

TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS E INVESTIMENTOS MUNICIPAIS EM INFRAESTRUTURA URBANA

Paulo de Tarso Frazão S. Linhares¹

Roberto Pires Messenberg²

1 INTRODUÇÃO

A existência de infraestrutura de boa qualidade, especialmente no que se refere a transportes e energia, constitui condição essencial para o alcance de um elevado grau de desenvolvimento econômico e social. Nesse sentido, a experiência histórica, nos mais diferentes países ao longo dos séculos XIX e XX, demonstra a relevância do papel do Estado para o desenvolvimento. Mesmo em países de tradição liberal, dele dependeram o avanço da melhoria e o ritmo de crescimento da infraestrutura urbana, seja diretamente, com a execução dos investimentos públicos, seja indiretamente, por meio de investimentos provenientes das concessões públicas à iniciativa privada.

No Brasil atual, dois elementos devem ser destacados quando se analisa a atuação do Estado no provimento da infraestrutura associada ao desenvolvimento. Em primeiro lugar, é preciso considerar os profundos desequilíbrios de oferta (inter e intra) regional da infraestrutura urbana no país. Assim, a promoção do desenvolvimento abrange a questão do aumento da equidade na alocação da infraestrutura sobre o território nacional. Em segundo lugar, não se pode perder de vista o fato de que a atuação do Estado brasileiro envolve, necessariamente, a capacidade de coordenação de diferentes entes autônomos, uma vez que ela se dá no âmbito de uma Federação.

Assim, busca-se avaliar, neste trabalho, em que medida a cooperação federativa vertical entre a União e os governos municipais tem se constituído *em um meio capaz de promover*, por um lado, *a equidade da oferta de infraestrutura urbana entre municípios* e, por outro, *a realização eficiente desses investimentos*.

2 INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA, COOPERAÇÃO FEDERATIVA E EMENDAS PARLAMENTARES AO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO

Os investimentos da União em infraestrutura urbana, por meio das ações das prefeituras, constituem instrumento privilegiado da promoção do desenvolvimento. A partir deles, pode-se viabilizar o acesso da população menos favorecida aos serviços de utilidade pública, bem como o impulso coordenado à geração de emprego e renda, com vistas à elevação do bem-estar social.³

Outra vantagem, ainda, da execução dos investimentos pelos municípios, reside no fato de que ela implica a capacidade de “formatação” da oferta de infraestrutura urbana segundo as preferências dos cidadãos, contribuindo, desse modo, para maior eficácia na resolução dos problemas por estes priorizados nas diversas localidades.

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest do Ipea.

3. Nesses termos, a premência de tais investimentos torna-se ainda maior nos casos dos municípios caracterizados por baixa capacidade institucional, forte constrangimento financeiro e elevado grau de vulnerabilidade social.

Em suma, no âmbito do Estado federativo, a cooperação vertical entre União e municípios, por meio da execução descentralizada dos investimentos, constitui recurso valioso para a promoção eficiente e eficaz dos programas e das políticas públicas, com vistas à redução das desigualdades socioeconômicas regionais e ao melhor atendimento das necessidades mais prementes das populações locais.

Em que pese, contudo, a validade geral das considerações anteriores, a análise das observações empíricas (contida em desenvolvimento anterior do presente projeto de pesquisa) (Linhares *et al.*, 2016) levou à constatação de que: *i*) as transferências de recursos da União não promovem maior equidade distributiva; e *ii*) a ação das prefeituras não se mostra sempre capaz de realizar as obras dentro de padrões mais eficientes.

Investigou-se, então, uma amostra com 2.233 contratos assinados no ano de 2013 entre a União e os municípios – por intermédio da Caixa Econômica Federal (CEF) – para a realização de obras de pavimentação e recapeamento.⁴ Dessa investigação cumpre destacar dois resultados: *i*) a existência de uma proporção significativa de contratos não iniciados ou atrasados – o que denota a presença de dificuldades das prefeituras para a realização adequada das obras; e *ii*) uma tendência concentradora de recursos justamente naqueles municípios considerados mais “ricos”, ou seja, que contam com menores graus de vulnerabilidade social e de constrangimentos de ordem financeira.

Ainda na etapa anterior da pesquisa, examinou-se a contingência de que os procedimentos estabelecidos pelo governo federal para a execução de tais políticas pudessem ser excessivamente complexos e restritivos, em face das precariedades administrativas dos municípios mais pobres. Não obstante, a análise dos procedimentos adotados (passo a passo) e da assistência oferecida pela CEF não foi capaz de apontar dificuldades significativas para o atendimento das cláusulas dos contratos das prefeituras junto à União.

Consequentemente, para que se possa indicar a ação do Estado brasileiro no sentido da obtenção de resultados desejados, seja do ponto de vista da equidade distributiva, seja do ponto de vista da eficiência econômica, deve-se entender como ocorre, efetivamente, a execução municipal das políticas públicas desenhadas e financiadas pela União. Isso, por sua vez, requer a identificação dos fatores institucionais, gerenciais e sociais (entre outros) que condicionam os resultados observados. *Assim, na atual etapa da pesquisa, pretende-se focalizar os efeitos da ação dos parlamentares (deputados federais e senadores). A hipótese levantada é a de que estes políticos, ao apresentarem emendas à Lei Orçamentária Anual (LOA) para um projeto específico, podem influenciar o direcionamento dos recursos no sentido de sua concentração em municípios menos necessitados, contribuindo, dessa forma, para que a implementação desses investimentos deixem de ter os efeitos redistributivos desejáveis. Pretende-se, além disso, avaliar a eficiência relativa da execução dos projetos que são objeto específico de emendas parlamentares.*⁵

As emendas parlamentares têm sido estudadas em função da importância que podem assumir no âmbito do sistema político, seja como elemento de barganha entre Executivo e Legislativo para a obtenção de apoio parlamentar, seja como parte da estratégia política dos parlamentares com vistas, especialmente, ao pleito eleitoral (reeleição). Nesse último sentido, políticos tentam transferir benefícios à sua *constituency*, ou seja, àqueles que retribuem com apoio político no processo eleitoral, em uma dinâmica conhecida como *pork barrel* (Bickers e Stein, 2008).

4. Esses contratos estão distribuídos em programas de diversos ministérios. Para que fossem evitados os efeitos não controlados decorrentes da forma de gestão de cada um deles (considerando-se, ainda, que 87% dos contratos referem-se ao Programa de Desenvolvimento Urbano do Ministério das Cidades – MCidades), optou-se pela restrição da amostra a esse único programa (1.946 contratos).

5. Registramos nosso agradecimento à Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal, na pessoa da dra. Carla Beatriz Cavalcanti Azevedo, pela prestimosa contribuição na disponibilização dos dados das emendas parlamentares à LOA.

Há ampla literatura na ciência política internacional e brasileira sobre o tema das emendas parlamentares, mas que não é conclusiva a respeito de seus eventuais efeitos nas duas principais dimensões analisadas: governabilidade e conexão eleitoral.

Não obstante, para além da controvérsia teórica e da diversidade dos resultados dos testes econométricos encontrados na literatura, transparece, de modo geral, uma visão negativa da emenda parlamentar enquanto meio para a alocação de recursos públicos. Assim é em Pereira e Rennó (2013 *apud* Diniz, 2016), cuja conclusão é pela ineficiência da aplicação dos recursos públicos distribuídos com base na emenda parlamentar. Nesse sentido, ainda, Tollini (2008 *apud* Diniz, 2016) afirma que: “mesmo se desconsiderarmos as motivações escusas que às vezes condicionam a apresentação de emendas individuais, há problemas relacionados à alocação e à eficiência dos gastos públicos decorrentes desse processo”.

Em que pese, assim, a existência de um pressuposto geral segundo o qual as emendas parlamentares individuais teriam como implicação uma inadequada alocação de recursos públicos, procura-se investigar aqui não apenas sua validade, como também um desdobramento distinto da dinâmica *pork barrel*, qual seja: *o papel e a importância das emendas parlamentares para a implementação das políticas públicas, notadamente aquelas que dependem da cooperação federativa para sua realização*.

Nesse sentido, duas hipóteses são testadas:

- a existência de emendas individuais de parlamentares aos projetos de pavimentação e recapeamento, assinados com a CEF em 2013, acabou por introduzir um viés em favor de municípios mais “ricos” e menos necessitados de recursos;
- os projetos objeto de emendas parlamentares caracterizam-se por uma execução mais eficiente (projetos já concluídos ou em execução dentro do cronograma).

Em relação à primeira hipótese, deve-se esclarecer que não se trata aqui, obviamente, de uma ampla investigação sobre a estratégia política (dos políticos) envolvida na escolha da alocação de recursos por meio de emendas parlamentares, mas, simplesmente, de uma avaliação quantitativa sobre a concentração localizada de recursos desse tipo de ação – vale dizer, de seu impacto sobre a concentração ou não de recursos em municípios mais “ricos” e menos necessitados.

