

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Ana Clara Martins Albuquerque

**CONVÊNIOS DE MINAS GERAIS COM MUNICÍPIOS E ENTIDADES PARA AÇÕES
EM SEGURANÇA PÚBLICA (2007-2015)**

Belo Horizonte

2017

ANA CLARA MARTINS ALBUQUERQUE

**CONVÊNIO DE MINAS GERAIS COM MUNICÍPIOS E ENTIDADES PARA AÇÕES
EM SEGURANÇA PÚBLICA (2007-2015)**

Monografia apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientadora: Ana Paula Karruz

Belo Horizonte

2017

ANA CLARA MARTINS ALBUQUERQUE

**CONVÊNIOS DE MINAS GERAIS COM MUNICÍPIOS E ENTIDADES PARA AÇÕES
EM SEGURANÇA PÚBLICA (2007-2015)**

Monografia apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Prof.^a Dr.^a Ana Paula Karruz – UFMG (Orientadora)

Prof. Dr. José Ângelo Machado – UFMG (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 11 de dezembro de 2017.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, devo agradecer à professora e orientadora Ana Paula Karruz, que durante minha formação nesta faculdade mostrou-se presente, solícita e sempre disposta a esclarecer e transmitir seus saberes da maneira mais clara e enriquecedora possível. Agradeço a ela pelas aulas, pela supervisão na monitoria, por me apresentar e acolher no GIMAPP (ao qual também sou demasiadamente grata pelas discussões e amizades que somei até o momento) e, por fim, por estar de corpo e alma no processo de construção deste trabalho e na idealização de trabalhos futuros, mostrando-se, muitas das vezes, mais que uma mentora, uma grande amiga. Obrigada, Ana!

Aproveito o ensejo para agradecer tantos outros professores desta instituição – à qual também sou eternamente grata pelas oportunidades que marcaram minha formação acadêmica e profissional. Na impossibilidade de elencar todos, escolho alguns, de maneira que estes representem o todo. Início agradecendo aos professores, por ordem de contato, Marcus Abílio, Márcia Soares, Geralda Miranda e José Ângelo, pelas aulas riquíssimas que muito me acrescentaram. Agradeço também à professora Mara Telles pela supervisão no primeiro, duradouro e enriquecedor estágio. Agradeço ainda à Marlene e ao Wander por serem sempre tão prestativos, pacientes e verdadeiros amigos nessa jornada.

Agradeço aos amigos e colegas de vida e àqueles que conquistei no percurso por esta instituição, por serem apoio, força e “fuga”. Agradeço aos amigos da “Pracinha”, à Tute e Flora, aos amigos do Grupo Opinião Pública – minha quase família, e aos grandes amigos que conheci na Gestão Pública, com destaque especial para os sempre presentes: André Machado, Lídia de Sousa, Tiago Codognotto e Maria Clara Mendonça.

Não poderia esquecer-me de agradecer à Procuradoria Geral do Estado de Minas Gerais, pelo crescimento incomparável que trouxe à minha vida profissional, pessoal e acadêmica. Agradeço aos promotores Dra. Paola Botelho, Dra. Daniela Yokoyama e Dr. Márcio Rogério, bem como ao meu supervisor André Azevedo e a todos do CAO-DCA, pelas oportunidades de aprendizado que me proporcionaram no tempo em que pude compartilhar do trabalho focado em crianças e adolescentes do nosso Estado.

Por fim, agradeço à minha família, a minha mãe (meu esteio) Mércia, a meu pai Wanderson, ao meu também pai, José Ronaldo, à minha irmã Maria Vallentina e ao Antônio – meu companheiro para todos os momentos – bem como a todos os integrantes dessa família, complexa, mas muito importante para mim, minhas grandes inspirações e meu maior amor.

RESUMO

As transferências voluntárias, devido a seu potencial de alavancar a capacidade dos governos de implementar políticas públicas, vêm sendo objeto de estudos recentes. No entanto, parte expressiva deles se concentra nas transferências da União, havendo poucas pesquisas acerca das transferências dos estados, bem como das áreas específicas de política favorecidas pelos repasses. O presente trabalho enfoca as transferências voluntárias de Minas Gerais para ações em segurança pública nos municípios mineiros. Abrange os convênios firmados no âmbito da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), de 2007 a 2015, cobrindo três gestões estaduais e três municipais. Minas Gerais é o estado com o maior número de municípios (853) e oferece pronta disponibilidade de dados em seu Portal da Transparência. O estudo traça um panorama dos convênios de saída mineiros para ações em segurança pública, executadas por prefeituras ou outros convenientes. Reporta como esses convênios se distribuem, em diversas dimensões (por órgão concedente, por tipo de conveniente, por região e por nível de criminalidade), mas com atenção especial à trajetória temporal dos repasses previstos e sua expressão no universo de convênios de saída do estado. Além do número de convênios assinados, interessam os valores de repasses conveniados – totais e ponderados pela população do município destinatário. Os resultados indicam que os convênios da SEDS são celebrados majoritariamente com entidades, e que os repasses médios são maiores na segurança pública que em outras áreas. Ademais, os municípios mais violentos tendem a formalizar mais convênios, porém essa tendência não é detectada nos valores per capita.

PALAVRAS-CHAVE: transferências voluntárias; Minas Gerais; municípios; segurança pública; crimes violentos.

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1.** Número de convênios de saída do governo mineiro por concedente (2007-2015).....23
- Figura 2.** Repasses previstos nos convênios de saída do governo mineiro, por concedente (2007-2015).....25
- Figura 3.** Participação da SEDS no total de convênios de saída do governo mineiro, por número de convênios e valor conveniado (2007-2015).....27
- Figura 4.** Participação de prefeituras e outros convenientes no número de convênios de saída do governo mineiro, por concedente (2007-2015).....29
- Figura 5.** Participação de prefeituras e outros convenientes no montante de repasses previstos pelos convênios de saída do governo mineiro, por concedente (2007-2015).....31
- Figura 6.** Participação das regiões intermediárias no número de convênios de saída do governo mineiro, por concedente (2007-2015).....33
- Figura 7.** Participação das regiões intermediárias no montante de repasses per capita previstos pelos convênios de saída do governo mineiro, por concedente (2007-2015).....35

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Número de convênios de saída do governo mineiro firmados e repasses previstos, por concedente e tipo de convenente (2007-2015).....	22
Tabela 2. Correlações entre a taxa de crimes violentos (no ano anterior), número de convênios de saída do governo mineiro firmados e repasses previstos, por município e ano (2007-2015).....	36
Tabela A1. Número de convênios de saída do governo mineiro firmados e repasses previstos, por região intermediária (2007-2015).....	43

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
2	CONTEXTUALIZAÇÃO.....	12
2.1	Segurança pública e políticas sociais.....	12
2.2	Transferências voluntárias e <i>distributive politics</i>	15
3	DADOS E MÉTODOS.....	19
4	RESULTADOS.....	21
4.1	Concedentes e convenentes.....	21
4.2	Território e criminalidade.....	32
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	38
6	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	40
7	APÊNDICE.....	43

1 INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 (CF88) ratificou o federalismo como forma de organização do Estado brasileiro. A partir de então, a temática da implementação de políticas públicas ganhou contornos mais complexos na Ciência Política, devido ao caráter descentralizador da nova configuração institucional. Nesse sentido, pauta importante nas discussões quanto à implementação de políticas públicas são as competências de cada ente federado frente à execução das políticas, como também o financiamento destas.

A reestruturação proposta pela CF88 concedeu maior autonomia político-administrativa aos estados e elevou os municípios à condição de entes federados, conferindo a estes maior capacidade de arrecadação tributária. Apesar de avanços perceptíveis em direção a uma equalização fiscal¹ entre as três esferas de governo (SOARES, MELO, 2016), a realidade brasileira ainda é de maior arrecadação e menor gasto no âmbito da União, e pouca arrecadação e muitos gastos para estados e municípios, proporcionalmente e guardadas as exceções (ARRETCHE, 2004). Dessa forma, as transferências intergovernamentais (TIGs) compõem de maneira importante os orçamentos estaduais e municipais, sendo que em 2006 representavam 73% das receitas correntes dos municípios² e 26% das receitas correntes dos estados (MENDES, MIRANDA, COSIO, 2008).

As TIGs podem ser, dentre outras especificações, constitucionais, legais e voluntárias, ensina Soares (2012). Transferências constitucionais são recursos repassados compulsoriamente, com objetivo redistributivo quando advindas da União (e.g., Fundo de Participação dos Municípios), e devolutivo quando partem dos estados (e.g., cotas-parte do ICMS). As transferências legais são regidas por leis específicas e delimitam os receptores e os condicionantes para o recebimento dos recursos, dividindo-se entre transferências vinculadas (e.g., para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) e não vinculadas (e.g., royalties do petróleo). Por fim, as transferências voluntárias são aquelas de aplicação discricionária, podendo apoiar iniciativas em variadas áreas de políticas públicas³. As transferências constitucionais são as de maior representação entre as receitas correntes dos governos subnacionais.

¹ Via suplementação orçamentária a entes com menor potencial arrecadatório.

² Esse percentual corresponde à participação média das TIGs nas receitas municipais, podendo haver variações por porte de município e região.

³ A Lei de Responsabilidade Fiscal (lei complementar n. 101/2000) define transferências voluntárias 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).

A década de 1990 foi um período de expansão das TIGs, com destaque para as obrigatórias, as destinadas aos municípios e a programas sociais como educação, saúde e assistência social. Em contraste, as transferências voluntárias perderam terreno: a partir da democratização, as transferências condicionadas engrossaram-se em detrimento das discricionárias, estas utilizadas amplamente antes da CF88, explicam Soares e Melo (2016). De fato, é relativamente modesto o montante de recursos movimentado via transferências voluntárias – em média, menos de 5,0% das receitas municipais⁴ (KARRUZ, 2016). Contudo, estudiosos do federalismo fiscal argumentam que tais transferências possuem impacto significativo na implementação de políticas, em especial as de investimento, num contexto marcado por rigidez orçamentária e um vasto número de competências municipais (SOARES, 2012; SOARES, MELO, 2016).

O protagonismo dos repasses vinculados é sintomático da centralização de autoridade política, com fortalecimento do papel regulatório e de articulação do governo central, como descrito por Arretche, Vazquez e Gomes (2012). Para os autores, diferentes combinações de incentivos e regulação por parte da esfera federal redundaram em duas categorias de políticas descentralizadas. De um lado, as reguladas, onde normas e supervisão central dos gastos e parâmetros de execução geram um movimento centrípeto, o qual restringe (embora nem de longe elimine) a variação de políticas públicas pelo país. São exemplos as políticas de saúde e educação, sob as diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Outras áreas, não reguladas, encontram-se principalmente sob execução e coordenação (policy-making e policy decision-making) locais (ARRETCHÉ, VAZQUEZ, GOMES, 2012). Habitação e saneamento exemplificam funções onde prevalecem forças centrífugas, com tímido envolvimento do governo central.

Transferências voluntárias têm sido analisadas tipicamente da perspectiva dos fluxos da União para os municípios (e.g., SOARES, 2012; SANTOS, 2015; SOARES, MELO, 2016). Mais recentemente, transferências dos estados para os municípios vêm recebendo alguma atenção, porém restrita a certas Unidades da Federação (e.g., Puttomatti, 2013, sobre São Paulo; Karruz et al., 2017, sobre Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo) e áreas de políticas públicas (e.g., Cecílio, 2014, e Martins, 2017, sobre assistência social em Minas Gerais). Como detalhado adiante,

⁴ As transferências voluntárias da União e dos estados corresponderam, respectivamente, a 2,70% e 1,84% das receitas municipais no período 2002 a 2010, em média (KARRUZ, 2016).

os achados destes estudos apontam que os repasses voluntários estão principalmente associados a fatores políticos; não há evidência consolidada da existência de outros condicionantes.

Nos estados, as transferências voluntárias ocorrem tipicamente por meio de convênios chamados “de saída”, firmados pelas secretarias responsáveis conforme a área da destinação final do recurso, destinando-se a prefeituras ou entidades privadas sem fins lucrativos (doravante, entidades). As transferências podem ser originadas por iniciativa do Executivo, ou por emenda parlamentar ao projeto de lei orçamentária anual. A pesquisa aqui delineada lança luz sobre as transferências voluntárias do estado de Minas Gerais a seus municípios e entidades, com foco na viabilização de ações de segurança pública. Entende-se que esta seja melhor caracterizada como área de política pública não regulada, centrífuga, onde a importância estratégica das transferências discricionárias é potencialmente maior justamente pela falta de um sistema federativo efetivo de regulação e financiamento.

O trabalho está organizado em seis seções. A Seção 2 contextualiza o envolvimento de diferentes esferas de governo na segurança pública, problematiza questões de coordenação nessa área de política, e apresenta os condicionantes das transferências voluntárias apontados na literatura sobre federalismo fiscal. A seção seguinte descreve o desenho da pesquisa, os dados utilizados e suas fontes. A quarta seção reporta as análises, enquanto na Seção 5 são tecidas as considerações finais, sucedidas pelas referências bibliográficas.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO

Esta seção tem por intuito empreender revisão bibliográfica acerca da política pública de segurança pública, abordando seu enquadramento enquanto política social no sistema federativo brasileiro, e apontando possíveis entraves para a efetiva implementação do ditame constitucional. Oferece também revisão bibliográfica sobre transferências voluntárias, com foco em suas implicações como política distributiva. Conclui com apresentação e motivação da pergunta de pesquisa proposta.

2.1 Segurança pública e políticas sociais

É comum associar o termo “políticas sociais” a iniciativas nas áreas de educação, saúde e assistência social. Não por menos, grande parte dos estudos da Ciência Política sobre políticas públicas e políticas sociais se concentra nas referidas áreas. Todavia, o art. 6º da CF88 define segurança como direito social, ao lado de direitos a educação, saúde e moradia.

Segurança pública é um termo sem definição unificada, sendo interpretado com base na forma como governos e organizações “atuam direta ou indiretamente na busca de soluções para problemas relacionados à manutenção da ordem, controle da criminalidade e prevenção de violências”, ensinam Costa e Lima (2014, p. 482). Diferentemente de outros direitos, a carta de 1988 não delimita as competências dos entes federados no âmbito da segurança pública, nem especifica diretrizes para articulação e coordenação dos mesmos na consecução de políticas de segurança (BALLESTEROS, 2014). A CF88 também é omissa quanto às responsabilidades fiscais, abstendo-se de estabelecer vinculações orçamentárias que garantam um padrão mínimo de gastos ou investimentos na segurança pública (SANTOS, GONTIJO, AMARAL, 2015).

Rigorosamente, o art. 144 da CF88 estabelece que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos. Entretanto, ao enumerar as polícias como órgãos incumbidos pela operação dessa função, restringe o entendimento da segurança pública como uma questão de polícia apenas (LIMA et al., 2013). Portanto, ainda que não se constatem divisões claras de competência em relação à segurança pública, o protagonismo dessa função tem se concentrado nos estados, responsáveis pelas polícias civis, militares e corpos de bombeiros militares. Sem embargo, nos últimos anos observou-se uma crescente participação da União e dos municípios nas discussões sobre o tema, em muito motivada pelo crescimento vertiginoso da criminalidade e violência a partir

da década de 1990, situação evidenciada pelos índices de violência letal em escala epidêmica⁵ (SANTOS, GONTIJO, AMARAL, 2015).

Dados do “Mapa da Violência 2014” (WASELFISZ, 2014) revelam que de 1980 a 2011, foram identificadas 1.145.908 mortes por homicídios no Brasil, sendo 13.910 mortes em 1980 e 52.198 mortes em 2011, representando 11,7 e 27,1 casos por 100 mil habitantes, respectivamente. Cresceu também a apreensão da população quanto à segurança. Segundo Costa e Grossi (2007), uma pesquisa do Datafolha realizada em 2002 mostrou que a segurança pública era a segunda principal preocupação do eleitorado brasileiro (21%), atrás apenas do desemprego. A mesma sondagem apontou que, para os entrevistados, os governos municipais (27%), estaduais (30%) e federal (32%) eram igualmente responsáveis pela segurança dos cidadãos.

Na área da segurança pública, o processo de descentralização caminhou a passos um pouco mais lentos do que em outras, tendo se iniciado somente no final da década de 1990 (RIBEIRO, PATRÍCIO, 2008). Apesar desse atraso, o crescimento acelerado dos índices de violência e criminalidade forçou o governo federal a reverter seu posicionamento. Observaram-se, assim, iniciativas no intuito de nacionalizar as bases da política de segurança, entre as quais: a criação da Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública, do Ministério da Justiça, transformada em setembro de 1997 na Secretaria Nacional de Segurança Pública; o Plano Nacional de Segurança Pública, anunciado pela primeira vez em 2000; o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), também criado em 2000; o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), iniciado em 2003; e o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, de 2007 (COSTA, GROSSI, 2007; LIMA, 2012).

Apesar das ações destacadas acima, a segurança pública ainda não consolidou bases nacionais sólidas para a execução de suas políticas. Ainda que a cooperação intergovernamental e os gastos com segurança tenham aumentado com o advento do FNSP (COSTA, GROSSI, 2007), Lima (2012, p. 10) afirma que “[o FNSP] continuou a ser operacionalizado em convênios mais pulverizados do que articulados na construção de uma pauta única na Segurança Pública”. O SUSP também não alterou o cenário da segurança pública nacional, visto que não houve real assunção da coordenação dessa política pela União (SOARES, 2007).

⁵ Conforme entendimento da Organização Mundial da Saúde, são considerados casos epidemiológicos os estados ou países que apresentam curvas ascendentes de criminalidade e violência letal, registrando índices acima de 10 mortes por 100 mil habitantes (SANTOS, GONTIJO, AMARAL, 2015).

O crescimento vertiginoso da criminalidade e violência estimulou também o aumento da participação dos municípios na segurança pública. Segundo Peres e Bueno (2013), muito embora a CF88, por focar no estabelecimento da guarda municipal (art. 144, § 8º), tenha reservado pouca ou nenhuma responsabilidade quanto à segurança pública aos municípios, a partir dos anos 2000 estes passaram a desenvolver ações mais voltadas à temática – tanto pela pressão do aumento da violência, quanto pela dificuldade de interferirem no planejamento e na tomada de decisões em outras esferas de governo. De uma perspectiva diferente, porém não excluindo a influência da escalada da criminalidade, Ribeiro e Patrocínio (2008) atribuem a maior dedicação de esforços regulares e planejados pelas prefeituras à publicação do Plano Nacional de Segurança Pública do primeiro mandato do governo Lula, em 2003.

Antes dos anos 2000, parte dos municípios já tinha gastos com a política, por exemplo, financiando os alugueis dos prédios onde se instalam delegacias, combustíveis para viaturas e até mesmo auxílios para policiais. Contudo, a partir do início dos anos 2000, o debate em favor do papel do município na segurança pública ganhou tração, e outros espaços envolvendo a prevenção emergiram, via criação de mecanismos de participação social e de gestão nas políticas locais de segurança pública, e o desenvolvimento e a qualificação de políticas urbanas de prevenção (PERES, BUENO, 2013).

Peres, Bueno e Tonelli (2016) identificam três momentos dos municípios quanto a sua participação na execução das políticas de segurança pública. O primeiro, localizado ainda nos anos 1990, mostra a saída do município da invisibilidade até o aumento da sua participação na implementação de políticas, como as de prevenção com foco no público jovem, fechamento de bares, e divulgação do Disk Denúncia. Após 2003, os autores caracterizam os municípios como coadjuvantes – pois, ainda que tenha havido um aumento da cooperação destes com os estados, a maior parte dos recursos de convênios da União com outros executivos era direcionada aos estados e ao Distrito Federal. O terceiro e último momento, ocorrido a partir de 2008, alça o município a protagonista, apesar da redução dos repasses da União para esses entes; ressalta-se, portanto, o esforço dos próprios municípios em empenhar recursos necessários para a função. Peres, Bueno e Tonelli (2016) explicam que o engajamento dos municípios se consolidou e se ampliou sob diferentes aspectos, quais sejam: volume de gastos, priorização (passando a ocupar maior posição entre as despesas totais), e em termos de estrutura administrativa dedicada.

A falta de articulação nacional na segurança pública, associada à inexistência de definições gerais sobre o financiamento do setor e atribuições dos entes federados, faz com que as transferências voluntárias possam ter uma importância mais saliente nessa área. Tais fatores, combinados com a ainda acanhada inserção da Ciência Política na implementação e financiamento das políticas do setor, e somados ao interesse pessoal registrado em minha trajetória profissional, motivam o exame desse tema. Especificamente, pretende-se com esta investigação contribuir para o entendimento de como se comportam as transferências discricionárias estaduais para municípios e entidades de Minas Gerais⁶. Essa Unidade da Federação possui o maior número de municípios (853, 15,31% do total), além de pronta disponibilidade de dados detalhados sobre transferências voluntárias. A próxima seção oferece um rápido apanhado dos estudos sobre transferências voluntárias. Detalha, assim, a interlocução desta proposta com a literatura sobre transferências voluntárias e *distributive politics*, fontes para as hipóteses enunciadas adiante.

2.2 Transferências voluntárias e *distributive politics*

Sobre as transferências voluntárias, a literatura tem identificado três famílias de condicionantes dos repasses, quais sejam, fatores político-partidários, redistributivos e técnicos (SOARES, 2012). A espinha dorsal teórica por trás dos condicionantes político-partidários repousa na noção de que incumbentes empregam esses recursos com vistas a alcançar objetivos eleitorais, como preveem estudiosos da *distributive politics*⁷ (e.g., STOKES et al., 2013; BUENO, 2014; SANTOS, 2015). Diversos trabalhos confirmaram que o alinhamento partidário com executivos de outras esferas favorece municípios brasileiros no tocante à assinatura de convênios e aos valores repassados (e.g., PUTTOMATTI, 2013; SANTOS, 2015; SOARES, MELO, 2016; KARRUZ et al., 2017). Brollo e Nannicini (2012) sustentam que contemplar aliados políticos justifica-se pelo fato de se reduzir o risco de reivindicação de créditos políticos (*credit claiming*) por parte da oposição. Os autores asseveram ainda que a predileção pelo envio a alinhados políticos serviria como penalidade aos prefeitos da oposição, deixando-os “de mãos atadas”.

⁶ Tendo por princípio a exequibilidade do escopo, optou-se por não incluir no objeto de pesquisa as transferências discricionárias da União enviadas a municípios e entidades mineiras.

⁷ Campo da Ciência Política dedicado ao entendimento de como partidos políticos distribuem benefícios que podem ser direcionados a populações ou geografias específicas (e.g., bens públicos, isenções fiscais), com o propósito de otimizar perspectivas eleitorais (SANTOS, 2015).

Relativizando o argumento político, Bueno (2014) lembra que o ressentimento dos eleitores pode ferir a popularidade tanto dos governantes locais como do governante central, uma vez que os votantes atribuem seu bem-estar social às diversas autoridades políticas. Deste modo, defende que municípios não alinhados politicamente com o executivo (de esferas superiores) podem, em certos casos, ser preferidos com o intuito de angariar votos através de incentivos financeiros. A autora pondera que o roubo de crédito político seria evitado com repasses enviados diretamente a entidades. Bueno (2014) observou que as organizações não estatais localizadas em municípios não alinhados tendem a receber mais recursos que aquelas sediadas em localidades cujo prefeito é do mesmo partido do presidente.⁸ Seus achados, sobre as transferências voluntárias da União (TVUs), alinham-se aos de Puttomatti (2013), acerca das transferências do governo paulista, corroborando a hipótese que prevê condicionantes distintos para transferências conforme a natureza do conveniente (prefeitura ou entidade). Para Bueno (2014), tanto as transferências para prefeituras quanto as destinadas a entidades integram o leque de ferramentas que os incumbentes possuem para cultivar apoio político, sendo que cada tipo de transferência aplica um mecanismo distinto para alcançar tal objetivo:

Both types of transfers are part of the central incumbents' set of tools for cultivating support. While transfers to mayors reward allegiance, NSP [non-state providers] transfers avoid credit leakages and reduce the political costs caused by blame for leaving voters governed by the opposition without resources. Incumbents use them as a bundle and they allot each type strategically, considering the relative costs and the expected benefits from the combination of each sort of transfer. (BUENO, 2014, p. 19)

Importante destacar que as entidades privadas sem fins lucrativos, ou organizações não governamentais, são importantes prestadores de serviços em diversos países, assim como no Brasil (BUENO, 2014). Lopez e Bueno (2012) afirmam haver duas razões para o crescimento da interação entre essas entidades e o Estado brasileiro a partir da década de 1990. A primeira corresponde a uma nova orientação governamental, materializada em mudanças legais, que visou o aumento do número de políticas públicas operadas em cooperação com as entidades sem fins lucrativos, as quais passaram a serem vistas como parceiras. A segunda razão diz respeito à redução das fontes de financiamento internacional, que alimentavam os projetos de uma fatia relevante das entidades sem fins lucrativos.

⁸ “In other words, municipalities in which the mayor belongs to the opposition receive, on average, more transfers to non-state organizations than do municipalities in which the mayor and the president are co-partisans.” (BUENO, 2014, p. 24)

De acordo com Soares e Melo (2016), as TVUs não possuem vocação redistributiva, ainda que, em geral, a equalização fiscal seja um dos principais objetivos das TIGs. De outro ângulo, Prado (2001) descreve as TVUs como um mecanismo de resgate para as localidades que necessitem de socorro financeiro – ou seja, as transferências serviriam para “apagar incêndios”. Santos (2015) apurou uma relação negativa entre desenvolvimento municipal e valor repassado via TVUs. Todavia, em conjunto, as pesquisas que se propuseram a testar a dimensão redistributiva como condicionante de repasses (NEIVA, SOARES, 2011; ARRETCHE, 2012; SOARES, 2012; SANTOS, 2015; SOARES, MELO, 2016) não apresentam resultados convergentes. Por exemplo, Soares e Neiva (2011) consideraram o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos estados para checar a hipótese redistributiva das transferências da União. Concluem que esses repasses tendem a favorecer estados menos desenvolvidos. A seu turno, Santos (2015) operacionaliza a noção de carência por meio do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) – semelhante ao IDH, mas editado anualmente. Pobreza não parece associar-se com o recebimento de transferências voluntárias da União; contudo, no conjunto de municípios beneficiados por essas transferências, Santos (2015) observou uma relação negativa entre o montante repassado e o IFDM.

Por fim, os condicionantes técnicos referem-se à capacidade dos municípios de captar receitas por meio de convênios. O argumento que se coloca é que municípios com mais recursos técnicos (de pessoal) seriam mais beneficiados pelos repasses das transferências voluntárias, uma vez que estariam mais capacitados a prospectar convênios e a cumprir as exigências necessárias para firmá-los. Os únicos trabalhos encontrados que investigam esse aspecto são os de Soares (2012) e Soares e Melo (2016). Em ambos, os achados sugerem que municípios mais ricos recebem mais recursos per capita; os autores atribuem esse resultado ao fato de que municipalidades prósperas tendem a dispor de maior capacidade técnica.

As análises adiante buscam oferecer um panorama dos convênios de saída mineiros para ações em segurança pública, executadas por prefeituras ou outros convenientes. Especificamente, endereça a pergunta de como esses convênios se distribuem, em diversas dimensões (por órgão concedente, por tipo de conveniente, por região e por nível de criminalidade), mas com atenção especial à trajetória temporal dessas transferências e para sua expressão diante do universo de convênios de saída celebrados pelo governo de Minas Gerais. Além do número de convênios assinados, interessam os valores de repasses previstos – totais e ponderados pela população do município destinatário.

Aqui, não se propõem testes de hipótese, dada a carência de substrato teórico específico ao tema das transferências em segurança pública e, mormente, à ambição eminentemente exploratória e descritiva do estudo. Porém, acredita-se que o trabalho ofereça uma contribuição relevante. Não se conhecem outros esforços dedicados ao mesmo propósito; ademais, inicia uma reflexão sobre eventuais pressões que os níveis de criminalidade possam impor sobre a distribuição dos convênios. Esta potencial influência assemelha-se à dos condicionantes distributivos das transferências voluntárias, tipicamente representadas por medidas de pobreza ou de desenvolvimento humano. Da mesma forma, a incidência de crimes violentos configura-se como um problema social de grande alcance, e que poderia impactar as decisões do governo estadual.

A próxima seção expõe a abordagem metodológica proposta para endereçamento da questão de pesquisa, e é seguida pela apresentação das análises executadas.

3 DADOS E MÉTODOS

Os dados referentes aos convênios firmados foram extraídos do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais⁹. O horizonte temporal coberto é de nove anos, desde 2007 (início da série disponível) até 2015 (ano mais recente com informações completas¹⁰). Esse intervalo contempla três mandatos estaduais e três municipais.

Os valores monetários encontram-se em reais de agosto de 2017, e foram ajustados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O cálculo de valores per capita baseou-se nas populações dos municípios apuradas pela Contagem da População de 2007 e o Censo Demográfico de 2010; para os demais anos, foram aplicadas as estimativas anuais disponibilizadas pelo Ipeadata e o IBGE.

O banco de dados sobre convênios foi combinado com informações sobre criminalidade nos municípios. Especificamente, considerou-se a taxa de crimes violentos, correspondente à razão entre o número de ocorrências registradas pelas políticas estaduais (militar e civil) de crimes violentos (homicídio, homicídio tentado, estupro, roubo e roubo a mão armada) e a população do município, multiplicada por 100.000. Essa taxa é disponibilizada na página do Índice Mineiro de Responsabilidade Social, da Fundação João Pinheiro¹¹.

Dado o objetivo exploratório do estudo, a estratégia analítica baseou-se no cálculo da frequência de convênios (contagem), percentuais e soma de valores (totais e per capita) contratados, considerando diferentes agrupamentos, referentes às dimensões de interesse: temporal, por concedente, por convenente e por região. Os resultados são apresentados nos formatos de tabelas de frequência, totais, médias e gráficos de barras.

Os agrupamentos regionais consideram as regiões intermediárias, nova divisão territorial lançada pelo IBGE em 2017, a qual propõe-se a substituir as antigas mesorregiões. Diferente destas, as regiões intermediárias são nomeadas de acordo com cidades-polo, e agregam municípios diretamente sob sua influência (e.g., do ponto de vista do fluxo de pessoas, gestão do território).

Adicionalmente, foram calculadas correlações lineares entre atributos dos convênios e a taxa de crimes violentos, esta defasada em um ano; reconhece-se, assim, que sua eventual

⁹ <http://www.transparencia.mg.gov.br/convenios/convenios-de-saida>.

¹⁰ Ao baixar dados de 2016, em versão do Portal da Transparência recentemente colocada no ar, notaram-se algumas discrepâncias entre planilhas geradas a partir de solicitações de dados baseadas em parâmetros de busca idênticos. Essas discrepâncias possivelmente ocorreram devido a alguma instabilidade na plataforma. Por tal razão, optou-se por trabalhar com os dados extraídos em um momento anterior (novembro/2016), ainda via plataforma antiga.

¹¹ <http://imrs.fjp.mg.gov.br/>.

influência sobre a distribuição dos convênios pode tomar algum tempo, entre a emergência da demanda e sua formalização. Testes t foram executados para averiguar a significância estatística dos coeficientes de correlação.

4 RESULTADOS

Esta seção divide-se em duas partes. Na primeira, apresentam-se os resultados das análises descritivas com foco nas dimensões concedente e conveniente. Na segunda, a atenção passa às dimensões território e criminalidade. Em ambas, procura-se cruzar as dimensões de interesse com aspectos de temporalidade e de diferenças de padrão entre os convênios da SEDS e o universo de convênios do estado.

4.1 Concedentes e convenientes

No intervalo de nove anos compreendendo 2007 a 2015, houve 51.657 convênios acordando transferências voluntárias de recursos do governo mineiro em direção a prefeituras ou outros convenientes, somando uma expectativa de repasses da ordem de R\$ 17,5 bilhões (em valores de agosto de 2017). As entidades contrataram um terço desses convênios, porém representam 43,6% dos repasses previstos, indicando terem assinado convênios com valores médios maiores que aqueles celebrados com prefeituras (Tabela 1). No mesmo intervalo temporal, foram pactuados no âmbito da SEDS 310 convênios, que equivalem a 0,6% do total firmado no estado. O montante de repasses contratados nesses convênios somou cerca de R\$ 568,5 milhões, representando 3,2% do total de transferências voluntárias conveniadas no período. Na segurança pública, as entidades foram protagonistas no que concerne às celebrações de convênios, tanto em relação ao número de convênios (72,6%), quanto em relação aos repasses previstos (91,7%).

Tabela 1. Número de convênios de saída do governo mineiro firmados e repasses previstos, por concedente e tipo de conveniente (2007-2015)

	Convênios (#)	Repasses previstos (R\$)
Concedente: Todos	51.657	17.557.961.141
(% total)	100,0	100,0
Prefeituras	34.616	9.903.480.019
(% total)	67,0	56,4
Outros	17.041	7.654.481.123
(% total)	33,0	43,6
Concedente: SEDS	310	568.527.794
(% total)	0,6	3,2
Prefeituras	85	47.318.252
(% SEDS)	27,4	8,3
Outros	225	521.209.542
(% SEDS)	72,6	91,7

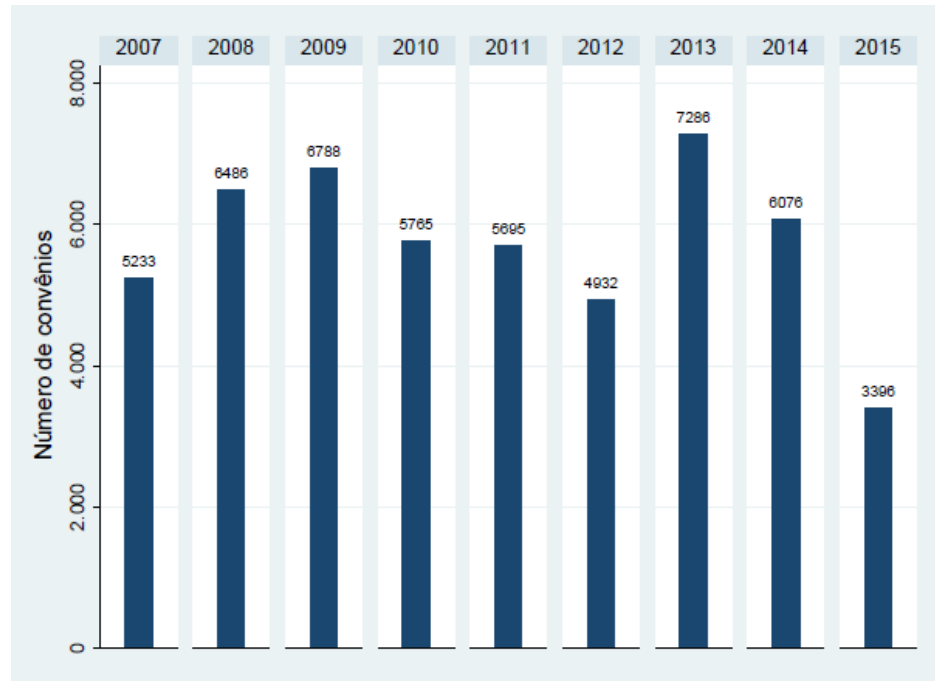
Notas: Valores monetários em reais de agosto de 2017.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais.

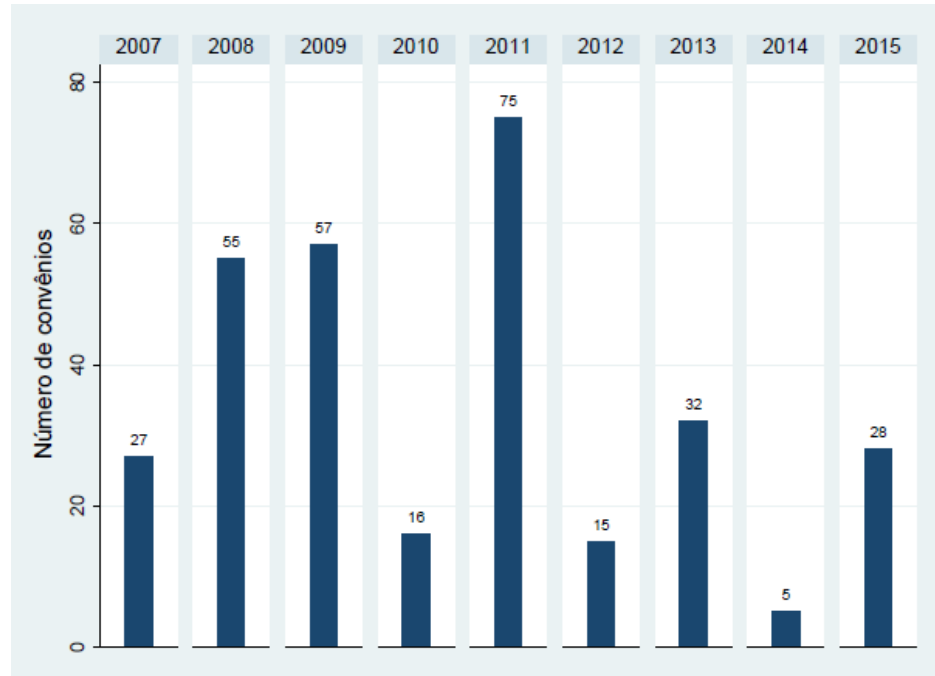
A Figura 1 apresenta o número de convênios firmados por ano, considerando todos os concedentes (Painel A) e apenas a SEDS (Painel B). No painel A, nota-se uma tendência de redução de convênios celebrados, especialmente após 2013, quando se pactuaram 7.286 transferências. No caso da SEDS, fica patente a queda do número de convênios em anos eleitorais a partir de 2010, padrão menos visível no universo de convênios. Em ambos os painéis, identifica-se uma tendência de crescimento do número de convênios celebrados no período entre 2007 e 2009, apresentando desde então um desenho menos claro de variação, com quedas e altas.

Figura 1. Número de convênios de saída do governo mineiro por concedente (2007-2015)

Painel A: todos os concedentes



Painel B: SEDS



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais.

