP. Observamos ainda que os municípios de Ribeirão Pires e São Caetano do Sul receberam respectivamente 373% e 20 % a mais de recursos que a relação das populações para com o total, esses municípios tiveram prefeitos de partidos da base do governo.

Os outros 4 municípios da sub-região sudeste da RMSP, tem o seguinte resultado: Mauá recebeu 10 % a menos do que sua relação de população com o total da RMSP; São Bernardo 21% menos; Santo André 31% menos e finalmente Diadema 55% menos.

O que esses municípios têm em comum? Todos foram comandados nesse período por prefeitos de partidos de oposição, conforme demonstrado anteriormente.

Isso posto, pode-se considerar que esta análise sugere uma tendência a partidos da base política, receberam mais recursos que partidos de oposição. A análise segue em curso, a fim de para ampliar a base de dados e o período de eleições.

5. Considerações finais

O tema se apresenta de grande importância para a melhor compreensão dos efeitos do Ciclo-Político-Orçamentário nas políticas públicas, sendo de grande relevância para ampliar os estudos na área da ciência política, a falta de accountability, é um fator que dificulta o estudo do tema.

Fica evidenciado, conforme a literatura do tema aponta, que existe um grande risco que esse tipo de transferência, apesar do controle que possui, possa ser usada em benefício dos interesses dos partidos no poder e assim para atender acordos dos poderosos, sem a devida preocupação com a população.

A correlação eleitoral, portanto, fica evidente, pois o resultado apresentado, apesar da pequena amostra utilizada aponta para uma forte tendência de que os partidos de oposição ao Governo Estadual sejam prejudicados, em detrimento dos municípios comandados por partidos da base do governo, como demonstrado durante a realização do comparativo.

A ausência de estudos referentes à esfera estadual é mais uma demonstração da falta de importância deste ente federativo no pós-Constituição de 1988. Além da diminuição de suas competências exclusivas, os estados em alguma medida passaram a ocupar um espaço de encolhimento entre Governo Federal e municípios, no que diz

respeito ao monitoramento de suas ações por parte da população. Sendo assim, algumas práticas político-eleitorais encontram terreno fértil: baixo controle social e herança clientelista.

Este artigo configura-se como ponto de partida para a análise das práxis de political budget cycle na esfera político-governamental do Estado de São Paulo. E visa a contribuir com a ampliação da inserção do executivo estadual como objeto de estudo das instituições e do modelo federativo vigente; com o entendimento do modus operandi Federalista na relação estado-município e compreensão da influência das legendas partidárias na destinação de recursos de um ente federativo superior a um ente federativo subordinado.

Ponto de partida, pois esta pesquisa mostrou-se minimamente eficiente para aplicação da hipótese levantada, que exige análise factual da relação entre o aumento das transferências voluntárias para municípios cujos governantes pertençam a mesma legenda ou coligação do governador do estado. Este primeiro esboço traçou o caminho para coleta de informações e confecção da base de dados, apesar das dificuldades para manuseio dos mesmos, porém atendendo ao objetivo principal desse estudo, que foi o de contribuir positivamente para o avanço da Ciência Política.

Referências bibliográficas

Afonso, José Roberto. 2009/2010. *Fpe: rateio sem critério, observatório da jurisdição constitucional*, Brasília: Idp.

Brasil. Constituição. 1988. *Constituição Da República Federativa Do Brasil*. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 19/11/2017.

_____. Lei De Responsabilidade Fiscal. *Lei 101/2000*. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 19/11/2017.

_____. Secretaria Do Tesouro Nacional/Ministério Da Fazenda. *Federalismo e transferências obrigatórias: uma discussão prospectiva sobre a distribuição do fundo de participação dos estados*, 2012. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br>. Acesso em 19/11/2017.

_____. Secretaria Da Receita Federal/Ministério Da Fazenda. *Transferências voluntárias a estados, df e municípios*, 2014. Disponível em: <http://stn.fazenda.gov.br/>. Acesso em 19/11/2017.

_____. *Portal Da Transparência*. Disponível em: transparencia.gov.br/acesso em 19/11/2017.

_____. Tribunal de contas da união. *Convênios e outros repasses*. Tribunal de contas da união. 2. Ed. Brasília: secretária-geral de controle externo, 2008.

- Cervo, Amado Luiz e Bervian, Pedro Alcino. p. 2002. *A metodologia científica*. São Paulo: Prentice Hall.
- Drazen, Allan. 2001. *The political business cycle after 25 years*. In Rogoff, Kenneth and Bernanke, Ben editor, *nber macroeconomics annual 2000*. Mit press, Cambridge.
- Martin, Gilberto De Andrade. 2002. *Manual para elaboração de monografias e dissertações*. São Paulo: Atlas.
- Mendes, Marcos José e Miranda, Rogério Boueri e Cossio, Fernando Blanco. 2008. *Transferências intergovernamentais no brasil: diagnóstico e proposta de reforma. Consultoria legislativa do senado federal, texto para discussão, v.40, abr.*
- Nordhaus, William Dawbney. 1975. *The review of economic studies. The political business cycle*, 42., p 169–190.
- Rodden, Jonathan. 2005. *Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas*. Rev. Sociol. Polit., 24, p.9-27.
- Rogoff, Kenneth. 1990. *Equilibrium political budget cycles. The american economic review*, n.80, pp 20–36.
- Severino, Antonio Joaquim. 2000. *Metodologia do trabalho científico*. São Paulo: Cortez.
- São Paulo. *Portal da transparência. Secretaria Da Fazenda Do Estado De São Paulo*. Disponível em: www.transparencia.sp.gov.br. Acesso em 18/11/2017.
- _____. *Emplasa - Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano SA*. Informações dos Municípios Paulistas. Disponível em: <https://www.emplasa.sp.gov.br>. Acesso em 16/11/2017.
- _____. *Fundação Seade. Informações dos Municípios Paulistas*. Disponível em: www.imp.seade.gov.br. Acesso em 18/11/2017.
- _____. *Fundação Seade. Informações Eleitorais*. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/eleicoes>. Acesso em 18/08/2017.
- Smart, Michael. 2007. *The incentive effects of grants*, in Robin Boadway and Anwar Shah. (ed.). *Intergovernmental Fiscal Transfers*, Washington: Banco Mundial, 7, p.203-223.
- Streb, Jorge Michael. 2005. *Signaling in political budget cycles: how far are you willing to go? Journal of public economic theory*, 7. p 229–252.
- Vergara, Sylvia Constant. 2006. *Métodos de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas.