

# O que leva o Estado a cooperar com práticas de Governança Local? - Um Olhar Para as Transparências Voluntárias do Governo de Minas Gerais

Alexandre Vieira de Souza<sup>1</sup>

Ciro Antônio da Silva Resende<sup>2</sup>

Ismael Deyber Oliveira Silva<sup>3</sup>

Artigo recebido em 02/11/2015 e aprovado em 10/12/2015.

*SUMÁRIO: 1 Introdução • 2 Relações Federativas e Finanças Públicas: a perspectiva do nível local de governo • 3 Transferências voluntárias do governo estadual para os municípios mineiros • 4 Considerações finais • 5 Referências.*

**RESUMO:** O presente trabalho realiza um estudo descritivo dos convênios celebrados entre o estado de Minas Gerais e municípios, no período de 2012 a 2014, através dos quais estes receberam repasses financeiros com vistas a executar determinados programas de trabalho. Nesse sentido, utilizam-se as contribuições de diversos autores acerca do federalismo brasileiro, sobretudo do federalismo fiscal, e das relações intergovernamentais, evidenciando que as transferências voluntárias têm importantes impactos na capacidade dos governos em implementar políticas públicas. A análise indica que condicionantes redistributivo e político-partidário perpassam a escolha dos municípios com os quais serão celebrados convênios. Este trabalho aponta, ainda, para uma profícua agenda de pesquisa, a qual aborda a discussão concernente à capacidade institucional dos entes locais, posto que a celebração de convênios junto aos demais entes federativos não se limita a aspectos políticos, exigindo conhecimento técnico para a consecução de processos que permitam alcançar os objetivos da agenda pública.

**PALAVRAS-CHAVE:** Relações federativas • Transferências voluntárias do estado • Governo municipal.

---

<sup>1</sup> Graduando em Gestão Pública pela Universidade Federal de Minas Gerais.

<sup>2</sup> Graduando em Gestão Pública pela Universidade Federal de Minas Gerais.

<sup>3</sup> Graduando em Gestão Pública pela Universidade Federal de Minas Gerais.

## What takes the State to cooperate with local governance practices?

CONTENTS: 1 *Presentation* • 2 *Federative Relations and Public Finance: the local government perspective* • 3 *voluntary transfers from the state government for the miners municipalities* • 4 *Conclusion* • 5 *References*.

*ABSTRACT: This paper consists of a descriptive study of the signed agreements among the state of Minas Gerais and municipalities between 2012 and 2014, through which they received financial payments in order to perform certain work programs. Thus, using the contributions of several authors about the Brazilian federalism, especially about fiscal federalism and intergovernmental relations, it shows that voluntary payments have important impacts on the ability of governments to realize public policies. The analysis indicates that redistributive and party-political conditions underlie the choice of municipalities which agreements are signed. This study also touches on a fruitful research agenda, which addresses the discussion regarding institutional capacity of local ones, since the signing of agreements with the other federal entities is not limited to political aspects, requiring technical knowledge to achieve processes that lead to the objectives of the public agenda.*

*KEYWORDS: Federal relations • Voluntary payments of state • Municipal government.*

## **L'État, quoi conduit-il à coopérer avec les pratiques de Gouvernance Local ? – Un coup d'œil aux transferts volontaires du Gouvernement de Minas Gerais**

SOMMAIRE: *1 Introduction • 2 Relations Fédératives et Finances Publiques: la perspective du niveau local de gouvernement • 3 Transferts volontaires du gouvernement local aux municipes de Minas Gerais • 4 Considérations finales • 5 Références*

RESUME: La présente étude exécute une recherche descriptive des accords célébré entre l'État de Minas Gerais et ses municipes, dans la période de 2012 à 2014, à travers desquelles les municipes ont reçu transferts financiers dans le but d'exécuter certains programmes de travail. En ce sens, il utilise les contributions de plusieurs auteurs sur le fédéralisme brésilien, surtout sur le fédéralisme fiscal et des relations intergouvernementales, montrant que les transferts volontaires ont importants impactes sur la capacité des gouvernements d'implémenter des politiques publiques. L'analyse indique que des aspects redistributifs et politique-partidaires traverse le choix des municipes avec lesquels seront célébrés des accords. Cette étudie point encore à un positif agenda de recherche, lequel approche la discussion discernant à la capacité institutionnelle des entités locales, une fois que la célébration d'accords avec les autres entités fédératives ne se limite pas aux aspects politiques, revendiquant connaissance technique pour la consécution des processus qui permettent la réussite des buts de l'agenda publique.

MOTS-CLÉS: Relations fédératives • Transferts volontaires de l'État • Gouvernement municipal

## 1. Introdução

As políticas públicas e o ciclo de processos que a perpassa, passando por diagnóstico, formulação, implementação e monitoramento, envolvem uma multiplicidade de arranjos institucionais, os quais são caracterizados por considerável complexidade. Compreender e se adaptar a estes arranjos é um grande desafio que se coloca para atores adjacentes à gestão pública. Só assim tornar-se-á factível a consecução de um modelo de governança efetivo, capaz de garantir direitos, estimular a participação cidadã e o desenvolvimento socioeconômico.