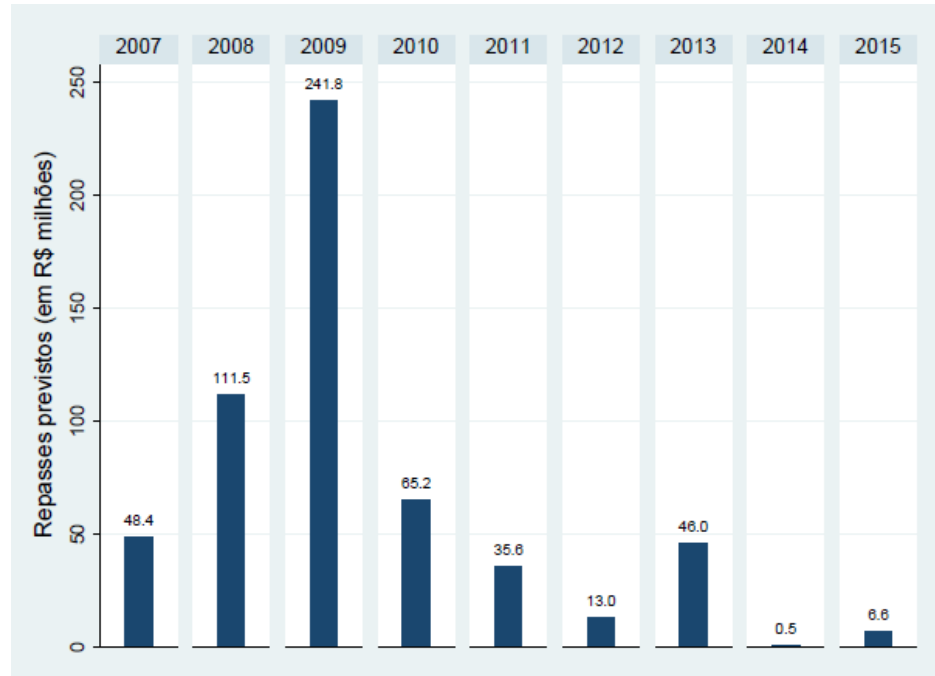
A Figura 2 desloca o foco da análise para os valores conveniados, mostrando os repasses previstos em milhões por ano. Nesse aspecto, revela-se uma tendência decrescente no painel A; os R\$ 3.314 milhões previstos em 2007 não foram superados em anos subsequentes. De forma semelhante, o painel B (convênios da SEDS) também apresenta uma trajetória de declínio, porém somente a partir de 2009. Observa-se que o repasse previsto em 2015 no painel A é aproximadamente um quinto do valor pactuado em 2007. Por outro lado, o valor pactuado em 2015 no painel B representa menos de 14% do repasse previsto em 2007.

Figura 2. Repasses previstos nos convênios de saída do governo mineiro, por concedente (2007-2015)

Painel A: todos os concedentes



Painel B: SEDS



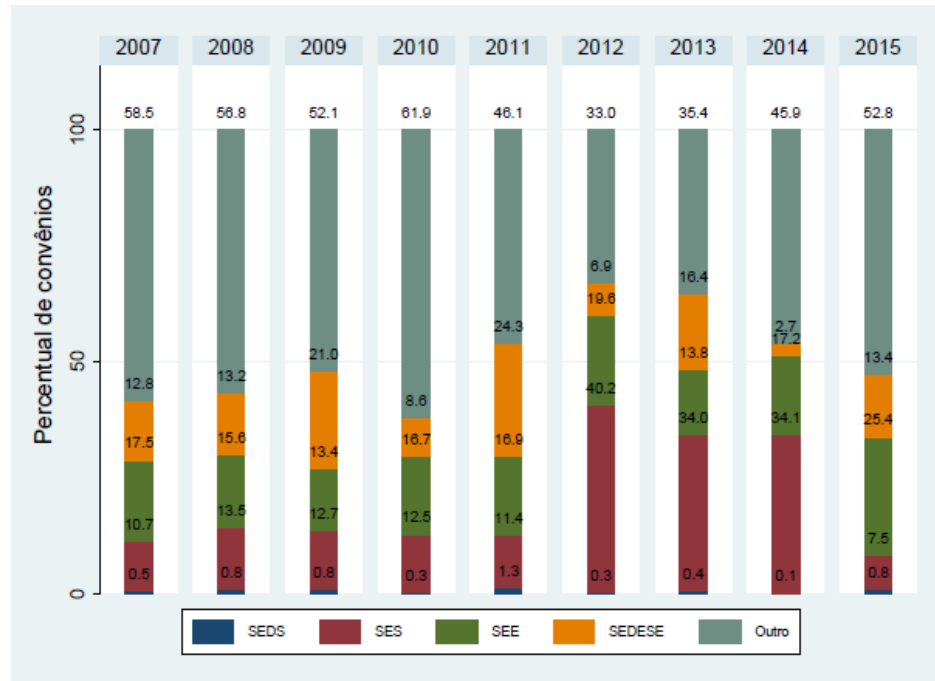
Notas: Valores monetários em reais de agosto de 2017.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais.

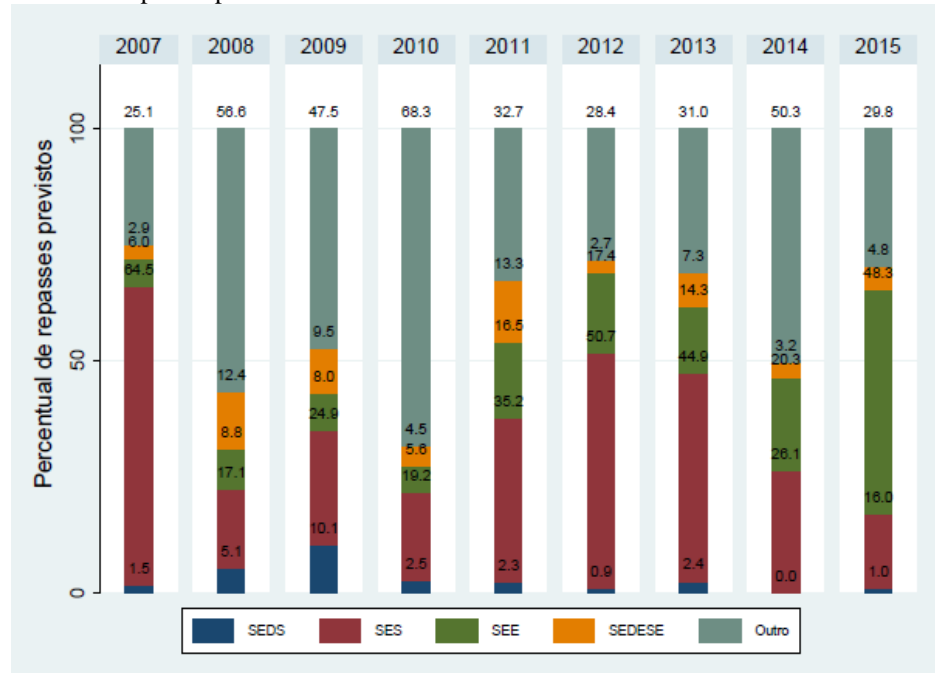
A participação percentual da SEDS em relação ao total de convênios pactuados no estado é reportada na Figura 3, considerando o número de convênios firmados (Painel A) e os valores previstos (Painel B). A construção do referido gráfico buscou destacar as principais secretarias relacionadas à garantia dos direitos sociais elencados na contextualização deste trabalho, quais sejam, Secretaria de Estado de Saúde (SES), Secretaria de Estado de Educação (SEE) e Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (Sedese). Como antecipado na Tabela 1, a SEDS celebrou 0,6% dos convênios ao longo do período – um percentual pálido perto de outros concedentes, como a SES (19,6%), secretaria com maior número de convênios (10.450, não mostrado). Entretanto, a participação da SEDS é mais relevante no total de repasses previstos: 3,2% dos valores conveniados entre 2007 e 2015, indicando que o valor médio dos convênios da SEDS é superior ao dos demais concedentes. Em 2009, a segurança pública contratou mais de 10% das transferências voluntárias do Estado (Figura 3, Painel B), fazendo desse um ano atípico em comparação aos demais analisados, nos quais a participação máxima da SEDS foi de 5,1% (em 2008).

Figura 3. Participação da SEDS no total de convênios de saída do governo mineiro, por número de convênios e valor conveniado (2007-2015)

Painel A: Número de convênios



Painel B: Repasses previstos

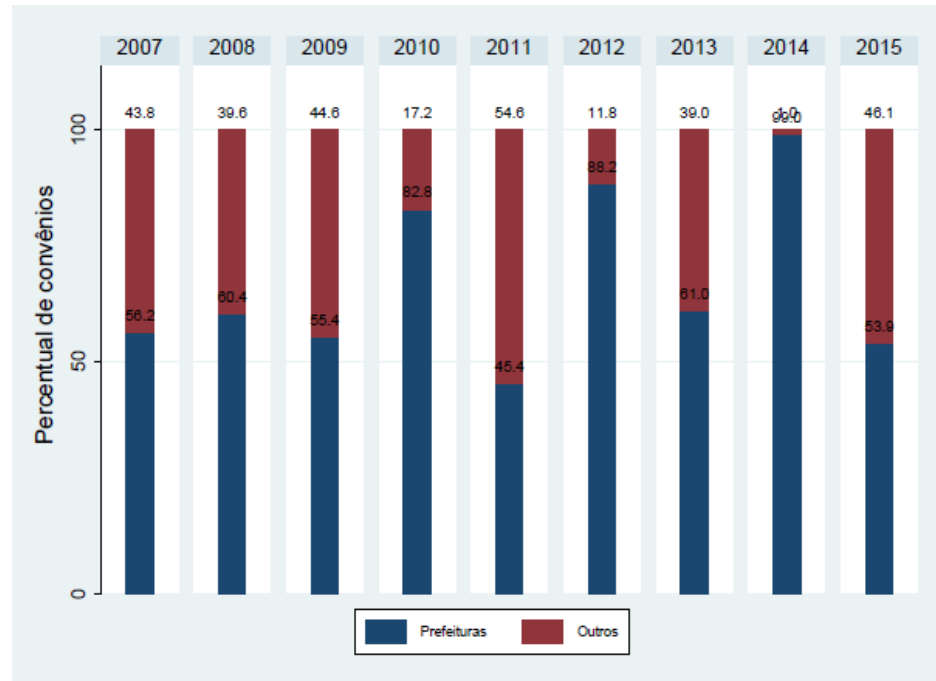


Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais.

Tendo examinado distribuições de convênios por concedente, a seguir a atenção é direcionada ao tipo de convenente (prefeitura ou entidade). A Figura 4 apresenta a evolução temporal da participação das prefeituras e outros convenentes no universo de convênios celebrados (Painel A) e nos da SEDS (Painel B). O primeiro painel informa que, à exceção de 2011, as prefeituras assinaram a maioria dos convênios celebrados em cada ano. O painel B revela que a participação de entidades nos convênios da segurança pública é mais expressiva, exceto em 2007 e nos anos eleitorais a partir de 2010.