Implicitamente – como a assinatura dos contratos analisados data do ano de 2013 e as observações dos estados de execução datam de dezembro de 2015 –, foram consideradas as emendas parlamentares apresentadas para as LOAs de 2014 e 2015. Supõe-se, assim, que os parlamentares escolheram, entre o conjunto de projetos cujos contratos já estavam assinados, aqueles que mais lhes renderiam benefícios políticos. A esse respeito, portanto, cabe destacar uma limitação amostral relevante do ponto de vista analítico, qual seja: os parlamentares não consideraram todos os projetos como passíveis de recebimento de uma emenda à LOA, pois a ampla maioria deles está fora dos municípios em que ele recebe os votos que efetivamente condicionam sua reeleição. Considerando a escolha de um parlamentar individual, sabe-se que a ampla maioria dos municípios no estado pelo qual ele se elegeu está fora de sua base eleitoral. Como a distribuição de votos dos deputados não foi analisada, não houve controle, na modelagem, dos municípios que efetivamente poderiam estar sob sua consideração. Não obstante, se o padrão de escolha do conjunto dos parlamentares em seus respectivos estados for homogêneo, os resultados permanecem válidos.⁶

6. Cabe dizer, ainda, que selecionamos as obras para as quais houve uma *emenda aprovada na LOA*, independentemente de essa emenda ter sido executada ou não. Como nosso objetivo é investigar se a possibilidade de apresentação de emendas à LOA produz um viés no direcionamento de recursos, nossa atenção está voltada para a escolha do parlamentar, e não para a negociação posterior junto ao Executivo.

Já em relação à segunda hipótese, há o pressuposto implícito de que o parlamentar que optou por utilizar uma parte dos recursos a que tem direito, em termos de emendas à LOA,⁷ atuará como um “facilitador” para que o projeto tenha maior velocidade de execução, uma vez que a entrega da obra é o que lhe proporcionará o maior ganho político. Por outro lado, o simples fato de haver uma emenda para determinado projeto pode levar o prefeito do município, em que o projeto está localizado, a dar mais atenção à sua execução, pois a frustração da entrega da obra dentro do cronograma originalmente programado poderá significar que ele não mais contará com o patrocínio do parlamentar, por meio de novas emendas nos anos seguintes.

3 EMENDAS PARLAMENTARES E DISTRIBUIÇÃO MUNICIPAL DO INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA: ALGUNS RESULTADOS EMPÍRICOS

Dadas as considerações anteriores, nota-se que o teste das hipóteses acima formuladas envolve, naturalmente, cuidados quanto à escolha dos métodos mais apropriados. Nesse sentido, os resultados observados refletem menos os efeitos de determinados fatores considerados isoladamente, e muito mais os impactos das eventuais combinações desses fatores em contextos distintos. Por essa razão, optou-se pelo emprego da técnica estatística de modelagem de regressões logísticas em duas situações. Na primeira, o interesse reside na identificação do conjunto de fatores que condicionam as escolhas dos parlamentares nas suas proposições de emendas a determinados projetos. Já na segunda, procurou-se identificar se as emendas parlamentares estariam entre os fatores responsáveis pelos projetos com maiores chances de execução eficiente.

TABELA 1
Modelo *logit* para emenda parlamentar (teste de hipótese 1)

	Coefficiente	Erro-padrão	Z	p-valor	Nível de significância
Constante	-4,7161	0,864601	-5,4546	<0,0001	***
População	2,87856e-06	7,06562e-07	4,0740	<0,0001	***
INM	1,80814	0,536304	3,3715	0,0007	***
ICM	3,12275	1,34921	2,3145	0,0206	**
Rec. munic. (PC)	-0,000231	9,3392e-05	-2,4705	0,0135	**
Escol. prefeito	0,562616	0,307141	1,8318	0,0670	*
Média var. dependente	0,098978	DP var. dependente		0,298713	
R ² de McFadden	0,055363	R-quadrado ajustado		0,045366	
Log da verossimilhança	-566,9177	Critério de Akaike		1145,835	

Elaboração do autor.

Onde: População = população residente no município em 2011.

INM = índice de necessidades municipais.⁸

ICM = índice de capacidade municipal.⁹

Rec. munic. (PC) = receita corrente municipal *per capita*.

Escol. prefeito = nível de escolaridade do prefeito.

Obs.: 1. Número de observações = 1.860.

2. Variável dependente: chance de ocorrência de emenda parlamentar.

3. Número de casos “corretamente previstos” = 1.676 (90,2%).

4. Teste de razão de verossimilhança: qui-quadrado (5) = 66,4521 [0,0000].

7. Atualmente, cada parlamentar possui um limite de R\$ 15,2 milhões anuais em emendas à LOA.

8. Sobre a metodologia de construção do INM, ver Linhares *et al.* (2016).

9. Sobre a metodologia de construção do ICM, ver Linhares *et al.* (2016).

Os resultados na tabela 1 sugerem que o arranjo institucional das emendas parlamentares favorece os municípios mais populosos e com maior capacidade de atuação, mas que possuem menor receita municipal *per capita* e maior índice de necessidades municipais. Além disso, a escolaridade do prefeito também parece consistir em um elemento positivo para a escolha parlamentar. Assim, a intervenção dos parlamentares não é caracterizada por uma canalização de recursos concentrada nos municípios mais “ricos”, pelo contrário: sua prioridade é o atendimento dos municípios mais pobres, populosos e necessitados.

À luz do debate sobre emendas parlamentares na ciência política brasileira, esse é um resultado inesperado. Todavia, ele é bastante coerente se considerarmos os parlamentares como agentes racionais. O que o modelo acima estaria a indicar é que os parlamentares procurariam maximizar o impacto das emendas que patrocinam, pois canalizariam recursos aos municípios em que há maiores necessidades e menores receitas para supri-las. Tendem, ainda, a escolher municípios mais populosos, nos quais há, portanto, mais pessoas com possibilidades de receber benefícios. *Assim, o que o modelo nos diz, nesse caso, é que o sistema político contribuiria positivamente para uma distribuição regional desejável de recursos orçamentários.*

TABELA 2
Modelo *logit* para eficiência (teste de hipótese 2)

	Coefficiente	Erro-padrão	z	p-valor	Nível de significância
Constante	-1,6844	0,502195	-3,3541	0,0008	***
Contrapartida	1,7803	0,500121	3,5599	0,0004	***
INM	-0,8947	0,365395	-2,4486	0,0143	**
ICM	1,9495	0,795878	2,4495	0,0143	**
Dinam. municipal	-0,2060	0,100920	-2,0414	0,0412	**
Prefeito reeleito	-0,2007	0,115474	-1,7384	0,0821	*
Em. parlamentar	0,1230	0,166023	0,7409	0,4587	
Média var. dependente	0,338354	DP var. dependente		0,473277	
R ² de McFadden	0,019809	R-quadrado ajustado		0,013925	
Log da verossimilhança	-1166,078	Critério de Akaike		2346,156	

Elaboração do autor.

Onde: Contrapartida = percentual de contrapartida do município no investimento total.

INM = índice de necessidades municipais.

ICM = índice de capacidade municipal.

Dinam. municipal = dinamismo do crescimento municipal (demográfico).

Prefeito reeleito = prefeito em segundo mandato.

Em. parlamentar = ocorrência de emenda parlamentar.

Obs.: 1. Número de observações = 1.860.

2. Variável dependente: chance de execução eficiente dos projetos.

3. Número de casos “corretamente previstos” = 1.223 (65,8%).

4. Teste de razão de verossimilhança: qui-quadrado (6) = 47,132 [0,0000].

A tabela 2 contempla o melhor modelo estimado, com a inclusão da variável “ocorrência de emenda parlamentar (em. parlamentar)”, de acordo com testes de hipóteses de coeficientes individuais e de razão de verossimilhança. Nesse caso, a variável ter “emenda parlamentar” não se revelou significativa em nenhum dos modelos testados. Aparentemente, portanto, o parlamentar não pressiona ou realiza qualquer esforço de facilitação para a rápida execução dos projetos.

Podemos ver que a chance de eficiência na execução do projeto é positivamente impactada, em primeiro lugar, pelo nível de contrapartida. Prefeituras que aportam uma proporção maior de recursos em relação ao valor total do projeto tendem a executar as obras de forma mais eficiente. O índice de necessidades municipais impacta negativamente a eficiência, ou seja, municípios mais necessitados executam os projetos de forma relativamente *pior*. Já o índice de capacidade municipal revelou um coeficiente positivo e altamente significativo na chance de eficiência de execução dos projetos analisados.

O modelo contempla, ainda, a variável binária “dinam. Municipal”, que discrimina municípios que apresentam um rápido crescimento populacional.¹⁰ Seu coeficiente revelou-se significativo, com sinal negativo. Esse resultado faz crer que as prefeituras dos municípios com rápido crescimento populacional encontram-se mais pressionadas por demandas e tendem a executar os projetos de forma pior quando comparadas às prefeituras de municípios com baixas taxas de crescimento populacional.

Por fim, a reeleição do prefeito revelou-se uma variável significativa nos modelos testados, com sinal negativo. A expectativa, ao incluir essa variável, era a de que prefeitos, já em seu segundo mandato, eventualmente teriam maiores chances de uma administração mais eficiente de projetos. Todavia, o resultado revela um efeito contrário. Aparentemente, prefeitos que ainda terão pela frente uma disputa para reeleição apresentam maior eficiência na execução dos projetos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese – embora novas análises sobre uma base amostral ampliada sejam necessárias –, tanto da perspectiva temática quanto do ponto de vista temporal, nessa etapa da pesquisa destacam-se dois resultados dos testes realizados.

- 1) Há evidência de que o instituto político das emendas à LOA por parlamentares constitui um mecanismo indutor de uma distribuição de recursos favorável aos municípios com maiores necessidades e menores receitas *per capita*, ainda que mais populosos. Esse resultado corrobora a hipótese de um efeito positivo de escolhas políticas para a redução das desigualdades intermunicipais na oferta de projetos de investimentos em infraestrutura urbana (pavimentação e recapeamento), condição necessária à promoção do desenvolvimento.
- 2) Os testes empíricos indicam que é a presença de capacidade municipal – e não a eventual existência de emendas parlamentares no apoio aos municípios – a principal causa da eficiência na execução dos investimentos em infraestrutura urbana (pavimentação e recapeamento) resultantes da contratação entre a União e as prefeituras.

Nesse sentido, pode-se afirmar que o mérito da atuação dos parlamentares reside mais propriamente em uma seleção com viés “pró-equidade” dos projetos escolhidos, enquanto a eficiência na execução destes últimos está mais fortemente ligada à capacidade municipal das prefeituras.

10. Todos os municípios com taxas de crescimento populacional superiores à taxa média, em nossa amostra (para o intervalo de 2011 a 2014), assumem valor = 1, e os demais valor = 0.

REFERÊNCIAS

BICKERS, K. N.; STEIN, R. M. The congressional pork barrel in a republican era. **The Journal of Politics**, v. 62, n. 4, p. 1070-1086, 2008.

DINIZ, V. **PEC do orçamento impositivo: um sonho que virou realidade?** 2016. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/z54YVS>>. Acesso em: 29 nov. 2017.

LINHARES, P. *et al.* Cooperação vertical em investimentos federais realizados por municípios. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 10, p. 57-66, 2016.

PEREIRA, C.; RENNÓ L. **Gastos públicos, emendas orçamentárias do Legislativo e inclusão dissipativa nos municípios brasileiros: 1998 a 2010.** 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/1XiMN7>>. Acesso em: 8 set. 2018.

TOLLINI, H. **Em busca de uma participação mais efetiva do Congresso no processo de elaboração orçamentária.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2008. Disponível em: <<https://goo.gl/MAaag3>>. Acesso em: 8 set. 2018.

APÊNDICE A

TABELA A.1
Estatísticas descritivas usando as 1.860 observações

Variável	Média	Mediana	Mínimo	Máximo
E. parlamentar	0,0989247	0,00000	0,00000	1,00000
Contrapartida	0,0757276	0,03000	0,00000	0,778133
Eficiência dos projetos	0,338172	0,00000	0,00000	1,00000
Prefeito reel.	0,256452	0,00000	0,00000	1,00000
Escol. prefeito	0,770027	1,00000	0,00000	1,00000
Rec. mun. (PC)	1889,48	1793,12	1,00000	6819,96
População	38615,8	14837,0	0,00000	1,08861e+006
INM	0,204782	0,171500	0,00000	1,00000
ICM	0,608595	0,616200	0,116400	0,813100
Dinam. pop.	0,499731	0,00000	0,00000	1,00000
Variável	Desvio padrão	CV ¹	Enviesamento ²	Curtose ex. ³
E. parlamentar	0,298641	3,01887	2,68672	5,21848
Contrapartida	0,101249	1,33702	2,29840	6,30697
Eficiência dos projetos	0,473215	1,39933	0,684136	-1,53196
Prefeito reel.	0,436791	1,70321	1,11547	-0,755727
Escol. prefeito	0,290324	0,377031	-0,931218	-0,172461
Rec. mun. (PC)	1008,07	0,533518	0,881296	2,85447
População	86052,1	2,22842	6,31861	52,9475
INM	0,151963	0,742074	1,12384	1,67450
ICM	0,0721299	0,118519	-0,350099	0,477988
Dinam. pop.	0,500134	1,00081	0,00107585	-2,00000

Elaboração do autor.

Notas: ¹ Coeficiente de variação.

² Coeficiente de assimetria da distribuição.

³ Excesso de curtose.