Nesse sentido, as relações federativas têm grandes impactos na concepção e nos resultados das políticas públicas. A federação brasileira inovou em seu desenho institucional e é constituída por um sistema de três níveis, incorporando os municípios, ao lado dos estados, como integrantes do pacto federativo (SOUZA, 2005, p. 110). Dessa forma, pensar as relações que se estabelecem entre os níveis de governo exige que se dirija o olhar para as capacidades técnicas e políticas de que é dotado cada ente. Uma importante dimensão destas relações refere-se ao federalismo fiscal, compreendido como a repartição de receitas e gastos entre os entes que compõe a federação (SOARES, 2012, p. 3). Diante desse cenário, vale destacar as palavras de Arretche e Rodden (2004, p. 549, grifos dos autores), segundo os quais “muitos cientistas políticos concordariam com a famosa afirmação de Harold Lasswell (1936) de que o estudo da política frequentemente se resume a questões de distribuição: quem ganha o que, quando e por que”.

O objeto do presente trabalho, qual seja as transferências voluntárias do governo de Minas Gerais aos municípios, insere-se na ampla discussão concernente às relações institucionais entre as esferas de governo, com destaque para a posição ocupada pelos municípios, os quais possuem inúmeras especificidades. Assim, objetiva-se realizar um estudo descritivo acerca dos convênios celebrados entre estado e municípios, através dos quais estes receberam repasses financeiros com vistas a executar determinados programas de trabalho. O universo temporal utilizado vai de 2012 a 2014, período que engloba uma transição administrativa nos governos municipais e que também foi marcado por uma mudança na administração estadual, dada a saída do governador Antônio Anastasia (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB), no início de 2014, para disputar uma vaga no Senado Federal.

Dessa forma, através de estatísticas descritivas e de mapas gráficos construídos a partir dos softwares GeoDa<sup>4</sup> e Qgis<sup>5</sup>, procura-se analisar a dinâmica desta relação intergovernamental lançando luz sobre alguns condicionantes que poderiam induzir a transferência voluntária de recursos por parte do governo de Minas Gerais. Assim, serão discutidas as dimensões político-partidárias e socioeconômicas, além de se introduzir um debate relativo à capacidade institucional dos municípios. Os dados utilizados estão disponíveis em distintas fontes e foram agregados em um banco para a realização deste trabalho. Informações acerca dos valores de convênios são oriundas do Sistema de Gestão de Convênios (SIGCON) do Governo de Minas Gerais, ao passo que dados relativos à votação do governador e aos partidos dos prefeitos estão disponíveis no portal do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Por sua vez, os números concernentes à população foram obtidos junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), enquanto o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal está disponível no Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil.

Além desta introdução, o artigo está dividido em outras três seções. Busca-se, a priori, a partir de breve revisão bibliográfica, apresentar aspectos concernentes à governança no nível municipal de governo, bem como atentar para as relações federativas com foco nas finanças públicas. A seguir, realiza-se a descrição das transferências voluntárias do governo estadual para os municípios mineiros, procurando apresentar as principais relações existentes com os condicionantes supracitados. Por fim, tecem-se algumas considerações, as quais apontam para uma profícua agenda de pesquisa.

## **2. Relações federativas e finanças públicas: a perspectiva do nível local de governo**

As práticas de governança local se inserem na perspectiva das teorias do desenvolvimento lembradas no estudo de Secchi (2009, p. 358) como a combinação de boas práticas de gestão pública. Ckagnazaroff (2009) também se dedicou a estudar estratégias de governança local e reuniu concepções como a de Diniz (1999 apud CKAGNAZAROFF, 2009) que apontam que os arranjos de governança estariam intimamente relacionados com a capacidade de governar, em que dimensões de comando, coordenação e implementação de políticas públicas assumiriam posições relevantes.

---

<sup>4</sup> “GeoDa é um programa de software livre que serve como uma introdução à análise de dados espaciais” (TOMÉ, 2012, p. 1).

<sup>5</sup> QGIS é um Sistema de Informação Geográfica de Código Aberto.

Dessa forma, as práticas de governança que se acredita que sejam afetadas pelas transferências voluntárias constituem-se como o conjunto dos esforços empreendidos para a formulação, implementação e monitoramento das ações nas distintas áreas de atuação do município, como saúde, educação, assistência social, políticas de infraestrutura, desenvolvimento urbano, meio ambiente, conservação do patrimônio público, dentre outras que necessitam da mobilização de interesses e de um montante considerável de recursos para que sejam implementadas, podendo, assim, proporcionar o alcance da qualidade de vida para os cidadãos.

Também é interessante mencionar como estrutura dos modelos de governança emergentes e com marcante presença na realidade dos municípios brasileiros a relação estabelecida entre governo e sociedade civil. Secchi (2009, p. 359) dimensiona que há um “resgate das redes/comunidades/sociedades como estruturas de construção de políticas públicas”. No caso do nível local, os conselhos setoriais de políticas públicas, por exemplo, funcionam como arenas em que se combinam controle e possibilidade de intervenção no cotidiano da gestão pública municipal, por meio da formulação de políticas públicas de modo colaborativo.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), que marcou a redemocratização do país, trouxe significativas mudanças no que se refere às relações intergovernamentais, qualificando os municípios como ente federativo e os dotando de autonomia política e administrativa. De lá para cá, coexistiram impulsos centralizadores e descentralizantes no arcabouço federativo, fazendo-se presentes nas relações intergovernamentais e contribuindo para a produção de resultados nas diferentes políticas públicas (ALMEIDA, 2005, p. 39). Ao mesmo tempo, tornou-se evidente que dotar os municípios de poder decisório exigiu responsabilidade e participação no âmbito local e também favoreceu um processo de modernização gerencial da gestão pública (KERBAUY, 2001, p. 55). Essas dimensões do processo descentralizador têm fortes impactos nas estruturas tradicionais do poder local. Nesse sentido, vale destacar que:

“a natureza das elites políticas locais, sua constituição histórica e diferenças regionais, cujos interesses e projetos de poder podem ser diferenciados na apropriação privada dos benefícios públicos, em muitos casos indissociável na condução da administração local, também produz diferentes impactos no processo de descentralização”. (Ibidem, p. 52).

No texto constitucional, estão inseridas as regras que regem os governos municipais, dentre as quais estão às relativas aos recursos. Diante de inúmeras dimensões de



diversidade, é fortemente desigual à capacidade dos governos locais de ofertar políticas e obter recursos via arrecadação autônoma (SOUZA, 2005, p. 116). A título de exemplo, vale citar que, do total de 853, Minas Gerais possui 491 municípios com menos de 10 mil habitantes, dos quais 240 têm menos de 5 mil habitantes.

Sobre a realidade das finanças subnacionais, Rezende (2006, p. 103) assevera que esta pode ser considerada diferenciada devido à instabilidade da receita, a desigualdade da distribuição dos recursos existentes e do resultado que propicia as vinculações de receita acerca da estabilidade monetária do que se dispõe e os elementos do gasto. Nesse sentido, é fundamental indagar quais são as principais fontes de receitas municipais na atualidade. Soares (2012, p. 10-11) aponta que são elas os recursos tributários próprios, as transferências constitucionais, as transferências legais e as transferências do Sistema Único de Saúde (SUS). A autora destaca, ainda, as transferências voluntárias como uma importante receita e debruça-se sobre a análise dos recursos desta modalidade advindos da União.

Estas questões apontam para o intenso debate acerca de dimensões das relações institucionais na federação, as quais envolvem descentralização de competências e recursos. Sobre este aspecto, é importante lembrar que os municípios, desde a década de 1990, transformaram-se nos principais ofertantes de serviços de saúde e de educação fundamental, orientados por regras e por meio de recursos federais, que asseguravam padrões mínimos para as políticas públicas oferecidas (SOUZA, 2005, p. 116). Acresce-se a isso o fato de que “através de legislação nacional, o governo federal buscou corrigir (...) [um] aspecto negativo da descentralização fiscal do texto constitucional, [qual seja] a excessiva liberdade de gastos e endividamento dos níveis subnacionais” (SOARES, 2011, p. 162). Diante destas circunstâncias, foi reduzida a liberdade para que os prefeitos decidissem acerca dos recursos orçamentários (REZENDE, 2006, p. 94), o que torna as transferências voluntárias extremamente atrativas para os municípios, uma vez que possibilitam expandir o potencial de implementação de políticas públicas, com destaque para aquelas de investimento, em realidades que lidam com a rigidez orçamentária (SOARES, 2012, p. 13). Estas transferências, ao contrário das constitucionais legais, assentam-se na autonomia de decisão por parte de quem transfere. Muitas vezes, é parte de uma política federal ou estadual, que atribui competências à administração municipal. No entanto, dada à condição de autonomia política e administrativa dos municípios, a cooperação é concretizada através de um termo de convênio, delimitando as obrigações



dos entes federativos no modelo colaborativa de oferta de políticas públicas (FRANZESE, 2005, p. 23-34).

As transferências voluntárias são definidas pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) como “a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde” (BRASIL, 2000). Em Minas Gerais, a celebração e a prestação de contas de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou a realização de eventos estiveram, até recentemente, dispostas no Decreto nº 43.635/2003. Alguns artigos desta legislação foram alterados em 2006 e 2012, pelos Decretos nº 44.293 e nº 45.949, respectivamente. Destarte, estas três normas foram revogadas pelo Decreto nº 46.319, de 26 de setembro de 2013, que passou a vigorar a partir do primeiro dia de agosto de 2014.

Durante a quase totalidade do período estudado neste trabalho, vigorou o Decreto nº 43.635/2003, segundo o qual “a transferência de recursos por órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, para órgãos e entidades de qualquer nível de governo ou para instituições privadas (...) será efetivada mediante a celebração de convênio” (MINAS GERAIS, 2003). É para os números relativos a este instrumento que se voltará à atenção na seção subsequente, procurando analisar descritivamente os repasses realizados pelo governo estadual aos municípios mineiros.

### **3. Transferências voluntárias do governo estadual para os municípios mineiros**

Os dados relativos às transferências voluntárias do estado de Minas Gerais utilizados na análise subsequente são oriundos das informações de convênios de saída disponibilizadas pelo Sistema de Gestão de Convênios (SIGCON) do governo mineiro. Assim, vale destacar a definição de convênios de saída apresentada pela legislação mineira:

“acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento de interesse recíproco, em que o concedente integra a Administração Pública do Poder Executivo Estadual, por meio do qual são conjugados esforços, visando a disciplinar a atuação harmônica e sem intuito lucrativo das partes para a realização de programa, projeto, atividade, inclusive reforma ou obra, serviço, evento ou aquisição de bens, mediante a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas no orçamento estadual”. (MINAS GERAIS, 2013).

Para os fins deste trabalho, os repasses realizados para entidades privadas sem fins lucrativos foram desconsiderados, centrando-se a análise apenas nos convênios cujos agentes receptores foram governos municipais. Ainda é preciso assinalar que os valores concernentes às emendas parlamentares ao orçamento do Estado também compõem as transferências voluntárias e funcionam como importantes instrumentos de apoio para a anuência das proposições legislativas do Executivo. Ademais, deve-se advertir que, neste estudo, não serão abordadas as contrapartidas sociais que cabem aos municípios quando da celebração de convênios, cuja normatização encontra-se no Decreto nº 46.230/2013. Isso se deve ao escopo da análise que será empreendida, que se refere ao movimento de saída de recursos do governo estadual em direção ao nível local de governo. É fundamental assinalar que se caracterizam como uma forma de cooperação espontânea entre os níveis de governo, não havendo mecanismos legais que estipulem padronização e proporcionalidade no total de recurso repassado aos distintos municípios. Nesse aspecto residem perspectivas de análise significativas no que diz respeito às relações intergovernamentais (FRANZESE, 2005, p. 55).

Nos três anos analisados, foram celebrados 14.957 convênios de saída pelo estado tendo como agentes receptores os governos municipais, o que corresponde à média anual de aproximadamente 4.986 convênios. Vale destacar que em 2014, ano eleitoral, quando a coalizão partidária que governava Minas Gerais buscava mais um mandato, registrou-se um número superior de convênios em comparação com os demais anos (5.990 convênios). O mesmo pode ser observado para o valor total dos convênios celebrados, cujos valores totalizaram R\$ 2.781.893.131,16. Nesse caso, a média anual corresponde a R\$ 927.297.710,4, sendo que, em 2014, os convênios somaram a quantia de R\$ 1.120.132.990,46.

Voltando a atenção para a distribuição média, entre 2012 e 2014, das transferências voluntárias per capita pelas doze mesorregiões mineiras, encontra-se os seguintes valores: R\$ 83,34 para o Campo das Vertentes; R\$ 99,18 para a região Central Mineira; R\$ 107,80 para o Jequitinhonha; R\$ 79,32 para a região Metropolitana de Belo Horizonte; R\$ 83,40 para o Noroeste de Minas; R\$ 109,99 para o Norte de Minas; R\$ 81,86 para o Oeste de Minas; R\$ 72,47 para o Sul e Sudoeste de Minas; R\$ 86,40 para o Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba; R\$ 114,42 para o Vale do Mucuri; 123,40 para o Vale do Rio Doce; e, por fim, R\$ 99,58 para a Zona da Mata.

Com vistas a identificar a distribuição das transferências voluntárias do estado para os municípios mineiros, construiu-se a distribuição espacial abaixo, a qual apresenta como cada governo municipal se situa, no período analisado, nas faixas de valores per capita:

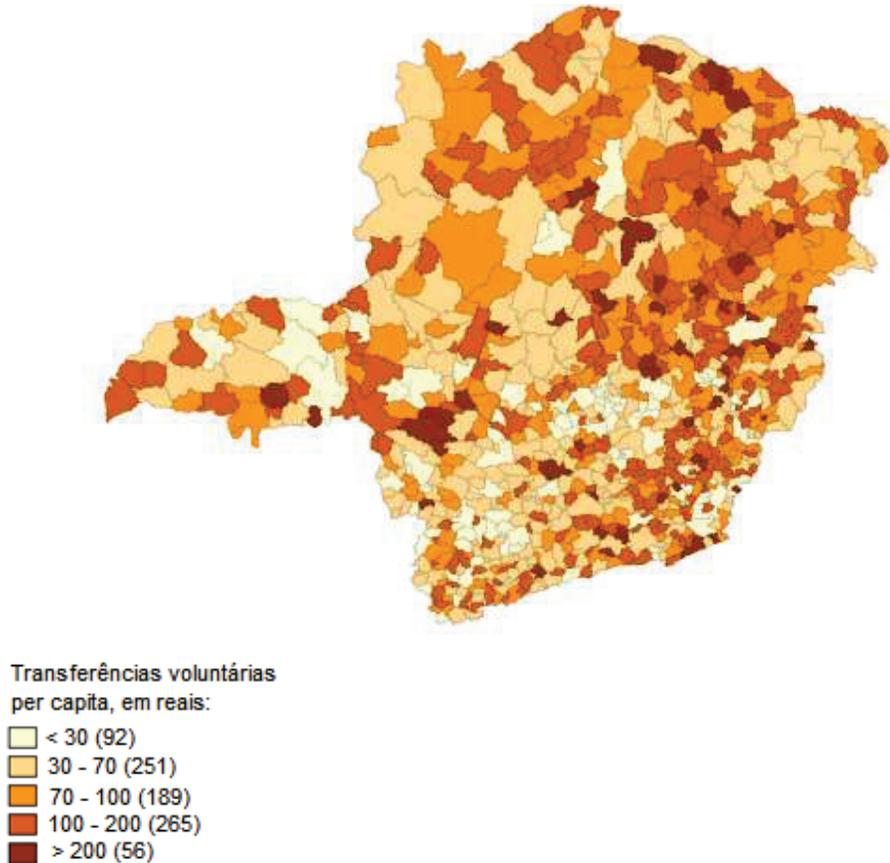


Imagem I – Distribuição per capita das transferências voluntárias do estado – Fonte: elaboração própria com base em dados do SIGCON.

Analisando os dados, é possível verificar a importância de critérios socioeconômicos na distribuição das transferências voluntárias. Isto se relaciona ao que se pode considerar como uma dimensão redistributiva, a qual estaria associada ao privilégio de municípios mais pobres, como menor capacidade de gasto público, na distribuição das transferências voluntárias (SOARES, 2012).

A imagem subsequente apresenta a distribuição das transferências voluntárias do governo de Minas Gerais direcionadas aos municípios, no período analisado, e sua relação com o IDHM. Vale observar que os 73 municípios mineiros que possuem, segundo classificação proposta pelo Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil em 2010, um IDHM considerado baixo (entre 0,5 e 0,599) receberam, em média, R\$ 130,01 por

habitante, por ano de 2012 a 2014. Outros 552 municípios que estão classificados na faixa considerada média (entre 0,6 e 0,699) foram contemplados, em média, com R\$ 103,66 per capita. Por fim, os 228 municípios que têm o IDHM classificado como alto e muito alto receberam, em média, R\$ 60,12 por habitante.

Na imagem, o tamanho dos círculos e as cores referem-se ao valor per capita das transferências voluntárias, enquanto as cores do mapa representam as faixas de IDHM, conforme legenda. Em geral, municípios localizados nas categorias inferiores de IDHM recebem um volume per capita maior de repasses. Isto evidencia que condicionantes socioeconômicos são considerados na definição dos convênios a serem concretizados. Os cinco municípios com IDHM mais baixo em Minas Gerais, quais sejam São João das Missões, Araponga, Bonito de Minas, Catuji e Ladainha, receberam, respectivamente, R\$ 56,86, R\$ 173,24, R\$ 142,34, R\$ 264,22 e R\$ 177,80, valores estes que correspondem à média per capita nos três anos analisados. Por sua vez, os cinco municípios com IDHM mais elevado, quais sejam Nova Lima, Belo Horizonte, Uberlândia, Itajubá e Lavras, receberam, respectivamente, R\$ 1,46, R\$ 12,32, R\$ 12,57, R\$ 32,93 e R\$ 36,81 por habitante, entre 2012 e 2014.

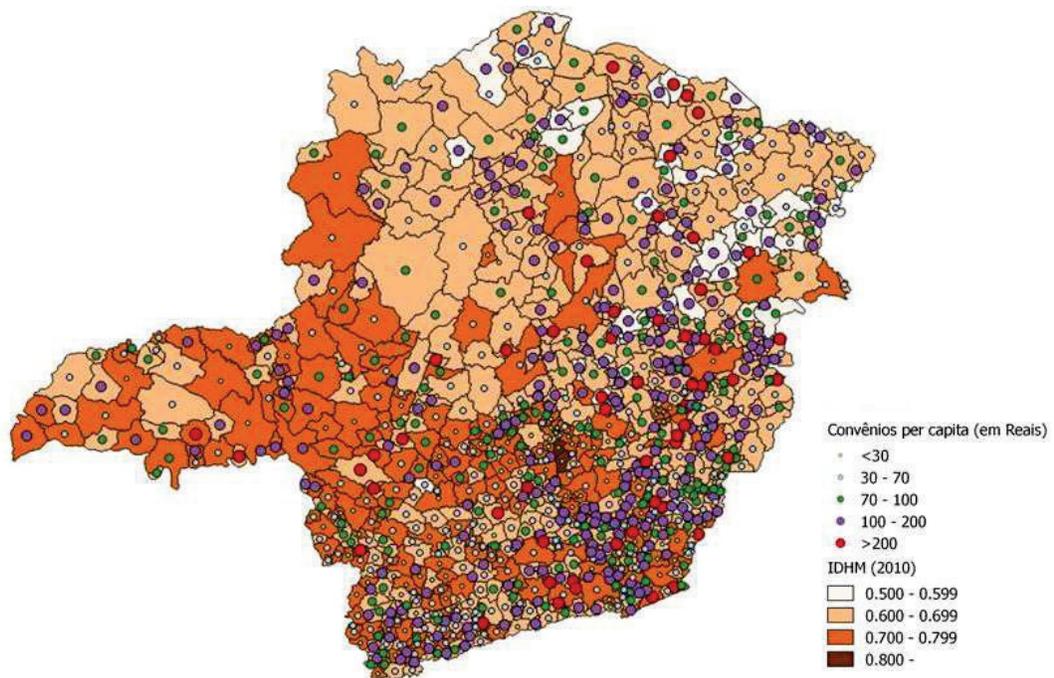


Imagem II – Distribuição per capita das transferências voluntárias relacionada ao IDHM – Fonte: elaboração própria com base em dados do SIGCON e do Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil.

Outra dimensão que merece ser analisada é a político-partidária, a qual envolveria a busca do governo estadual “no fortalecimento de suas bases eleitorais e partidárias, privilegiando (...) os entes que deram maior apoio eleitoral” (SOARES, 2012, p. 4) ou que são governados por partidos da base aliada. Nesse sentido, a tabela a seguir destaca, no período analisado, a relação do partido que governava o município, conforme dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), com as transferências voluntárias do governo estadual:

<b>Partido do prefeito</b>	<b>no</b>	<b>Percentual do número de municípios do estado (%)</b>	<b>Percentual do total da população do estado (%)</b>	<b>Percentual do total de transferências voluntárias (%)</b>	<b>Média per capita das transferências voluntárias por município (em reais)</b>
<b>PSDB<sup>6</sup></b>	012	18,29	14,99	24,96	78,75
	013	15,83	14,81	24,43	86,48
	014	15,83	14,81	18,13	140,95
<b>PP<sup>7</sup></b>	012	6,45	6,22	8,00	80,62
	013	8,32	5,81	10,90	88,27
	014	8,32	5,81	10,62	149,79
<b>Alto-escalão do governo estadual<sup>8</sup></b>	012	41,15	41,85	38,57	72,40

<sup>6</sup> O PSDB era o partido do governador de Minas Gerais, Antônio Anastasia, que deixou o cargo em 04 de abril de 2014 para disputar uma vaga no Senado Federal.

<sup>7</sup> O Partido Progressista (PP) era o partido do vice-governador de Minas Gerais, Alberto Pinto Coelho. Em 04 de abril de 2014, este se tornou o governador do estado.

<sup>8</sup> São considerados partidos do alto escalão do governo estadual aqueles que assumiram Secretarias de Estado, excetuando-se deste cômputo o PSDB e o PP. São eles: DEM, PV, PR, PTB, PDT, PPS, PSB, PSD.

	013	37,16	36,98	35,41	88,40
	014	37,16	36,98	36,52	133,22
<b>Demais partidos<sup>9</sup></b>	012	5,63	3,33	5,01	72,05
	013	7,74	5,04	6,22	74,40
	014	7,74	5,04	6,98	121,68
<b>Oposição<sup>10</sup></b>	012	28,49	33,62	23,46	63,14
	013	29,54	36,75	22,23	68,16
	014	29,54	36,75	26,42	114,88
<b>Eleições suplementares<sup>11</sup></b>	012	-	-	-	-
	013	1,41	0,62	0,80	89,77
	014	1,41	0,62	1,34	193,55
<b>Minas Gerais</b>	012	100	100	100	71,43

<sup>9</sup> São demais partidos: PSC, PSL, PTC, PSDC, PHS, PMN, PTN, PRTB, PPL, PT do B, PRP.

<sup>10</sup> A oposição ao governo estadual era formada pelos seguintes partidos: PT, PMDB, PCdoB, PRB.

<sup>11</sup> Em doze municípios mineiros, houve a necessidade de eleições suplementares após o pleito de 2012, de modo que, antes da realização destas, existia uma incerteza acerca de quem seria o agente político que conduziria a administração municipal. Por essa razão, tais municípios são considerados separadamente quando se analisa a dimensão político-partidária, sendo eles: Água Boa, Biquinhas, Cachoeira Dourada, Diamantina, Ipiacu, Jampruca, Mathias Lobato, Montezuma, Santa Helena de Minas, Santana de Cataguases, São João do Paraíso e São Sebastião da Vargem Alegre.

	013	100	100	100	81,04
	014	100	100	100	130,36

Tabela I – Relação entre o partido do prefeito e a distribuição de transferências voluntárias – Fonte: elaboração própria com base em dados do SIGCON, do TSE e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Os dados apresentados anteriormente mostram que, na média dos três anos, o PSDB (partido do governador em 2012, 2013 e nos primeiros meses de 2014) governou 16,65% dos municípios mineiros, onde moravam 14,87% da população do estado e para onde foram repassados 22,51% do volume total de transferências voluntárias, o que equivale a uma média per capita por município de R\$ 102,06. Por sua vez, o PP (partido do vice-governador, que assumiu, em de abril de 2014, o governo estadual) administrou 7,7% dos municípios, com 5,95% dos habitantes do estado, recebendo 9,84% das transferências voluntárias, o que corresponde a uma média per capita por município de R\$ 106,23. 38,49% dos municípios tinham prefeitos de partidos pertencentes ao alto-escalão do governo estadual, os quais governaram 38,6% da população mineira e receberam 36,83% dos recursos, o que equivale a R\$ 98,00 per capita por município. Aqueles municípios governados pelo que se denomina de demais partidos correspondem ao percentual de 7,04%, onde moravam 4,47% dos mineiros e para onde foram repassados 6,07% das transferências voluntárias, correspondendo a uma média per capita por município de R\$ 89,38. Por fim, 29,19% dos municípios e 35,71% dos mineiros foram governados por partidos da oposição. Estes governos locais receberam, em média, 24,04% das transferências voluntárias, o que corresponde a R\$ 82,06 per capita por município.

Diante destes números, faz-se fundamental analisar a razão entre o percentual das transferências voluntárias e o percentual da população do estado governada por cada categoria partidária, de modo que o valor 1 significa que cada 1% das transferências foram direcionadas a 1% da população. Os resultados deste cálculo têm, nos três anos analisados, valores superior a 1 para PSDB, PP, categoria demais partidos e categoria eleições suplementares, a qual, por se tratar de casos atípicos (apenas doze municípios), não merece

ser enfatizada. Para o PSDB, a razão média assume o valor de aproximadamente 1,51, enquanto para o PP e para os demais partidos os valores são, respectivamente, 1,66 e 1,37. No caso daqueles partidos considerados na categoria alto escalão do governo estadual, entre 2012 e 2014, as razões aproximam-se de 1, sendo o valor médio igual a 0,95. Por fim, os números concernentes aos partidos de oposição afastam-se consideravelmente da razão 1, de modo que o valor médio é 0,67. Dessa forma, os dados parecem indicar que o governo estadual tende a favorecer, na distribuição de transferências voluntárias, municípios que são governados por partidos da base aliada.

Vale, ainda, observar se o governo estadual privilegia os municípios que lhe deram maior apoio eleitoral. O gráfico abaixo cumpre esta função:

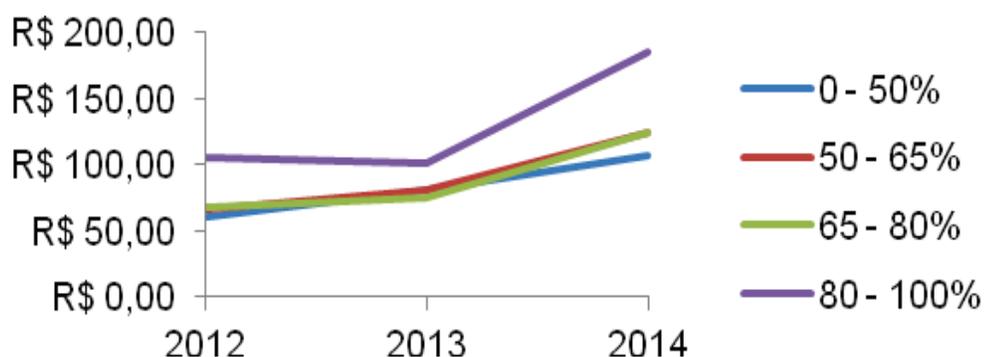


Gráfico I – Distribuição per capita das transferências voluntárias por faixa do percentual de votação do governador, nas eleições de 2010 - Fonte: elaboração própria com base em dados do SIGCON e do TSE.

Os dados também sugerem que os entes locais onde o governo estadual obteve o maior percentual de votos, em 2010, receberam valores mais substanciais per capita de transferências voluntárias. Assim, municípios cujo percentual de votos do governador foi superior a 80% receberam, na média dos anos analisados, R\$ 130,33 por habitante, valor superior aos das demais faixas de votação.

#### 4. Considerações finais

As transferências voluntárias têm importantes impactos na capacidade dos governos locais em implementar políticas públicas. Diante disso, o presente trabalho objetivou realizar um estudo descritivo acerca dos convênios celebrados entre o estado de Minas Gerais e municípios, através dos quais estes receberam repasses financeiros com vistas a

executar determinados programas de trabalho. Para tanto, realizou-se uma discussão relativa a aspectos da federação brasileira, com ênfase na perspectiva municipal, ficando claro que “a cooperação intergovernamental não pode ser imposta, mas tem de ser muito discutida, negociada e implantada de forma gradual, de acordo com a capacidade de cada governo” (COSTA, 2007, p. 219-220).

No período analisado, os dados indicam que os condicionantes redistributivo e político-partidário influenciam as decisões do governo estadual com relação à escolha dos municípios que receberão os repasses oriundos das transferências voluntárias. Destarte, vale destacar que este artigo limitou-se a uma análise descritiva, apontando para uma importante agenda de pesquisa. Nesse sentido, um ponto pelo qual pode se avançar é a utilização de modelos de regressão, os quais, pela configuração dos dados, podem ser pensados a partir de uma metodologia de dados de painel com efeitos fixos. É preciso asseverar, ainda, que a capacidade institucional dos governos municipais deve ser discutida no contexto desta pesquisa, sendo de fundamental importância pensar em maneiras de se mensurar esta variável. Isso porque “as exigências para celebrar um convênio requerem uma estrutura de capacitação de recursos que envolvem a apresentação de projetos, negociações técnicas e gestão de convênios, o que pode favorecer os [municípios] mais capacitados tecnicamente” (SOARES, 2012, p. 5).

Vale lembrar, neste ponto, que são amplos e diversos os contextos sobre os quais se erigem os governos locais, em especial nos municípios de pequeno porte (REZENDE, 2011, p. 209 e que, em Minas Gerais, 58% dos municípios têm população inferior a 10 mil habitantes. Dessa forma, é necessário proceder uma verificação acerca das capacidades das administrações locais no sentido de garantir resultados de aplicação de uma política específica (Ibidem, p. 209). Estas questões dialogam amplamente com o debate concernente às relações institucionais que perpassam os três níveis de governo de nossa federação e seus impactos nas políticas públicas. Isso traz à baila o desafio que se coloca para as administrações públicas, sobretudo para as de pequenos municípios, no sentido de equilibrar aspectos políticos e técnicos. Dessa forma, não basta ao gestor municipal, através de seus contatos políticos, conseguir a liberação de repasses junto ao governo estadual, os quais, em um contexto de rigidez orçamentária, ampliam a capacidade de investimentos públicos. Cabe-lhe também assegurar as condições técnicas e burocráticas para que convênios sejam celebrados, perpassando adequadamente os trâmites que lhes são inerentes, dentre os quais está o processo de prestação de contas. Assim, governos locais



poderão alcançar resultados mais efetivos, inserindo-se de forma mais proeminente no complexo arranjo federativo brasileiro em condições de atingir os objetivos de sua agenda pública.

## 5. Referências

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Recentralizando a federação?. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, nº 24, 2005, p. 29-40.

ARRETCHE, M. e RODDEN, J., Política Distributiva na Federação: Estratégias Eleitorais, Barganhas Legislativas e Coalizões de Governo. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 47 (3), 2004, p. 549-576.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal**, 2010. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>>. Acesso em: 24 de abril de 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 03 de maio de 2015.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000** (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

CKNAZAROFF, Ivan Beck. Reflexões sobre estratégias de Governança Local. **Revista Eletrônica Gestão e Sociedade**, UFMG, v. 3, n.5, jan/jun, 2009.

COSTA, Valeriano. Federalismo: as relações intergovernamentais. In: AVELAR, Lucia; CINTRA, Antonio O. **Sistema político brasileiro: uma introdução**. São Paulo: UNESP, 2007, p. 211-223.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio de (Orgs.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: UnB/ENAP, 1997, pp19-54.

FRANZESE, Cibele. **Município, Estado e União: três esferas de governo para o mesmo local**. Dissertação de Mestrado apresentada na Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Departamento de População e Indicadores Sociais** (2010). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 26 de abril de 2015.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Federalismo, descentralização e democracia. **Estudos de Sociologia**, v. 6, n. 10, 2001, p. 51-62.



LASSWELL, Harold. (1936), *Politics: Who Gets What, When and How?* New York, P. Smith.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 43.635, de 20 de outubro de 2003**. Dispõe sobre a celebração e prestação de contas de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou a realização de eventos, 2003.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 44.293, de 10 de maio de 2006**. Altera o Decreto nº 43.635, de 20 de outubro de 2003.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 45.949, de 09 de abril de 2012**. Altera o Decreto nº 43.635, de 20 de outubro de 2003.

MINAS GERAIS. (2013), **Decreto nº 46.319, de 26 de setembro de 2013**. Dispõe sobre as normas relativas à transferência de recursos financeiros da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, mediante convênio de saída, e dá outras providências.

REZENDE, João Batista (2011), **Administração Pública em municípios de pequeno porte do Sul de Minas Gerais, velhas questões, modernas leis e práticas patrimonialistas**. Tese de Doutorado apresentada a Universidade Federal de Lavras.

REZENDE, Fernando. (2006), *Brasil: conflitos federativos e reformas tributárias*. In: REZENDE, Fernando (coord.). **Desafios do Federalismo Fiscal**. Rio de Janeiro: FGV.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Rev. Adm. Pública** [online]. 2009, vol.43, n.2, pp. 347-369.

SISTEMA DE GESTÃO DE CONVÊNIOS DO GOVERNO DO ESTADO DE MINAS – SIGCON. (2012, 2013, 2014), **Convênios celebrados**. Disponível em: <<http://saida.convenios.mg.gov.br/transparencia>>. Acesso: 23 de abril de 2015.

SOARES, Márcia Miranda. Federalismo e Desigualdades Sociais no Brasil Atual. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, 2011, nº 19. Belo Horizonte: Fórum.

\_\_\_\_\_. **Repasses Financeiros e Voluntários da União aos Municípios Brasileiros: condicionantes políticos e sociais**. 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 2012.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista Sociologia e Política** [online], nº 24, 2005, p. 105-121. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a08n24.pdf>>. Acesso em: 03 de maio de 2015.

TOMÉ, Luiz Henrique Paloschi. **Econometria Espacial Aplicada ao Meio Ambiente**, 2012. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/161779803/Tutorial-GeoDa#scribd>>. Acesso em: 20 de maio de 2015.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL - TSE. (2008, 2010, 2012), **Eleições**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-anteriores>>. Acesso em: 25 de abril de 2015.