Figura 4. Participação de prefeituras e outros convenientes no número de convênios de saída do governo mineiro, por concedente (2007-2015)

Painel A: todos os concedentes



Painel B: SEDS

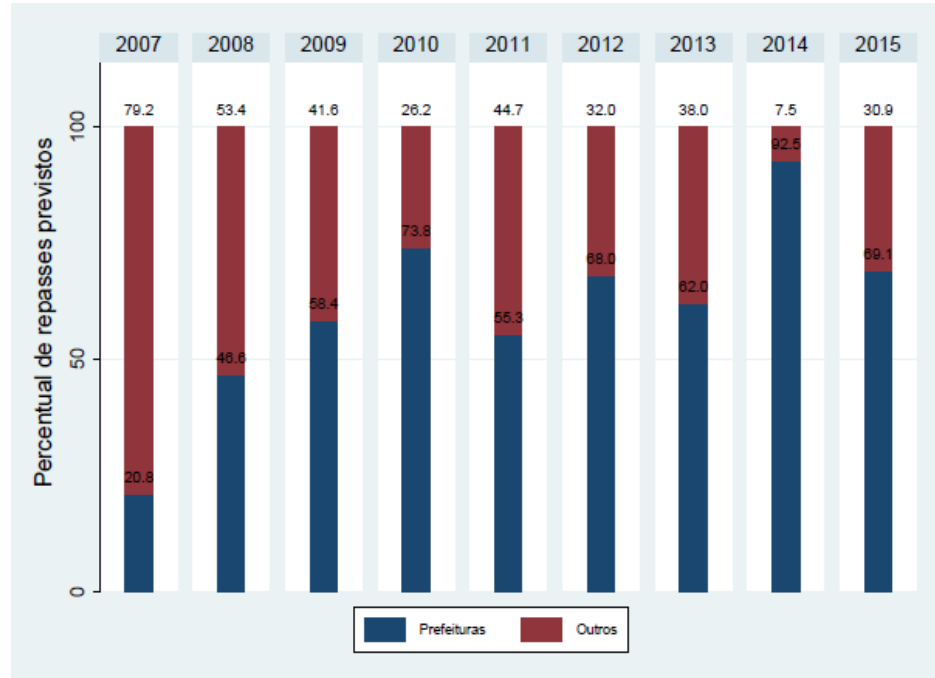


Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais.

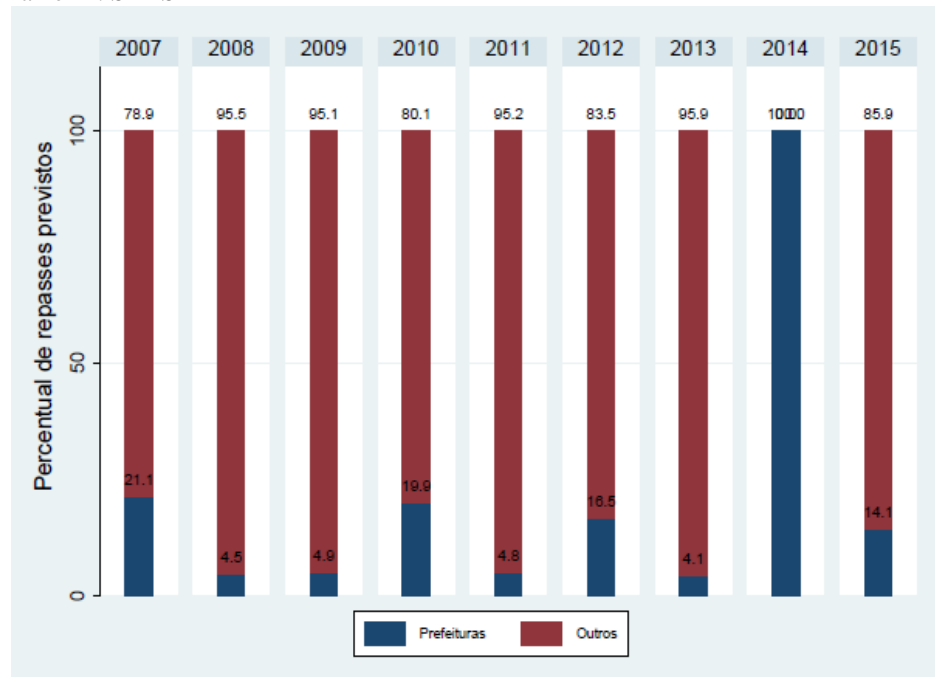
A evolução temporal da participação das prefeituras e outros convenentes em relação ao total de repasses previstos (Figura 5) tem padrão semelhante ao observado na Figura 4. Com exceção dos anos 2007 e 2008, a participação das prefeituras também foi maior que 50%. O Painel B da Figura 5, ao tratar dos repasses previstos no âmbito da segurança pública, mostra grande disparidade entre a participação das prefeituras e dos demais convenentes: com exceção do ano de 2014 (no qual a SEDS não celebrou convênio com entidades), a participação das prefeituras foi de um quinto ou menos dos montantes contratados.

Figura 5. Participação de prefeituras e outros convenientes no montante de repasses previstos pelos convênios de saída do governo mineiro, por concedente (2007-2015)

Painel A: todos os concedentes



Painel B: SEDS



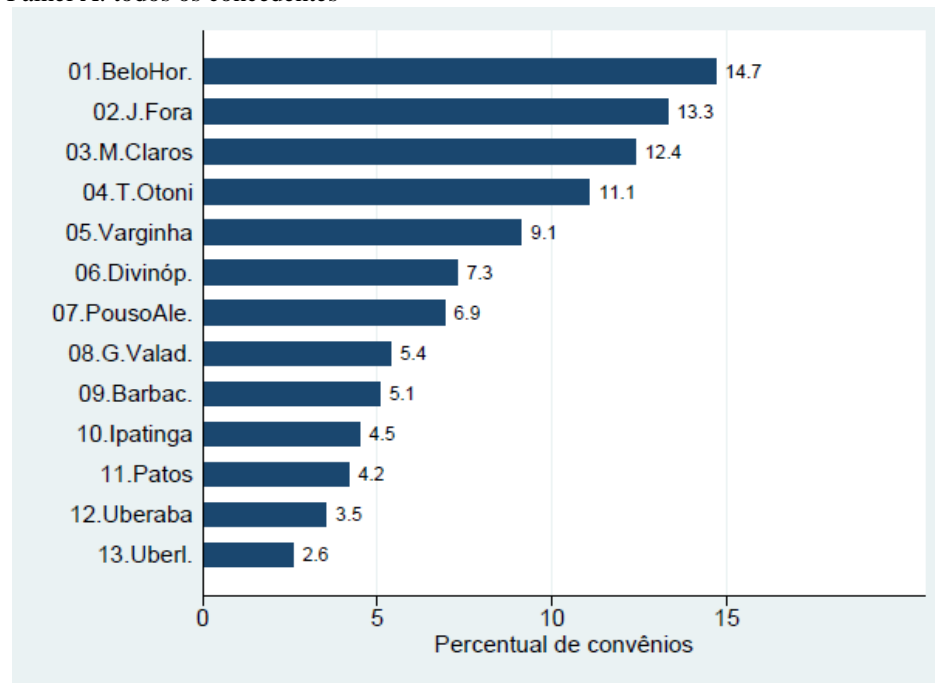
Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais.

4.2 Território e criminalidade

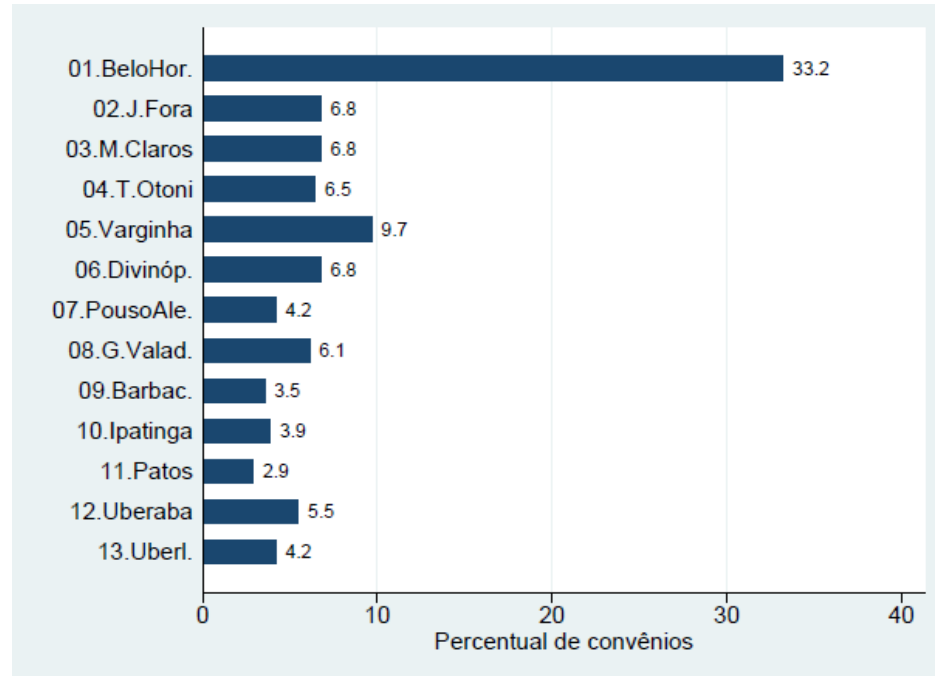
A Figura 6 dispõe sobre a distribuição percentual dos convênios por região intermediária, considerando todos os convênios do estado (Painel A) e os celebrados pela SEDS (Painel B). Ambos painéis se ordenam decrescentemente pelo número de total de convênios destinados à região; essa ordenação reflete quase que perfeitamente aquela do número de municípios por região (Tabela A1, do Apêndice). Todavia, a destinação das transferências da SEDS não parece obedecer ao mesmo padrão; a região de Belo Horizonte, embora a sexta em número de municípios (com 74), celebrou mais de um terço dos convênios em segurança pública.

Figura 6. Participação das regiões intermediárias no número de convênios de saída do governo mineiro, por concedente (2007-2015)

Painel A: todos os concedentes



Painel B: SEDS

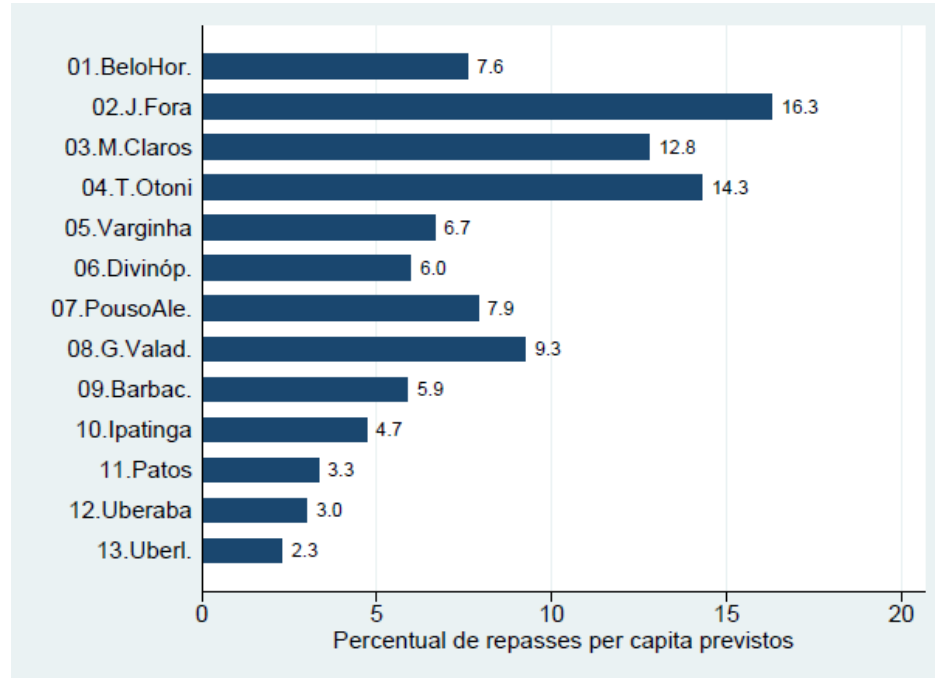


Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais.

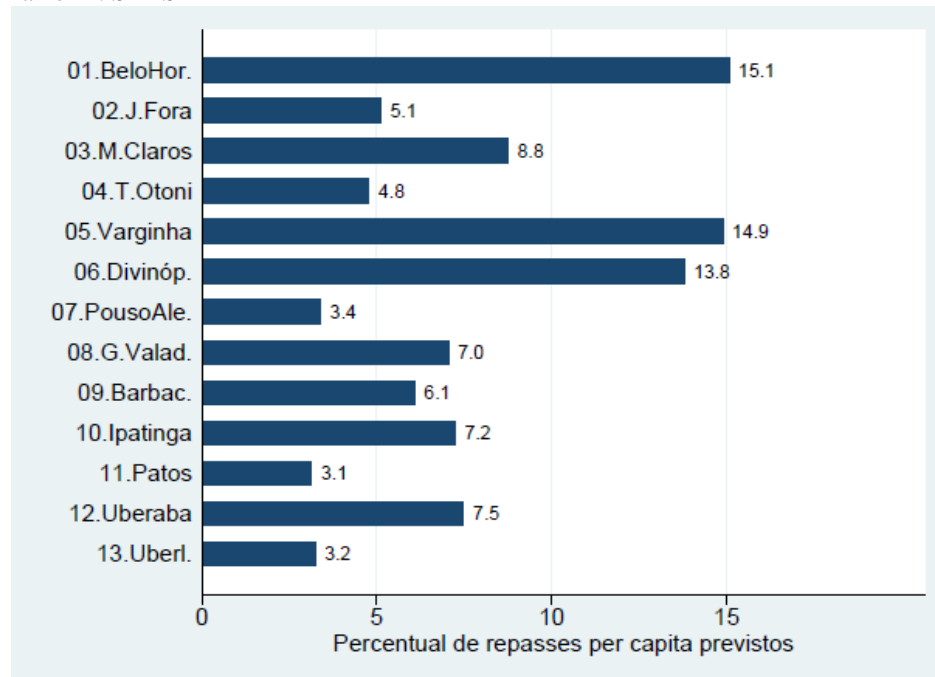
A Tabela A1, do Apêndice, exhibe as somas conveniadas por região intermediária, em termos totais e per capita. Nos convênios da SEDS, a região de Belo Horizonte mantém o destaque na apresentação per capita, como mostra a Figura 7, Painel B. O mesmo não ocorre no universo de concedentes (Painel A): neste, a participação da região de Belo Horizonte é de 7,6%, enquanto Juiz de Fora, Teófilo Otoni e Montes Claros lideram, cada uma das três regiões, com mais de 12% dos recursos per capita pactuados.

Figura 7. Participação das regiões intermediárias no montante de repasses per capita previstos pelos convênios de saída do governo mineiro, por concedente (2007-2015)

Painel A: todos os concedentes



Painel B: SEDS



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais.

Além do posicionamento dos municípios em regiões, interessa analisar a distribuição de transferências segundo os níveis locais de criminalidade. Tomando a coluna (I) da Tabela 2, com o universo de municípios e anos analisados¹², todas as correlações calculadas entre a taxa de crimes violentos e informações de convênios são positivas e estatisticamente diferentes de zero; suas magnitudes, todavia, são moderadas. Destacam-se i) a associação entre a taxa de crimes e o número de convênios firmados no município (0,282), impulsionada pelos convênios com entidades (0,248), e ii) a correlação com repasses previstos para o município (0,198), também conduzida pelos repasses a entidades (0,180). A máxima correlação com repasses per capita é bem mais modesta, de 0,061.

Tabela 2. Correlações entre a taxa de crimes violentos (no ano anterior), número de convênios de saída do governo mineiro firmados e repasses previstos, por município e ano (2007-2015)

Variável	Correlação com taxa de crimes violentos	
	(I) Todos os municípios e anos	(II) Municípios e anos com convênios
Número de convênios	0,282 **	0,354 **
Prefeituras	0,134 **	-0,060
Outros convenentes	0,248 **	0,325 **
Repasses previstos (R\$)	0,198 **	0,274 **
Prefeituras	0,093 **	0,097
Outros convenentes	0,180 **	0,251 **
Repasses previstos (R\$ per capita)	0,061 **	-0,184 **
Prefeituras	0,039 **	-0,073
Outros convenentes	0,044 **	-0,193 **
Observações (853 municípios * 9 anos)	7.677	
Observações (102 municípios; 211 convênios)		211

Notas: Valores monetários em reais de agosto de 2017. * p < 0,05; ** p < 0,01.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais e na taxa de crimes violentos, disponibilizada na plataforma do IMRS.

Ainda sobre a Tabela 2, a coluna (II) reporta correlações entre a taxa de crimes violentos e os atributos dos convênios apenas para combinações de município-ano nas quais houve algum convênio. Nela observa-se um padrão semelhante, porém mais acentuado. Entre os municípios com

¹² Nessa análise, o tamanho da amostra de trabalho equivale a 7.677 observações (853 municípios * 9 anos). Nas combinações município-ano em que não houve convênios, as variáveis atinentes às transferências assumiram o valor zero.

convênios firmados, o número de convênios tende a ser maior quanto maior a taxa de crimes violentos (correlação = 0,354), e essa associação emerge dos convênios com entidades, não com prefeituras. A mesma narrativa cabe para os valores totais de repasses previstos, contudo não para os valores per capita. Ao contrário, estes correlacionam-se negativamente com a criminalidade, e somente no que tange aos convênios com entidades.

Em conjunto, esses resultados sugerem que os municípios mais violentos tendem a formalizar mais convênios, especialmente através de suas entidades. Todavia, os montantes acordados para repasses não se mostram mais generosos do que aqueles previstos para localidades menos violentas de população comparável.

Seria o achado sobre a participação das entidades entre os convenentes uma manifestação da estratégia de *bypassing* identificada por Bueno (2014), segundo a qual evita-se o “roubo” de crédito político através de transferências para entidades, em vez de prefeituras? A apreciação de tal hipótese requer um desenho de pesquisa capaz de controlar pelo alinhamento partidário entre os chefes do Executivo estadual e municipal, o que se encontra além do escopo deste trabalho. Também, seria relevante atentar-se à natureza das ações viabilizadas por convênios com entidades, especialmente em uma área de política onde a operação é compartilhada entre o Estado e instituições da sociedade civil, a exemplo do que ocorre com os centros socioeducativos. Estes são tópicos para pesquisa futura.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo objetivou investigar como se se distribuem as transferências voluntárias do estado de Minas Gerais na área da segurança pública, considerando dimensões temporais, de convenientes e de território, dentre outras. Para tal, utilizou-se dos dados do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais, e assessoriamente de estimativas populacionais do IBGE e taxas de criminalidade, estas últimas extraídas da plataforma do Índice Mineiro de Responsabilidade Social.

A partir da análise de dados longitudinais cobrindo o período 2007-2015, verifica-se que os convênios da SEDS representam 0,6% do número de convênios de saída firmados no estado. Ao deslocar a análise para o montante dos repasses previstos, observa-se uma maior participação dessa secretaria, alcançando 3,2% do montante das transferências previstas. Estes resultados indicam que os repasses médios são maiores na segurança pública que em outras áreas.

No que diz respeito aos convenientes, tem-se que, ao contrário do observado no universo de convênios de saída, as transferências da SEDS são direcionadas majoritariamente a entidades. Quanto à dimensão temporal, tanto em relação ao número de convênios quanto em relação aos repasses previstos, parece haver uma redução das pactuações do estado, ocorrência comum em ambos os recortes analisados (todos os concedentes e SEDS). Ademais, a partir de 2010, os anos eleitorais apresentaram quedas importantes na celebração dos convênios, fato provavelmente atribuível a alterações na legislação eleitoral, restringindo a assinatura de convênios em períodos eleitorais.

Finalmente, a análise das correlações indicou que municípios mais violentos tendem a formalizar mais convênios. Essa associação é mais forte quando observado apenas o grupo de municípios que receberam convênios. Entretanto, correlação desse tipo não é detectada nos valores per capita conveniados, indicando que localidades mais violentas não são atendidas pelas transferências voluntárias mais que proporcionalmente a sua população.

As análises empreendidas neste trabalho consistem numa primeira aproximação ao tema, sendo necessário reconhecer a natureza limitada do alcance das mesmas. Espera-se que outros estudos aprofundem o entendimento dos determinantes dos convênios. Por exemplo, convém considerar para a distribuição territorial das transferências informação sobre a localização das unidades prisionais, centros socioeducativos e outras instituições centrais na execução das políticas de segurança pública em Minas Gerais. Acredita-se que a existência dessas instituições possa influenciar a destinação de aportes financeiros para as regiões que as sediam.

Também, recomenda-se análise que inclua condicionantes político-partidários e técnicos. Com esse fito, e para endossar inferências explicativas, caberia um modelo de regressão multivariada aplicado ao painel de dados, com efeitos fixos ou aleatórios, que tratasse adequadamente a estrutura hierárquica das observações – as quais podem ser agrupadas por município ou por ano. A variável dependente consistiria na soma anual per capita das transferências voluntárias de Minas Gerais para cada município. Visualizam-se pelo menos três blocos de variáveis explicativas. O bloco de fatores políticos, para capturar o alinhamento do partido do prefeito com a coalização governativa estadual e, possivelmente, a importância do município como base eleitoral dos deputados pertencentes a partidos dessa coalizão. O bloco das variáveis redistributivas, abarcando (mas não se restringe a) descrições do nível de criminalidade na localidade. E, para o terceiro bloco, seriam consideradas *proxies* da capacidade técnica dos municípios, como o percentual da arrecadação própria (a exemplo de Soares e Melo, 2016) e outras representações, a definir.

Ainda, outra possibilidade a considerar seria a construção de uma tipologia com base nas descrições dos convênios. Essa classificação lançaria luz à natureza das ações apoiadas pelas transferências voluntárias na área da segurança pública (versus as demais) e apoiaria o endereçamento de questões sobre o tipo de investimento custeado, o percentual de transferências direcionadas a ações socioeducativas, à prevenção da criminalidade etc. Ademais, entrevistas com os gestores envolvidos no processo de formalização de convênios (na SEDS e outras secretarias), combinadas à análise documental de normas e diretrizes para a celebração desses contratos, certamente enriqueceriam a compreensão do objeto de estudo.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRETCHE, M. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva, v. 18, n. 2, p. 17-26, abr.-jun. 2004.
- ARRETCHE, M.; VAZQUEZ, D.; GOMES, S. As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. In: ARRETCHE, M. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.
- BALLESTEROS, P. Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 8, n. 1, p. 6 - 22, fev./mar. 2014.
- BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>.
- BROLLO, F.; NANNICINI, T. Tying your enemy's hands in close races: the politics of federal transfers in Brazil. American Political Science Review, v. 106, n. 4, p. 742-761, Nov. 2012.
- BUENO, N. Bypassing your enemy: distributive politics, credit claiming, and non-state organizations in Brazil. 2014. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.718.2349&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 17 set. 2017.
- CECÍLIO, A. O instituto da emenda parlamentar e o financiamento do Sistema Único de Assistência Social em Minas Gerais: entre a defesa de interesses e a consolidação do SUAS. Dissertação de mestrado (Ciências Sociais). Belo Horizonte: PUC-Minas, 2014.
- COSTA, A. M.; LIMA, R. Segurança pública. In: LIMA, R.; RATTON, J.; AZEVEDO, R. (Orgs.). Crime, polícia e justiça no Brasil. São Paulo: Contexto, 2014.
- COSTA, A.; GROSSI, B. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do Fundo Nacional de Segurança Pública. Revista Brasileira de Segurança Pública, ano 1, n. 2, p. 6-20, 2007.
- KARRUZ, A. Through rainy days: Brazilian municipalities' ability to improve education and health in an unfavorable economy. In: XXXIV Congress of the Latin American Studies Association. Nova York, 2016.
- KARRUZ, A. et al. Condicionantes políticos, sociais e fiscais nos repasses voluntários dos estados brasileiros a seus municípios: os casos de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo. In: 9º Congresso Latino-Americano de Ciência Política. Montevideo, 2017.

- LIMA, R. Finanças públicas e o papel dos municípios na segurança pública. 2012. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/financas-publicas-e-o-papel-dos-municipios-na-seguranca-publica/>>. Acesso em: 17 set. 2017.
- LIMA, R. et al. Pacto Federativo e Financiamento da Segurança Pública no Brasil. 2013. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/pacto-federativo-e-financiamento-da-seguranca-publica-no-brasil/>>. Acesso em: 05 dez. 2017
- LOPEZ, Felix G; BUENO, Natália S. Transferências federais a entidades sem fins lucrativos (1999 a 2010). Textos para Discussão n. 1778, IPEA, 2012.
- MARTINS, L. Convênios de saída da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social de Minas Gerais (Sedese): análise por demanda e porte dos municípios beneficiados (2007-2015). Trabalho de conclusão de curso de graduação (Gestão Pública). Belo Horizonte: UFMG, 2017.
- MENDES, M.; MIRANDA, R.; COSIO, F. Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal. Texto para Discussão n. 40, 2008.
- PERES, U.; BUENO, S.; TONELLI, G. M. Os municípios e a segurança pública no Brasil: uma análise da relevância dos entes locais para o financiamento da segurança pública desde a década de 1990. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 10, n. 2, 36-56, 2016.
- PERES, U.; BUENO, S. Pacto federativo e financiamento da segurança pública no Brasil. In: MINGARDI, G. (Org.). Política de segurança: os desafios de uma reforma. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013, v. 1, p. 125-144.
- PRADO, S. Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil. São Paulo: EBAP; Konrad Adenauer, 2001.
- PUTTOMATTI, G. Capital político e transferências voluntárias no estado de São Paulo. Dissertação de mestrado (Administração Pública e Governo). São Paulo, FGV, 2013.
- RIBEIRO, L.; PATRÍCIO, L. Indicadores para o monitoramento e avaliação das políticas municipais de segurança pública: uma reflexão a partir de um estudo de caso. Revista Brasileira de Segurança Pública, ano 2, n. 3, p. 6-29, 2008.
- SANTOS, F. Presidentialism, decentralization, and distributive politics in Latin America. Tese de doutorado (Ciência Política). Los Angeles: UCLA, 2015.
- SANTOS, I.; GONTIJO, J.; AMARAL, E. A política de segurança pública no Brasil: uma análise dos gastos estaduais (1999-2010). Opinião Pública, v. 21, n. 1, p.105-131, 2015.

SOARES, L. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. Estudos Avançados, v. 21, n. 61, p.77-97, set./dez. 2007.

SOARES, M. Repasses financeiros e voluntários da União aos municípios brasileiros: condicionantes políticos e sociais. In: 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Gramado, 2012.

SOARES, M.; MELO, B. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. Revista de Administração Pública, v. 50, n. 4, p. 539-561, 2016.

STOKES, S. et al. Brokers, voters, and clientelism: the puzzle of distributive politics. New York: Cambridge University Press, 2013.

WAISELFISZ, J. Mapa da Violência 2014 – Homicídios e juventude no Brasil. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.mapadaviolencia.org.br>>. Acesso em: 17 set. 2017.

7 APÊNDICE

Tabela A1: Número de convênios de saída do governo mineiro firmados e repasses previstos, por região intermediária (2007-2015)

Região Intermediária	Municípios (#)	Concedente: Todos				Concedente: SEDS			
		Convênios (#)	Repases previstos		Convênios (#)	Repases previstos			
			(R\$)	(R\$ per capita)		(R\$)	(R\$ per capita)		
Barbacena	49	2.618	639.789.592	48.976	11	32.638.100	413		
	(%)	5,7	5,1	3,6	3,5	5,7	6,1		
Belo Horizonte	74	7.583	6.117.459.818	63.264	103	231.520.314	1.023		
	(%)	8,7	14,7	34,8	33,2	40,7	15,1		
Divinópolis	61	3.763	789.794.644	49.684	21	60.268.533	935		
	(%)	7,2	7,3	4,5	6,8	10,6	13,8		
Governador Valadares	58	2.780	672.812.049	76.967	19	18.501.464	478		
	(%)	6,8	5,4	3,8	6,1	3,3	7,0		
Ipatinga	44	2.319	549.532.557	39.179	12	19.832.929	492		
	(%)	5,2	4,5	3,1	3,9	3,5	7,2		
Juiz de Fora	146	6.868	1.737.360.287	135.654	21	20.701.843	347		
	(%)	17,1	13,3	9,9	6,8	3,6	5,1		
Montes Claros	86	6.398	1.540.720.415	106.473	21	29.943.229	594		
	(%)	10,1	12,4	8,8	6,8	5,3	8,8		
Patos de Minas	34	2.161	443.119.991	27.704	9	18.322.732	213		
	(%)	4,0	4,2	2,5	2,9	3,2	3,1		
Pouso Alegre	80	3.574	764.241.355	65.693	13	27.799.248	230		
	(%)	9,4	6,9	4,4	4,2	4,9	3,4		
Teófilo Otoni	86	5.716	2.554.645.422	119.028	20	10.086.585	324		
	(%)	10,1	11,1	14,5	6,5	1,8	4,8		
Uberaba	29	1.829	423.427.921	24.983	17	37.649.991	508		
	(%)	3,4	3,5	2,4	5,5	6,6	7,5		
Uberlândia	24	1.335	531.438.613	19.106	13	14.373.124	220		
	(%)	2,8	2,6	3,0	4,2	2,5	3,2		
Varginha	82	4.713	793.618.477	55.361	30	46.889.702	1.010		
	(%)	9,6	9,1	4,5	9,7	8,2	14,9		
Total	853	51.657	17.557.961.141	832.071	310	568.527.794	6.788		

Notas: Valores monetários em reais de agosto de 2017.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais.