

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Italo Henrique de Cristo Almeida

TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS PARA
SEUS MUNICÍPIOS:

Uma análise da alocação das emendas parlamentares via convênios de saída da
Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade

Belo Horizonte
2020

Italo Henrique de Cristo Almeida

TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS PARA
SEUS MUNICÍPIOS:

Uma análise da alocação das emendas parlamentares via convênios de saída da
Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade

Trabalho apresentado ao Curso de
Graduação em Administração Pública da
Escola de Governo Professor Paulo Neves
de Carvalho da Fundação João Pinheiro,
como requisito parcial para obtenção do título
de Especialista em Políticas Públicas e
Gestão Governamental.

Orientador: Frederico Poley Martins Ferreira

Belo Horizonte
2020

A447t Almeida, Italo Henrique de Cristo.
Transferências voluntárias do estado de Minas Gerais para seus municípios [manuscrito] : uma análise da alocação das emendas parlamentares via convênios de saída da secretaria de estado de infra-estrutura e mobilidade / Italo Henrique de Cristo Almeida. – 2020.
[12], 76 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2020.

Orientador: Frederico Poley Martins Ferreira

Bibliografia: f. 83-88

1. Federalismo fiscal – Minas Gerais. 2. Orçamento público – Minas Gerais. 3. Transferências de recursos financeiros governamentais – Minas Gerais. I. Ferreira, Frederico Poley Martins. II. Título.

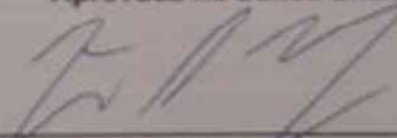
CDU 336.1(815.1)

Italo Henrique da Costa Almeida

TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS PARA SEUS MUNICÍPIOS Uma análise da alocação das emendas parlamentares via convênios de saída da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública

Aprovada na Banca Examinadora



Prof. Frederico Poley M. Ferreira (Orientador) – Fundação João Pinheiro



Profa. Isabela Virginia Freire Biondini (Avaliadora) – Fundação João Pinheiro



Prof. Marcos Antônio Nunes (Avaliador) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 07 de agosto de 2020

AGRADECIMENTOS

Agradeço,

aos meus pais Magali e Adão e minha noiva Giovanna por todo o apoio e carinho incondicional, companheirismo e compreensão em todos os momentos dessa experiência.

Ao meu professor orientador Frederico Poley, por todo o suporte na elaboração deste trabalho e em outras atividades na Escola de Governo que foram de grande contribuição para meu aprendizado e formação.

Ao meu tutor de estágio Rafael Moraes e toda equipe da Superintendência de Infraestrutura Municipal - SIM e também da própria Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade - SEINFRA, pela oportunidade de contribuir e também pela paciência e auxílio na elaboração deste trabalho.

Aos grandes amigos que tive a honra de conhecer, pelo companheirismo e pelos grandes momentos que vivenciamos juntos nessa experiência.

A todos os profissionais que tive o prazer de conhecer e trabalhar nos estágios e experiências extracurriculares.

A toda equipe da Escola de Governo e da Fundação João Pinheiro, por sempre estarem à disposição, seja no âmbito acadêmico, institucional ou profissional.

RESUMO

As emendas parlamentares constituem um instrumento de transferência de recursos entre os entes federados que, além de movimentarem milhões nos orçamentos tanto federal quanto estadual, estão presentes em constantes debates acerca de sua eficiência e de suas fragilidades. Nesse sentido, tendo em vista o conceito de Sérgio Abranches acerca do Presidencialismo de Coalizão brasileiro, em que os chefes do Executivo necessitam de apoio das coligações partidárias para prover governabilidade em seus mandatos, assim como outros debates acadêmicos acerca do assunto, o presente trabalho tem como objetivo analisar as emendas parlamentares voltadas a área de infraestrutura aprovadas em Minas Gerais e celebradas via convênios de saída entre a Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade (SEINFRA) e os municípios mineiros nos mandatos de Antônio Anastasia (2011 a 2014) e Fernando Pimentel (2015 a 2018), a fim de observar como se deu a distribuição destas nos respectivos períodos e assim discutir o possível papel desse instrumento como forma de prover governabilidade aos chefes do Executivo. Após essa análise, cabe ainda a esse estudo projetar futuras implicações neste cenário, tendo em vista a promulgação da Emenda Constitucional (EC) 96/2018 que trata da imposição do orçamento para as emendas parlamentares.

Palavras-Chave: Emendas Parlamentares; Presidencialismo de Coalizão; Coligações; Orçamento impositivo; Parlamentares; Chefe do Executivo.

ABSTRACT

The parliamentary amendments constitute a resource transfer instrument between the federate entity that besides moving millions in both a federal budgets and state budgets. They are present in constant discussions about his efficiency and his weaknesses. In this sense, in view of the concept of Sérgio Abranches about the Brazilian Presidential system of Coalition in which the chiefs of the executive need support of the supporting coalitions in taking care governability in his tenures, as well as other academic discussions about the subject, the present work has as objective analyses the parliamentary amendments turned the area of infrastructure approved in Minas Gerais and celebrated through the Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade (SEINFRA) and the mining local authorities in the tenures of Antônio Anastasia (2011 to 2014) and Fernando Pimentel (2015 to 2018), in order to watch how if it gave the distribution of this in the respective periods and so to discuss the possible role of this instrument as the form of taking care governability of the chiefs of an executive. After this analysis, there falls still to this study to project future implications in this scenery, when there in view of the promulgation of the Constitutional Correction 96/2018 what treats the imposition of the budget for the parliamentary amendments.

Key words: Parliamentary Amendments; Coalition Presidentialism; Coalitions; Tax Budget; Parliamentarians; Chief Executive.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ALMG - Assembleia Legislativa de Minas Gerais

CFO - Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária

CF/88 - Constituição Federal de 1988

CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CTN - Código Tributário Nacional

DEM - Democratas

GIC - Gestão Integrada de Convênios

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

OSCs - Organizações da Sociedade Civil

PEC - Proposta de Emenda Constitucional

PMDI - Plano Mineiro de Desenvolvimento integrado

PPAG - Plano Plurianual de Ação Governamental

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PT - Partido dos Trabalhadores

SIGCON - Sistema de Gestão de Convênios e Parcerias do Estado de Minas Gerais

SEINFRA - Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade

SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SEGOV - Secretaria de Estado de Governo

TRE - Tribunal Regional Eleitoral

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Arrecadação tributária em valores nominais da União e da soma dos 26 Estados e o Distrito Federal de 2013 – 2018.....	27
GRÁFICO 2 - Transferências voluntárias via convênio de saída do Estado de Minas Gerais para seus municípios em valores nominais de 2011 - 2018.....	40
GRÁFICO 3 - Transferências voluntárias via convênio de saída do Estado de Minas Gerais para seus municípios em percentual de 2011 - 2018	41
GRÁFICO 4 - Percentual de emendas em relação ao objeto realizado de 2011 - 2014	53
GRÁFICO 5 - Percentual de emendas em relação ao objeto realizado de 2015 - 2018	53
GRÁFICO 6 - Percentual de indicações celebradas por partido do parlamentar responsável de 2011 - 2014	57
GRÁFICO 7 - Percentual de indicações celebradas por coligação do deputado de 2011 - 2014	59
GRÁFICO 8 - Percentual de indicações celebradas por partido do parlamentar responsável de 2015 - 2018	60
GRÁFICO 9 - Percentual de indicações celebradas por coligação do deputado de 2015 - 2018.....	61
GRÁFICO 10 - Percentual de partidos dos prefeitos de 2011 - 2014	62
GRÁFICO 11 - Percentual de partidos por coligação no governo municipal de Minas Gerais de 2011 - 2014	64

GRÁFICO 12 - Percentual de convênios celebrados em relação ao partido dos prefeitos responsáveis de 2011 - 2014	64
GRÁFICO 13 - Percentual de convênios celebrados em relação à coligação dos prefeitos de 2011 - 2014	65
GRÁFICO 14 - Percentual de partidos dos prefeitos de 2015 - 2018	66
GRÁFICO 15 - Percentual de partidos por coligação no governo municipal de Minas Gerais de 2015 - 2018	67
GRÁFICO 16 - Percentual de convênios celebrados em relação à coligação dos prefeitos de 2015 - 2018	68
GRÁFICO 17 - Valores percentuais das emendas em relação aos partidos dos prefeitos de 2011 - 2014	69
GRÁFICO 18 - Valores percentuais das emendas em relação aos partidos dos prefeitos de 2011 - 2014	72
GRÁFICO 19 - Valores percentuais das emendas em relação às coligações dos partidos dos prefeitos de 2011 - 2014	73
GRÁFICO 20 - Valores percentuais das emendas em relação aos partidos dos prefeitos de 2015 - 2018	74
GRÁFICO 21 - Valores percentuais das emendas em relação às coligações dos partidos dos prefeitos de 2011 - 2014	75

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Arrecadação Tributária em Valores Nominais da União e da soma dos 27 Estados de 2013 - 2018	27
TABELA 2 - Montante Transferido pela União aos Seus estados e municípios em Valores Nominais de 2016 - 2019	30

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Transferências Intergovernamentais Top Down e Bottom Up	29
FIGURA 2 - Convênios de entrada x convênios de saída	33
FIGURA 3 - Gráficos dos Percentuais de emendas celebradas por convenente do estado de Minas Gerais de 2011 - 2014	49
FIGURA 4 - Gráficos dos Percentuais de emendas celebradas por convenente do estado de Minas Gerais de 2015 - 2018	50

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Divisão Tributária Por Ente Federado	26
QUADRO 2 - Coligações no período 2011 - 2014	55
QUADRO 3 - Coligações no período 2015 - 2018	56

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. MODELO FEDERALISTA BRASILEIRO E AS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS	16
2.1 Histórico do Federalismo no Brasil.....	17
2.2 Implicações do Federalismo no Brasil.....	19
2.2.1 Presidencialismo de Coalizão	20
2.2.2 Disputa de Recursos	21
3. DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS	24
3.1 Transferências Intergovernamentais de Recursos.....	28
3.2 Transferências Voluntárias.....	31
4. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS PARA SEUS MUNICÍPIOS	34
4.1 Orçamento Público e Mineiro	35
4.2 Emendas Parlamentares	36
4.3 Convênios de Saída.....	39
4.4 Emendas impositivas	41
5. METODOLOGIA	43
5.1 Método de Pesquisa	43
5.2 Universo	44
5.3 Obtenção de Dados	45
5.4 Tratamento e Análise de Dados	46
6. ANÁLISE DAS EMENDAS PARLAMENTARES.....	47
6.1 Emendas Parlamentares em Minas Gerais.....	48
6.2 Emendas Celebradas via SEINFRA.....	50
7. ANÁLISE POLÍTICA	55
7.1 Coligações.....	55

7.2 Conexão Partidária Legislativa.....	56
7.2.1 Governo Anastasia.....	57
7.2.2 Governo Pimentel.....	60
7.3 Conexão Partidária Municipal.....	62
7.3.1 Governo Anastasia.....	62
7.3.2 Governo Pimentel.....	66
8. ANÁLISE DE VALORES	71
8.1 Governo Anastasia	71
8.2 Governo Pimentel	73
9. RESULTADOS.....	76
10. CONSIDERAÇÕES FINAIS	80
11. REFERÊNCIAS.....	83

1. INTRODUÇÃO

O regime político democrático adotado no Brasil passou por constantes mudanças no decorrer de sua história, desde a proclamação da República em 1889 até os dias atuais. Apesar de apresentar características de um formato de estado federalista desde o período colonial, em que o país foi dividido administrativamente em capitanias, é com a queda do regime autoritário e a instituição da Constituição da República de 1988 que o Brasil passou a adotar uma forma federalista tripartite, tendo como entes federados a União, os estados e o Distrito Federal e pela primeira vez em sua história os municípios. Tal formato federalista desembocou também na chamada descentralização fiscal, de forma que, cada ente da federação foi responsabilizado, através de instrumentos constitucionais, de arrecadar, principalmente em forma de impostos e contribuições, recursos para sustentar a administração pública e executar políticas e obras em prol do bem estar social.

Entretanto, “o estilo de crescimento das últimas décadas aprofundou, de forma notável, a heterogeneidade estrutural da sociedade brasileira, uma característica marcante de nosso processo histórico de desenvolvimento” (ABRANCHES, 1988, p. 1). Com o aumento dessas heterogeneidades, surgem cada vez mais demandas sociais, de escopos muitos distintos entre si, as quais abrangem diversos segmentos sociais. Nesse tocante, surgem também cada vez mais ideais político partidários, visando representar tais parcelas da sociedade.

Nessa alçada, como dito por Abranches (2018), o grande montante de partidos políticos, unido ao sistema de governo presidencialista adotado pelo país gera o fenômeno chamado pelo autor de Presidencialismo de Coalizão, o qual resulta na necessidade da formação de coalizões entre partidos, de forma a promover a governabilidade do chefe do Executivo Federal, mas que se reflete também nos âmbitos estadual e municipal. Tais coalizões, entretanto, geram certos custos de governabilidade, uma vez que cada ator político é dotado de racionalidade para tomada de decisão, podendo gerar instabilidade ou até mesmo o favorecimento de determinados seguimentos na formação da agenda política e no repasse dos recursos entre os entes.

Nesse sentido, tem-se a preocupação acerca da influência de fatores advindos dessas coligações partidárias e dos interesses dos agentes políticos nas

transferências de recursos entre os entes federados, uma vez que um dos modelos, que constitui em transferências voluntárias de recursos, é concebido através de emendas parlamentares e instrumentalizado através dos convênios de saída.

As chamadas emendas parlamentares têm concentrado no decorrer dos anos milhões do orçamento de Minas Gerais, como pode ser observado no Portal da Transparência do Estado, sendo indicadas por deputados estaduais a municípios e Organizações da Sociedade Civil (OSCs), no intuito de promover obras públicas através de convênios de saída e, até o fim do exercício de 2018, aprovadas pelo chefe do Executivo estadual. No que tange aos repasses para os municípios, após a aprovação da indicação de emenda parlamentar os convênios de saída são celebrados entre as Secretarias de Estado, e outras intendenções estatais, junto às prefeituras. A título de exemplo, constam as obras de caráter de infraestrutura, como as de pavimentação de vias públicas, que são celebradas entre a Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade (SEINFRA) e determinado município.

As emendas parlamentares são motivo de constantes controvérsias e debates tanto por veículos de imprensa quanto por teóricos da ciência política, tendo em vista sua exposição a fragilidades como a corrupção e a troca de favores entre coalizões partidárias, principalmente em um contexto em que as indicações e aprovações são decorrentes de decisões discricionárias dos agentes políticos. Logo, surge como problema de pesquisa observar a distribuição dos recursos oriundos das emendas parlamentares em Minas Gerais e se há indícios de que essas podem ter sido utilizadas pelos atores políticos em vias de promover a governabilidade do chefe do Executivo.

Nesse sentido, o presente trabalho tem como objetivo analisar as emendas parlamentares, no âmbito de Minas Gerais, celebradas via convênio de saída entre a SEINFRA e os municípios nos períodos de 2011 a 2014 e de 2015 a 2018, com o intuito de observar se há indícios de que essas possam ter sido utilizadas como forma de garantia e busca da governabilidade do Executivo estadual. Especificamente serão analisados os recursos distribuídos em relação à filiação partidária dos prefeitos municipais e os quantitativos de indicações aprovadas em relação ao partido dos parlamentares responsáveis. Após este

levantamento, serão observados esses resultados também em relação às coligações partidárias presentes à época.

A escolha desse universo de dados foi realizada tendo em vista que, as obras de infraestrutura constituem um dos principais destinos dos recursos de emendas em Minas Gerais, apesar de essas não serem de cunho obrigatório como por exemplo as da área da saúde. Dessa forma, tem-se um montante relevante de dados cuja característica é mais favorável a possíveis direcionamentos discricionários por parte de agentes políticos. Além disso, o período abordado foi selecionado a fim de observar dois mandatos de governadores de ideologias distintas, no caso de Antônio Anastasia do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Fernando Pimentel do Partido dos Trabalhadores (PT).

Dessa forma, o estudo foi estruturado em 10 capítulos a partir dessa introdução, tendo o segundo capítulo contextualizado o que é o federalismo de uma forma geral e como esse se dá no cenário brasileiro e suas implicações. O terceiro capítulo é responsável por tratar dos conceitos das distribuições de recursos entre os entes federados, apresentando quais os modelos existentes e introduzindo o conceito das transferências voluntárias, que são o foco desse trabalho. O capítulo 4 aborda o modelo de transferência voluntária estudado, explicando os conceitos de orçamento público e emendas parlamentares até chegar nos convênios de saída. Ainda no capítulo 4 é tratada da nova legislação acerca das emendas impositivas.

O capítulo 5 demonstra a metodologia utilizada, que consiste em uma análise de dados secundários comparativa, em que serão relacionadas as variáveis quantitativas de percentual de emendas aprovadas em relação ao partido do parlamentar responsável pela indicação, percentual de municípios por partido do prefeito que receberam recursos de emendas parlamentares via celebração de convênios e por último do percentual de valores recebidos por município em relação ao partido do prefeito responsável pelo convênio. Além disso, serão observados também os aspectos político-econômicos presentes em ambos os períodos, a fim de verificar se esses podem ter contribuído na decisão dos atores políticos à época.

Os capítulos 6, 7 e 8 trazem as análises das variáveis descritas acima, que posteriormente serão reunidas e apontadas no capítulo 9, que consiste em

uma seção de apresentação dos resultados. A partir desses resultados e da revisão bibliográfica apresentada nos capítulos anteriores serão tratadas as considerações finais, de forma a demonstrar se a hipótese anteriormente levantada foi comprovada e também discutir sobre o impacto que a nova medida adotada pelo Legislativo estadual, em forma da Emenda Constitucional (EC) 96/2018 que trata do orçamento impositivo em relação às emendas parlamentares, poderá acarretar nas escolhas futuras de repasses de recursos aos municípios.

2. MODELO FEDERALISTA BRASILEIRO E AS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

O estado democrático é representado através do regime político que opera determinada nação e em como tal mecanismo proporciona a soberania popular em detrimento ao interesse dos governantes. Sendo assim, tendo em vista a organização territorial do poder político no contexto mundial, tem-se atualmente, como colocado por Soares (2018), três formas de estado democráticos, sendo estes a forma unitária, a confederada e a federalista.

O estado Unitário, como tido por Saldanha (2009), representa o modelo cujo poder político de governo é regido por apenas um órgão, de forma que, todos os negócios e decisões públicas são delimitadas por esse ente unitário. “O governo central controla a vida política de todo território nacional, estando as subunidades nacionais em posição subordinada à estrutura central de poder” (SOARES, 2018, p. 174). Países como França, Itália, Espanha, Portugal e México são exemplos de governos unitários.

O formato confederado por sua vez corresponde àquele em que, conforme Soares (2018), ocorre uma descentralização territorial considerável do poder político. Dessa forma, conforme Saldanha (2009) é efetuada uma união entre nações soberanas, com o “objetivo de estabelecer determinadas tarefas comuns, tais como defender o território e garantir a segurança interna” (SALDANHA, 2009, p. 330). Tal união, segundo Soares (2018) é tida através de tratados internacionais entre os grupos soberanos, de forma que, o modelo de estado é composto por relações de hierarquias, contendo um governo central que se encontra no topo.

Por conseguinte, tem-se o federalismo, o qual “constitui-se em uma forma inovadora de lidar com a organização político territorial de poder” (ELAZAR, 1987 *apud* ABRUCIO, 2005, p. 3). Aprofundando mais no tema através da fala de Elazar (1987), colocada por Abrúcio (2005) em sua obra, observa-se que,

um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles (ELAZAR, 1987 *apud* ABRUCIO, 2005, p. 4).

Sendo assim, segundo Soares (2018) pode-se conceituar o federalismo como um formato de organização político territorial, que abrange a existência de

níveis autônomos de governo, sendo esses compostos por um nível central, instrumentalizado como o governo nacional, e outros descentralizados, compostos pelos governos subnacionais.

Os entes governamentais têm poderes únicos e concorrentes para governar sobre o mesmo território e povo, sendo que a união governa o território nacional e seus cidadãos, enquanto as unidades subnacionais governam uma parte delimitada do território nacional com seus habitantes (SOARES, 2018, p. 176).

Além disso, observa-se que,

países com maior extensão territorial e população, como Estados Unidos, Canadá, México e Rússia, são, em geral, organizados como federações, especialmente no intuito de aproximar mais os cidadãos de seus governantes, permitindo aos primeiros vocalizar suas preferências perante os segundos e, também, controlá-los e fiscalizá-los no exercício de suas funções públicas (ANASTASIA, 2015, p. 144).

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2016), o Brasil ocupa a quinta colocação entre os países com maior extensão territorial do mundo, medindo 8.514.879 km², além de possuir uma população com mais de 208 milhões de habitantes. Tais características, somadas às desigualdades socioeconômicas oriundas de um desenvolvimento conturbado no país, que vem desde sua colonização e perpassa diversos momentos de instabilidade tanto econômica quanto política, fizeram com que o formato de estado federalista fosse fortalecido no Brasil.

2.1 Histórico do Federalismo no Brasil

Partindo então para o estreitamento do federalismo no âmbito do Brasil, a forma de estado federalista, como demonstra Arretche (2001) está presente no país desde 1834, quando “esta estrutura recebeu reconhecimento formal no Ato Adicional de 1834, o qual reconstituiu o Brasil imperial sob a forma federativa” (RIKER, 1975 *apud* ARRETCHÉ, 2001, p. 23). Tal formato federalista é então mantido em 1889, no momento em que a república surge como sucessora do imperialismo, e perpassou por diversos desequilíbrios tanto políticos, quanto nos níveis de governo.

Segundo Abrúcio (2005), é possível observar uma análise histórica em que o federalismo no Brasil perpassa por diversos desequilíbrios entre os níveis de governo. Na república velha, os estados tinham amplo poder, pouca

cooperação entre si e o governo federal era fraco. Já em Vargas, o governo federal se fortaleceu, mas os estados, principalmente durante o Estado Novo, perderam suas forças. “O interregno 1946-64 foi o primeiro momento de maior equilíbrio em nossa Federação, tanto do ponto de vista da relação entre as esferas de poder como da prática democrática” (ABRUCIO, 2005, p. 9). Entretanto, o período militar novamente põe por terra o sistema federal, visto que, como já apontava José Murilo de Carvalho (2018), os conservadores, por vezes, detêm maior estima à centralização.

A redemocratização é um novo marco para o federalismo brasileiro,

resultado da união entre forças descentralizadoras democráticas com grupos regionais tradicionais, que se aproveitaram do enfraquecimento do Governo Federal num contexto de esgotamento do modelo varguista e do Estado nacional-desenvolvimentista a ele subjacente (ABRUCIO, 2005, p. 10).

Carvalho (2018) dispõe que “a nova república começou em clima de otimismo, embalada pelo entusiasmo das grandes demonstrações cívicas em favor das eleições diretas” (CARVALHO, 2018, p. 202), postergando-se com a eleição de 1986, que teve como objetivo montar a Assembleia Nacional Constituinte, a qual “trabalhou mais de um ano na redação da Constituição” (CARVALHO, 2018, p. 202). Foi então, a partir da Carta Magna de 1988, que pela primeira vez os governos locais, em forma dos municípios, foram incorporados como entes da federação.

Dessa forma, mantendo características já existentes e somando as novas delimitações da Constituição Federal de 1988, tem-se o Brasil como “uma República Federativa, bicameral, presidencialista, com representação proporcional e multipartidarismo”. (ANASTASIA, 2015, p. 143) Além disso, transcorre que a forma de estado federalista do país adota além da União

os 26 estados, o Distrito Federal e os 5.565 municípios, o que confere ao país características singulares, se comparado às demais federações, onde apenas os estados e províncias são dotados de autonomia político-administrativa (ANASTASIA, 2015, p. 143).

Com a adoção dos municípios à federação, surge a possibilidade da formulação de políticas públicas voltadas de forma específica, uma vez que, os agentes políticos presentes nas esferas municipais detêm maior conhecimento das necessidades da população local. Entretanto, em consonância, aparecem

uma série de desafios, tendo em vista o dever de englobar as necessidades de diversos grupos sociais em um sistema de governo presidencialista que depende fortemente do apoio das câmaras legislativas, tanto nacionais quanto regionais, de forma que

a descentralização, embora passe pelas discussões da democratização e da eficácia, tem como patamar inicial a necessidade de serem criados instrumentos que coloquem os municípios em condições minimamente equânimes para execução das políticas que lhes são repassadas (ABRUCIO; COUTO, 1996. p7).

2.2 Implicações do Federalismo no Brasil

É nessa ótica, do sistema descentralizado e dividido entre os três entes federados, União, estados e municípios, em que cada um destes possui suas responsabilidades, deveres e direitos, ao mesmo tempo em que todos devem agir de forma consonante e compartilhada, que a atuação tanto da administração pública burocrata quanto política devem se dar de forma íntegra em vias de alcançar o máximo de bem estar social para sua população.

Segundo Abranches (2018) a consolidação do federalismo como um dos modelos mais duráveis da história da política brasileira trouxe consigo implicações tanto políticas quanto institucionais significativas. Como visto anteriormente, a ação conjunta da federação mostra-se como mecanismo imprescindível, uma vez que a administração pública regional, em forma dos municípios, detêm capacidade de observar de forma mais aproximada as demandas locais, ao contrário, por exemplo, dos estados, que muitas vezes possuem grandes territórios, os quais contemplam diversidades tanto geográficas como sociais e econômicas.

De acordo com Abranches (1988), o crescimento da sociedade brasileira trouxe consigo um fenômeno de aprofundamento da heterogeneidade estrutural da população, em que as desigualdades sociais estão cada vez mais acentuadas, tanto no âmbito social como no político e econômico. Tal heterogeneidade é visível nos planos sociológico, macroeconômico e macropolítico, o que traz demandas de diversas formas para os entes federados e expectativas distintas para os diversos segmentos da sociedade.

2.2.1 Presidencialismo de Coalizão

A democracia pode ser idealizada como um regime político em que a sociedade detém maior poder de influenciar nas tomadas de decisão, seja de forma participativa, ou, como visto nos modelos da atualidade, de maneira representativa, através de seus líderes votados via modelos de eleição utilizado.

Dessa forma, tem-se que, em um paradigma atual, tratar da democracia é observar que essa “transformou-se em um conjunto de instituições representado pelo discurso normativo de ideal de governo, com o objetivo de garantir direitos, dentre eles a soberania popular, a liberdade e a igualdade” (DUTKA, 2016, p.27).

Sendo então o Brasil composto por uma sociedade heterogênea, nasce conforme Abranches (2018) o estímulo ao multipartidarismo, de forma a contemplar e defender as necessidades desses distintos grupos sociais. Tendo em vista que o Brasil, assim como os Estados Unidos da América, utiliza do sistema presidencialista, tal multipartidarismo, combinado ao modelo presidencialista brasileiro, gera um fenômeno de necessidade de coligações constantes entre os partidos políticos, ou seja, uma união entre dois ou mais partidos que indicam de forma conjunta seus candidatos durante a eleição, em vias de prover a governabilidade aos chefes do executivo. Dessa forma “o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o "presidencialismo imperial", organiza o Executivo com base em grandes coalizões” (ABRANCHES, 1988, p 21). Este fenômeno é nomeado por Abranches como Presidencialismo de Coalizão.

No Brasil, segundo Fleischer (2015) às coligações eleitorais e coalizões governativas têm sido usadas desde a constituição de 1946, tendo a ditadura militar sendo o único período em que tal situação não é observada.

Tais coalizões são observadas nos três níveis da federação, impactando diretamente na eleição e governabilidade tanto na esfera federal quanto nas estaduais e municipais. Sendo assim, as coalizões partidárias podem constituir-se em majoritárias e proporcionais, sendo que, as coligações majoritárias correspondem às eleições de mesmo nome, ou seja, as escolhas para prefeitos, governadores, senadores e para o presidente da república. “Nas eleições majoritárias, a coligação é responsável por definir o tempo do horário eleitoral gratuito de cada candidato, já que o tamanho da bancada parlamentar na

Câmara dos Deputados é utilizado como base do cálculo” (OLIVEIRA; RODRIGUES, 2013, p.1).

Já as proporcionais são aquelas voltadas às eleições de vereadores e deputados, estes tanto no âmbito estadual quanto federal. Além de promover a duração do horário eleitoral, esse modelo influi de forma direta na definição dos candidatos eleitos, uma vez que, “as vagas eletivas são distribuídas em proporção aos votos obtidos pelos partidos ou coligações partidárias” (OLIVEIRA; RODRIGUES, 2013, p.1), ou seja, “esse sistema faz com que um candidato com muitos votos ajude a eleger candidatos da sua coligação ou partido com menos votos”(OLIVEIRA; RODRIGUES, 2013, p.1).

Tais alianças demandam pactos e condições entre os participantes, o que torna-se, espontaneamente, “um processo de negociação e conflito, no qual os partidos na coalizão se enfrentam em manobras calculadas para obter cargos e influência decisória” (ABRANCHES, 1988, p. 28), os quais se desdobram em demandas incorporadas nas agendas políticas, repasses de recursos entre os níveis da federação e outros mecanismos, de forma que, as manobras dos partidos buscam influenciar não somente os outros membros da coalizão, mas também suas bases internas, militantes e apoiadores.

2.2.2 Disputa de Recursos

Ainda no tocante a representatividade advinda do modelo democrático em evidência e da constante necessidade de coalizões por parte dos partidos políticos, observa-se um fenômeno de disputa de recursos entre os representantes eleitos pela sociedade, seja no âmbito local quanto intergovernamental.

Tal disputa é oriunda do sistema proporcional adotado no Brasil para a disputa de cadeiras na câmara dos deputados, sendo que

o Brasil utiliza a representação proporcional de lista aberta para eleger deputados e vereadores desde 1945. Este sistema resistiu a duas Assembleias Constituintes (1946 e 1987-1988) e passou incólume às constantes mudanças eleitorais promovidas pelo Regime Militar, e hoje faz parte do texto constitucional, que em seu artigo 45, define que: “A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada estado, em cada Território e no Distrito Federal” (NICOLAU, 2015, p. 104).

Na eleição para a câmara dos deputados, o processo de distribuição das cadeiras, como apresentado pela Agência Senado (2018), ocorre em 3 passos, sendo estes: o cálculo do quociente eleitoral, o cálculo do quociente partidário e a distribuição das cadeiras não preenchidas ou sobras.

O quociente eleitoral, que varia para cada estado, consiste no resultado da divisão do total de votos válidos pelo número de cadeiras em disputa. “Ele define o desempenho mínimo que cada grupo precisa obter para ter direito a uma cadeira” (AGÊNCIA SENADO, 2018, p. 1).

Em seguida como tido pela Agência Senado (2018), buscando-se o quociente partidário, os votos de cada partido ou coligação são divididos pelo quociente eleitoral, de forma que, os partidos que não conseguiram atingir o valor 1 são excluídos da distribuição de cadeiras. Por último, não tendo todas as cadeiras preenchidas através dos passos anteriores, o total de votos de cada partido é dividido pelo número de cadeiras obtidas no primeiro passo acrescido de 1. Essa média é comparada então a dos demais partidos, levando a cadeira restante o que tiver maior média. Sendo assim, o total de cadeiras obtidas pelos partidos/coligações é o somatório das cadeiras distribuídas no processo.

Dessa forma, como colocado por Nicolau (2015) os partidos buscam coalizões no âmbito legislativo com o intuito de fugir do quociente eleitoral, uma vez que partidos que compõem coligações maiores e mais fortes tendem a obter maior número de cadeiras nas assembleias e na câmara dos deputados.

Além disso, outro impacto negativo e que contribui para a disputa de recursos diz respeito a não isonomia entre o tamanho do estado, tanto populacional quanto regional, e o número de cadeiras a que este tem direito. Isso ocorre segundo Nicolau (1997) devido às regras constitucionais adotadas e a não revisão periódica do número de representantes em relação às alterações populacionais como migração e crescimento. No tocante às regras constitucionais, tem-se como complicação a instauração de um número mínimo e um máximo de representantes por federação sem levar em conta o tamanho e a representatividade dessa. Sendo assim, federações menores ficam sobrepresentadas enquanto outras maiores, como Minas Gerais e São Paulo, sub representadas.

Logo, a união desses fatores cria um fenômeno em que, os representantes eleitos tendem a disputar recursos para realocar em suas regiões.

Tal situação ocorre, uma vez que, regiões com maior população terão os recursos limitados ao máximo de cadeiras, e, unido aos pactos e acordos oriundos das coalizões, os recursos tendem a ser cada vez mais disputado entre os entes locais.

3. DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL E A DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS

O processo de transformação do modelo de estado acarreta uma série de mudanças estruturais, e quando se trata da adoção de formas de estados descentralizados como o federalista, uma dessas implicações consiste na descentralização fiscal. Trazendo uma definição mais simples, pode-se dizer que a descentralização fiscal consiste na “participação crescente dos níveis de governo intermediários e/ou locais na geração e alocação dos recursos públicos e, principalmente, na tomada de decisões das ações governamentais” (AFONSO; LOBO, 1996, p. 5).

Sendo assim, tal forma de estado federativo implica em uma autonomia dos entes federados, ou seja, dos governos regionais e locais, no que diz respeito aos processos de alocação e arrecadação de recursos, no processo de decisão, e sendo assim, na formulação e implementação de políticas voltadas para os cidadãos. De acordo com Afonso e Lobo (1996) não há um padrão ou modelo teórico ideal para o arranjo tributário ou para as relações intergovernamentais, de forma que, as estruturas são moldadas de acordo com as características de cada país.

O Brasil é a federação que possui um dos processos de descentralização fiscal mais peculiares do mundo, tendo em vista a adoção também dos municípios como entes federados. Os moldes adotados no país foram delimitados a partir do Código Tributário Nacional (CTN) de 1966 e da Constituição da República de 1988 (CF/88), em que foram estabelecidos conjuntos de competências tributárias, ou seja, normas que têm como objetivo instruir e obter tributos para os entes federados:

“Art. 3º tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada” (BRASIL, 1966).

Art. 145. A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - Impostos;

II - Taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

§ 1o - Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

§ 2o - As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos
(BRASIL, 1988).

Nesse sentido, os artigos 145 a 162 da CF/88 e o CTN definem as competências tributárias dos entes federados. Sendo assim, em consonância com os artigos 21 a 32 da constituição cidadã, que instituem as responsabilidades da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, se estabelece o chamado Federalismo Fiscal.

Os impostos, segundo o CTN, podem ser definidos como: “Art. 16. Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte” (BRASIL, 1966). Sendo assim, como tido por Schoueri (2019), os impostos surgem como um mecanismo de custear as despesas gerais do estado, as quais são direcionadas ao bem estar social dos cidadãos.

Já as taxas, expressas também no art. 145 da constituição, constituem, segundo Schoueri (2019) em cobranças referentes a atividades do estado, que podem dar-se em forma de serviços públicos específicos ou do poder de polícia.

A fim de observar melhor esse cenário, o Quadro 1 demonstra como se dá a divisão tributária brasileira, separando os impostos e contribuições de competência de cada esfera da federação.

Quadro 1: Divisão tributária por ente federado.

Ente Federado	Impostos
Municípios	Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis Intervivos (ITBI) Imposto sobre Serviços (ISS)
Estados	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) Imposto sobre a Propriedade de Veículo Automotores (IPVA) Imposto sobre Transmissão Causa Mortis de Qualquer Bem ou Direito (ITCMD)
União	Imposto de Importação (II) Imposto de Renda (IR) Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros (IOF) Imposto de Exportação (IE) Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR) Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) Programa de Integração Social (PIS) Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)

Fonte: Senado Federal.
 Elaboração Própria.

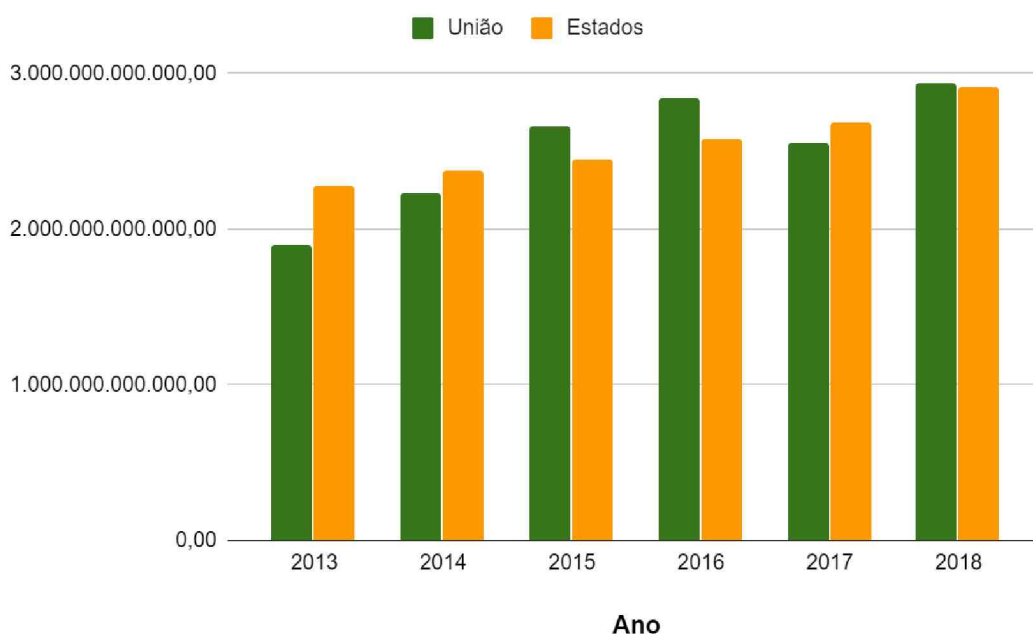
Ao observar a distribuição tributária presente no quadro anterior, é possível observar que a esfera da União possui um número de tributos e contribuições maior em relação aos outros entes federados, a qual sugere que essa seja dotada de uma maior concentração da arrecadação. A título de exemplo, a Tabela 1 e o Gráfico 1 demonstram a arrecadação tributária em valores nominais no período de 2013 a 2018 da União e da soma de todos os 26 estados federados, incluindo o Distrito Federal.

Tabela 1: Arrecadação tributária em valores nominais da União e da soma dos 26 Estados e o Distrito Federal de 2013 – 2018.

Ano	União	Estados
2013	R\$1.893.613.719.099,78	R\$2.276.651.825.502,00
2014	R\$2.238.551.079.327,88	R\$2.375.885.024.984,00
2015	R\$2.665.685.375.159,13	R\$2.443.092.994.346,00
2016	R\$2.839.711.583.462,82	R\$2.579.808.359.281,00
2017	R\$2.558.047.412.866,96	R\$2.684.815.344.699,00
2018	R\$2.942.387.872.873,97	R\$2.914.227.730.722,00

Fonte: Portal da Transparência da União.
Receita Federal.
Elaboração Própria.

Gráfico 1: Arrecadação tributária em valores nominais da União e da soma dos 26 Estados e o Distrito Federal de 2013 – 2018.



Fonte: Portal da Transparência da União.
Receita Federal.
Elaboração Própria.

Através desses dados é possível observar que, mesmo a soma da arrecadação anual de todos os 26 estados, incluindo o Distrito Federal, em alguns dos anos abordados é inferior à arrecadação anual da esfera do Governo Federal, sendo que em todos os períodos os valores são aproximados.

Contudo, apesar de alguns entes, como a União no caso brasileiro, obterem maior arrecadação de recursos, o modelo descentralizado, de forma a otimizar a utilização desses capitais, propicia o fenômeno de transferências intergovernamentais de recursos, ou seja, um repasse dos montantes arrecadados entre as esferas de governo, as quais são balizadas por instrumentos como a Constituição de 1988 e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de 2000. Na seção a seguir, tem-se de forma mais aprofundada o funcionamento destes mecanismos.

3.1 Transferências Intergovernamentais de Recursos

Como já observado anteriormente, é de competência da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios prezar pelo Estado de bem-estar social, conforme tido na carta magna de 1988:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I– Construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II– Garantir o desenvolvimento nacional;

III– Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV– Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade

e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

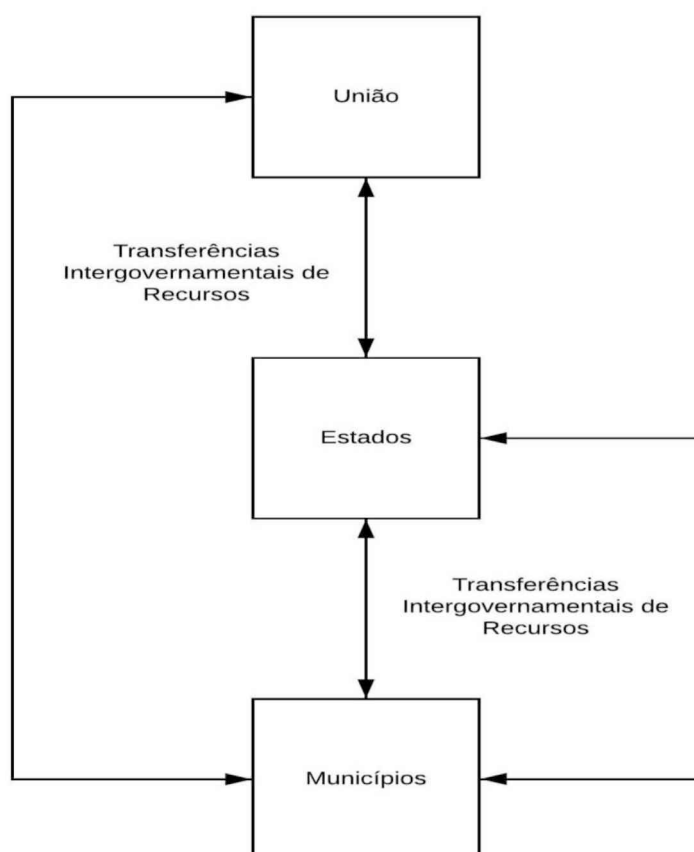
Entretanto, para atingir tais objetivos, é necessário que o ente federado seja dotado de recursos financeiros suficientes, uma vez que, “persistem no Brasil desigualdades locais e regionais quanto à disponibilidade de recursos, principalmente financeiros” (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2016, p. 1), seja entre as federações, seja entre entes presentes na mesma esfera federada.

Nesse sentido, para além da arrecadação supracitada prevista na Constituição de 1988 e no CTN, tem-se as chamadas transferências intergovernamentais de recursos, que consistem no remanejamento de recursos financeiros oriundos de um ente federado para outro, ou seja, “trata-se de um mecanismo por meio do qual os Entes Federativos compartilham suas receitas entre si” (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2016, p. 2).

De acordo com o Ministério da Fazenda (2016), tal repartição de recursos, seja corrente ou de capital, pode ser feita tanto de forma *top down*, ou seja, da União para os estados e municípios, e estados para os municípios,

quanto de forma *Bottom Up*, partindo das esferas locais para as estaduais e dos municípios e estados para a União, como mostra a Figura 1. Entretanto, no Brasil, “ela ocorre quase que exclusivamente no sentido União para estados, Distrito Federal e municípios, e dos estados para seus municípios” (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2016, p. 2).

Figura 1 - Transferências Intergovernamentais Top Down e Bottom Up.



Fonte: Ministério da Fazenda – 2016.
Elaboração Própria.

Sendo assim, tendo em vista as disparidades de recursos entre os entes e o ideal colocado pelo Ministério da Fazenda, espera-se como objetivo das transferências intergovernamentais prover melhor equilíbrio fiscal entre os entes, de forma a ampliar a qualidade da intervenção do setor público, maximizar a aplicação de recursos, uma vez que beneficia as variações espaciais da administração pública, focalizar em políticas para áreas mais vulneráveis e “contribuir para o aperfeiçoamento da informação, responsividade em relação aos cidadãos e *accountability*” (BIJOS, 2013 *apud* RODDEN, 2005, p. 27). A título de

exemplo, Tabela 3 traz o montante transferido em valores nominais pela União aos seus estados e municípios no período de 2016 a 2019.

Tabela 2: Montante transferido pela União aos seus estados e municípios em valores nominais de 2016 – 2019.

Ano	Valor Transferido aos Estados	Valor Transferido aos Municípios	Valor Total Transferido
2016	R\$112.626.606.998,09	R\$226.380.963.999,24	R\$339.007.570.997,33
2017	R\$106.696.726.420,23	R\$218.276.304.391,51	R\$324.973.030.811,74
2018	R\$116.413.864.488,65	R\$241.391.824.986,99	R\$357.805.689.475,64
2019	R\$149.752.245.976,41	R\$252.296.287.957,60	R\$402.048.533.934,01

Fonte: Portal da Transparência da União.
Elaboração do Autor

Adentrando no tocante a essas transferências, têm-se diferentes classificações, oriundas da natureza e objetivos para os quais destinam-se os recursos. Segundo o Ministério da Fazenda (2016), as transferências intergovernamentais podem classificar-se em: transferências obrigatórias, as quais dividem-se em transferências legais e constitucionais e as transferências discricionárias, que contemplam as transferências por delegação, específicas e voluntárias, estas serão melhor explicitadas na seção posterior, entretanto, cabe aqui ressaltar de forma sucinta a matéria dos demais modelos, tendo em vista a relevância das mesmas no cenário da descentralização fiscal brasileira.

As transferências obrigatórias de recursos constituem naquelas que são definidas por instrumento legal, ou seja, de forma vinculada. Nesse sentido, essas são delimitadas entre transferências obrigatórias de cunho legal e transferências obrigatórias de cunho constitucional.

As denominadas transferências obrigatórias legais são aquelas que constituem “das parcelas das receitas federais arrecadadas pela União, repassadas aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, previstas em leis específicas” (ÁLVARES; BRANCO, 2018, p. 9). Dessa forma, entende-se que tais transferências dependem de leis específicas, ou seja, o beneficiário necessita estar enquadrado em algum requisito legal para ter acesso aos recursos. A título de exemplo tem-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE).

Já as transferências obrigatórias constitucionais são aquelas que estão previstas na Constituição Federal, cujo “objetivo do repasse é amenizar as desigualdades regionais e promover o equilíbrio socioeconômico entre estados e municípios” (ÁLVARES; BRANCO, 2018, p. 9). Sendo assim, tais transferências não possuem nenhum fator condicionante, ou seja, o ente beneficiado, ao contrário do caso legal, não precisa se enquadrar em nenhum critério específico, uma vez que essas transferências já estão previstas na CF/88, sendo regulamentadas automaticamente por leis e diretrizes. Tal modelo pode ser visto através do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

As transferências discricionárias por sua vez são aquelas que estão relacionadas a regulamentação da matéria e dependem de celebração de instrumento jurídico específico entre os entes envolvidos, de forma que

foram criadas em razão da abrangência, complexidade, diversidade e extensão geográfica das demandas da população brasileira por serviços públicos, o que fez o Governo formular instrumentos descentralizadores das ações públicas, voltados para programas ou iniciativas prioritárias bem determinadas (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2016, p. 8).

Sendo assim as transferências discricionárias podem dividir-se em transferências discricionárias específicas, “cujo atendimento de requisitos fiscais pelo beneficiário é dispensado por lei, e normalmente estão relacionadas a programas essenciais de governo” (TESOURO NACIONAL, 2019, p. 1), transferências discricionárias por delegação, “aquelas efetuadas entre Entes Federativos ou a consórcios públicos visando a execução descentralizada de projetos e ações públicas de responsabilidade exclusiva do concedente” (TESOURO NACIONAL, 2019, p. 1) e as chamadas Transferências Discricionárias Voluntárias ou, como mais utilizado, Transferências Voluntárias.

3.2 Transferências Voluntárias

Seguindo então os modelos de transferências intergovernamentais de recursos, tem-se aqui as chamadas transferências voluntárias. De acordo com a LRF, em seu artigo 25º,

entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (BRASIL, 2000).

Nesse sentido, pode-se aferir que “as transferências voluntárias são assim chamadas porque dependem de decisão ou vontade da concedente, e têm por objetivo a realização de obras ou a prestação de serviços de interesse comum” (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2016, p. 9). Tem-se aqui como concedente o órgão da administração pública ou ente federado que irá ceder o montante de recurso.

Sendo assim, essas não necessitam de exigência constitucional ou legal, sendo realizadas quando há a necessidade de prestação de obra ou serviço público que seja de interesse comum tanto do ente que necessita do recurso, quanto do ente que irá conceder o montante de capital, sendo facultativo ao ente concedente ceder tal recurso.

Essa situação pode ser exemplificada em forma de obras públicas como melhoramento de vias públicas (asfaltamentos, instalação de bloquetes), construção de infraestrutura hospitalar (edificações, leitos), dentre outras obras e serviços que são voltadas diretamente à melhoria do bem-estar da sociedade, ou seja, ao interesse público.

De acordo com Álvares e Branco (2018), o Governo Federal utiliza desse tipo de transferência como forma de viabilizar a execução de políticas públicas que ele não consegue executar diretamente. Tal premissa pode aplicar-se também no âmbito dos estados, visto que são os municípios que detêm maior proximidade às necessidades locais de suas populações, provendo assim obras e serviços de interesse comum de forma mais focalizada.

Os instrumentos legais pelos quais devem ser realizadas as transferências voluntárias consistem nos contratos de repasse e nos termos de convênio.

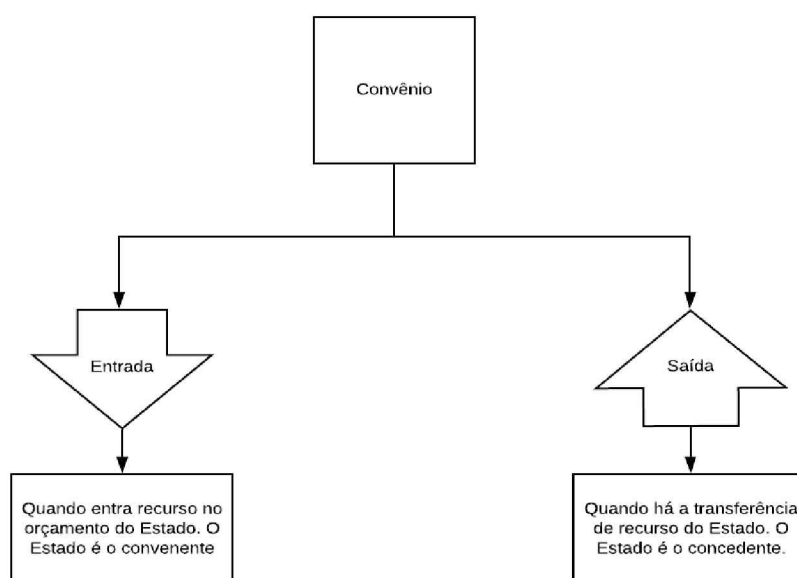
Através do Decreto nº 8.180 de dezembro de 2013, que altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, consta o contrato de repasse como um “instrumento administrativo, de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou

agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União” (BRASIL, 2013).

Dessa forma, os contratos de repasse ocorrem na medida que “um agente financeiro intermedia a relação jurídica havida entre as partes” (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2016, p. 9). Ou seja, para que ocorra a transferência do recurso, é necessário que o órgão concedente firme parceria com um agente ou instituição financeira, que irá intermediar o repasse de forma a realizar um acompanhamento da aplicação destes capitais, observar a correta aplicação do recurso, dentre outras atribuições.

Já na alçada dos convênios, como dito no Manual de Elaboração de Convênios do Governo de Minas Gerais (2017), estes podem ser entendidos como acordos entre duas partes, em que uma delas constitui-se de repartição pública, tendo em vista a realização de serviço ou obra pública, sem fins lucrativos e com tempo de execução determinado. Tal instrumento será melhor estudado posteriormente, mas pode-se introduzir que esse constitui-se em convênios de entrada, quando o recurso chega ao órgão, e de saída, quando o recurso está sendo cedido pelo órgão, exemplificado na Figura 2.

Figura 2: Convênios de entrada x convênios de saída.



Fonte: Sistema de Gestão de Convênios e Parcerias.
Elaboração Própria.

4. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS PARA SEUS MUNICÍPIOS

Como observado nas seções anteriores, a descentralização adotada no federalismo brasileiro fez com que cada um dos entes federados seja dotado de competências e recursos, de forma a agir em busca dos direitos e necessidades da população.

No cerne da União, como tratado no capítulo II da CF/88 em seus artigos 21 e 22, compete à União as matérias de interesse geral ou nacional, sendo divididas em competências exclusivas ou administrativas, cujo caráter é indelegável, e competências privativas, que são caracterizadas por serem de cunho legislativo e assim delegáveis. As competências exclusivas da União estão relacionadas, como previsto no art. 21 da CF/88 à execução ou prestação de serviços públicos, além de cuidar da defesa nacional, do cenário econômico (emitir moeda e administrar reservas cambiais) além da exploração de bens e serviços específicos.

O capítulo III da CF/88 trata sobre as competências dos estados, que de acordo com o disposto no inciso 1º do artigo 25 são aquelas que não estejam sobre a alçada da União e dos municípios, além das atribuições para legislar em caráter ambiental suplementar a União. Já no tocante aos municípios, trata-se de suas competências no capítulo IV da carta magna em seu art. 30, que incluem legislar sobre assuntos de interesse local, instituir e arrecadar tributos, suplementar a legislação federal no que couber, dentre outras atribuições.

Nesse sentido, é importante ressaltar que, o estado de Minas Gerais, de acordo com o panorama do último censo do IBGE (2010) e de informações mais recentes do próprio instituto, é composto por 853 municípios, que contemplam heterogeneidades tanto espaciais como econômicas e sociais, e que juntos formam uma população estimada de 21.168.791 habitantes.

Sendo assim, para que as políticas públicas voltadas à população mineira sejam implementadas de maneira eficiente, tendo em vista tais discrepâncias regionais, econômicas e sociais, surge a necessidade de apoio do estado para com seus municípios.

4.1 Orçamento Público e Mineiro

O orçamento público, como tido por Giacomoni (2012) é uma área multidisciplinar, de forma a apresentar diferentes naturezas, dentre elas a da política econômica, administração, jurídica, contábil e financeira. Nesse sentido, o orçamento governamental apresenta diversas finalidades, mas dentre elas, destaca-se como instrumento disciplinar das finanças públicas e de controle político.

Utilizando na noção de orçamento moderno, que segundo Giacomoni (2012) surge simultaneamente ao século XX, tem-se o orçamento público como instrumento dotado de mecanismos administrativos, “de forma que auxiliassem o Executivo nas várias etapas do processo administrativo: programação, execução e controle” (GIACOMONI, 2012, p. 58). Dessa forma, tem-se o orçamento público como a programação de trabalho do governo, sendo “um instrumento de planejamento que demonstra as decisões políticas e estabelece as prioridades do governo em relação ao atendimento das demandas da população” (VESPÚCIO, 2010 *apud* MIRANDA, 2015, p. 39).

No caso de Minas Gerais, são delimitadas na Constituição Estadual as orientações para a formulação do orçamento público estadual:

Art. 153 – Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I – o plano plurianual de ação governamental;
II – as diretrizes orçamentárias;
III – o orçamento anual (MINAS GERAIS, 1989).

Ainda, em seu parágrafo único, o artigo 154 traz a seguinte determinação: “o plano plurianual e os programas estaduais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado e submetidos à apreciação da Assembleia Legislativa” (MINAS GERAIS, 1989).

Logo, o orçamento mineiro é composto pelo Plano Mineiro de Desenvolvimento integrado (PMDI), o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O PMDI, segundo a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), tem como objetivo estipular as principais diretrizes de longo prazo para

a atuação do governo estadual, diretrizes estas que “balizarão a formulação dos demais instrumentos de planejamento” (MIRANDA, 2015, p. 39).

O PPAG, por sua vez, consiste em um instrumento de padronização do planejamento da administração pública estadual, em uma perspectiva de médio prazo, sendo “referência para a formulação dos programas governamentais, orientando acima de tudo as proposições de diretrizes orçamentárias e das leis orçamentárias anuais” (SEPLAG, 2019, p. 1). Nesse sentido, “o Plano Plurianual é elaborado no primeiro ano de um governo, e permanece vigente até o final do primeiro ano do governo seguinte, o que garante a continuidade administrativa do planejamento governamental” (SEPLAG, 2019, p. 1).

Já no que tange a LDO, sendo essa compatível com o PPAG,

compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Estadual, incluirá as despesas correntes e de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais (MINAS GERAIS, 1989).

É através dela que se formula o elo entre o PPAG e a LOA, “uma vez que reforça quais programas relacionados no PPAG terão prioridade na programação e execução orçamentária” (MIRANDA, 2015, p. 39).

Por último, tem-se a LOA, uma lei de natureza especial, composta por um conjunto de documentos, pela qual são previstas as receitas públicas para o próximo exercício e autorizadas as despesas referentes ao mesmo.

É importante ressaltar que, o orçamento de Minas Gerais, assim como o dos demais entes federados, deve ser elaborado pelo poder Executivo e aprovado pelo Legislativo, sendo no caso mineiro, como traz o artigo 160 da constituição estadual, apreciados pela Assembleia Legislativa.

Dessa forma há indícios de que, emanados do poder Executivo, a saída dos recursos estabelecidos no plano orçamentário do estado se dá de acordo com a discricionariedade do mesmo poder, visto que, é através da seara desse que são estabelecidas as metas e necessidades que englobarão a LDO e o PPAG.

4.2 Emendas Parlamentares

Após perpassar o conceito de descentralização fiscal, transferências intergovernamentais de recursos e entender como se dá o orçamento público,

pode-se introduzir a definição das emendas parlamentares, uma vez que é a partir dessas que são oriundos os repasses a serem analisados neste trabalho.

Segundo a Agência Senado (2018), as emendas feitas ao orçamento, no tocante à LOA, constituem-se de propostas elencadas pelos parlamentares, de forma a apreciar ou influenciar na alocação dos recursos públicos, de maneira que, como dito no próprio Sistema de Gestão de Convênios e Parcerias do Estado de Minas Gerais (SIGCON) as emendas parlamentares constituem-se em ferramentas cujo Poder Legislativo possui a fim de participar da elaboração do orçamento anual. Tal situação advém do compromisso firmado entre esses e a sociedade durante as eleições e a responsabilidade de representar seus eleitores. Nesse sentido, “tais emendas podem acrescentar, suprimir ou modificar determinados itens (rubricas) do projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo” (AGÊNCIA SENADO, 2018, p. 1).

Entretanto, como contido na legislação referente às emendas parlamentares, até o ano de 2018, caberia ao poder Executivo a aprovação da inserção dessas no orçamento do ente, o que corrobora com o poder discricionário do Executivo sobre a execução orçamentária, que por muitas vezes pode sofrer influência de fatores como as coalizões políticas e os interesses dos agentes.

Ainda seguindo o disposto na redação da Agência Senado (2018), as emendas parlamentares são divididas em quatro segmentos, sendo estes as emendas individuais, emendas de bancada, de comissão e de relatoria. As emendas individuais são aquelas elencadas pelo próprio parlamentar, as de bancada são de autoria de um grupo de parlamentares das bancadas estaduais ou regionais. “Emendas apresentadas pelas comissões técnicas da Câmara e do Senado são também coletivas, bem como as propostas pelas Mesas Diretoras das duas Casas” (AGÊNCIA SENADO, 2018, p. 1). As emendas de relatoria por sua vez são feitas pelo parlamentar que foi incumbido de produzir o parecer final daquele orçamento.

A Constituição Mineira prevê, em sua seção II, a instituição de uma Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária (CFO), definindo que,

Art. 160 – Os projetos de lei relativos a plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e a crédito adicional serão apreciados pela Assembleia Legislativa, observado o seguinte:

I – caberá à Comissão Permanente de Fiscalização Financeira e

Orçamentária da Assembleia Legislativa:

a) examinar e emitir parecer sobre os projetos de que trata este artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Governador do Estado;

b) examinar e emitir parecer sobre os planos e programas estaduais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição, e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentários, sem prejuízo da atuação das demais comissões da Assembleia Legislativa;

II – as emendas serão apresentadas na Comissão indicada no inciso I, a qual sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário da Assembleia Legislativa (MINAS GERAIS, 2019).

Além disso, no que diz respeito ao repasse dos recursos oriundos de emendas parlamentares para os seus municípios, cabe citar o inciso III do mesmo artigo:

III – as emendas ao projeto da lei do orçamento anual ou a projeto que a modifique somente podem ser aprovadas caso:

a) sejam compatíveis com o plano plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias;

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

1) dotação para pessoal e seus encargos;

2) serviço da dívida;

3) transferência tributária constitucional para Município; ou

c) sejam relacionadas:

1) com a correção de erro ou omissão; ou

2) com as disposições do projeto de lei (MINAS GERAIS, 2019).

Sendo assim, as emendas consistem em um instrumento constitucional, que possibilita aos parlamentares a entrada na discussão do planejamento orçamentário. Entretanto, como apontam Sodré e Alves (2010) há divergências entre os posicionamentos acerca da efetividade das mesmas, de forma que, “há argumentos pela extinção das emendas parlamentares, justificados pela dificuldade de fiscalização e grande quantidade de escândalos sobre malversação dos recursos advindos de emendas nas últimas décadas” (SODRE; ALVES, 2010, p. 419). Outros autores como Limongi e Figueiredo (2005) apontam para a utilização das emendas como forma de moeda de troca de um sistema baseado em apoios e garantias, que ocorre entre os eleitores, os legisladores e o Executivo, que remete a premissa contida no presidencialismo de coalizão idealizado por Abranches.

4.3 Convênios de Saída

Tendo exposto os conceitos anteriores, chega-se o momento de destrinchar o instrumento que será analisado neste trabalho, que operacionaliza as transferências voluntárias dos recursos oriundos das emendas parlamentares do estado de Minas Gerais para seus municípios.

Seguindo a doutrina de Di Pietro (2019) os convênios constituem-se em um dos instrumentos mais comumente utilizados pelo Poder público quando objetiva-se realizar cooperações com outros órgãos públicos. Nesse sentido, “o convênio pode ser definido como forma de ajuste entre o poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração” (DI PIETRO, 2019, p. 297).

Sendo assim, “são regidos pelo art. 116 da Lei nº 8.666/1993 os convênios: I- entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas; II- decorrentes de aplicações do disposto no inciso IV do art. 3º” (DI PIETRO, 2019, p. 298).

Logo, têm-se os convênios como um acordo de vontades entre o concedente e o conveniente, visando um interesse em comum, ao contrário do já explicitado contrato de vontades, cujo interesse das partes são divergentes e opostos. Tal mecanismo é dividido entre os convênios de entrada e os convênios de saída. A distinção ocorre no que tange ao fluxo do repasse, ou seja, tendo em vista determinado ente como referencial. Utilizando o estado de Minas Gerais como exemplo, o convênio de entrada é aquele cuja transferência de recurso é realizada de outra esfera e o capital é incorporado no orçamento do Estado. Já o convênio de saída ocorre quando o recurso é repassado pelo governo de Minas Gerais para outro ente, como por exemplo, um de seus municípios.

No tocante ao repasse de recurso entre o estado de Minas Gerais e seus municípios, realizados através dos convênios de saída, tem-se como balizador atual o Decreto nº 46.319, de 26/09/2013. Nesse sentido, é importante salientar o disposto em seu artigo 1º:

Art. 1º – Este Decreto regulamenta a transferência de recursos financeiros mediante convênio de saída, inclusive sob a forma de subvenções sociais, auxílios ou contribuições, celebrado pelos órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo Estadual com órgãos e entidades públicas, consórcios públicos e entidades privadas sem fins lucrativos, para a execução de

programa, projeto, atividade, inclusive reforma ou obra, serviço, evento ou aquisição de bens (MINAS GERAIS, 2013).

Outro ponto importante de ser evidenciado em detrimento ao Decreto supracitado diz respeito às vedações de convênios para determinadas situações, as quais se encontram no disposto a seguir:

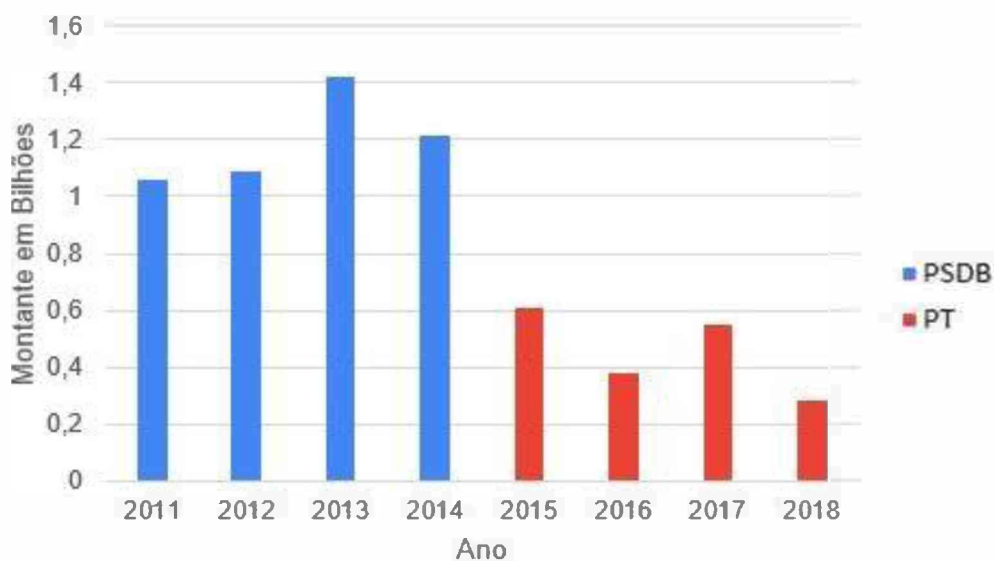
Art. 4º – É vedada a celebração de convênio de saída que tenha por objeto:

I – a realização de serviços de reforma de equipamentos e de bens móveis, salvo em situações excepcionais nas quais a relação custo-benefício seja comprovadamente superior à aquisição do bem; e

II – a disposição, a cessão ou a adjunção de servidor (MINAS GERAIS, 2013).

Sendo assim, os convênios de saída celebrados entre o estado de Minas Gerais e seus municípios, tanto de recursos oriundos das emendas parlamentares quanto do próprio poder estadual, tem como objetivo prover obras e serviços públicos de interesse da população, de forma a auxiliar os municípios a cumprirem com as demandas regionais. O Gráfico 2 demonstra o quantitativo de repasses de verba do estado de Minas Gerais para seus municípios via convênios de saída nos anos de 2011 a 2018 em bilhões, sendo as barras da cor azul representando o período de governo de Antônio Anastasia (PSDB) e as vermelhas o de Fernando Pimentel (PT).

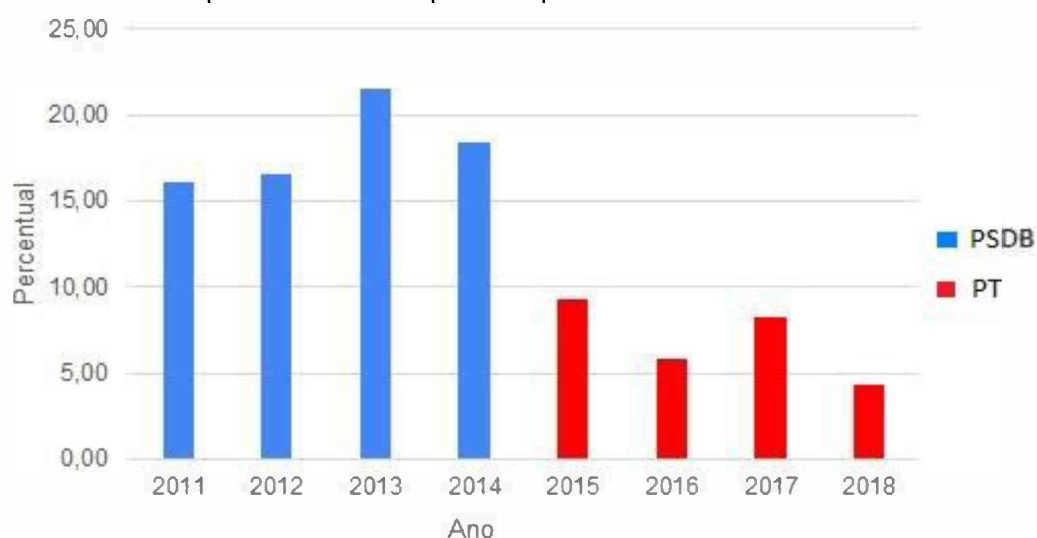
Gráfico 2: Transferências voluntárias via convênio de saída do estado de Minas Gerais para seus municípios em valores nominais de 2011 – 2018.



Fonte: Portal da Transparência MG.
Elaboração Própria.

O Gráfico 3 apresenta em valores percentuais o montante transferido via convênios de saída nos respectivos anos, repetindo a lógica das cores para representar respectivamente cada período.

Gráfico 3: Transferências voluntárias via convênio de saída do estado de Minas Gerais para seus municípios em percentual de 2011 – 2018.



Fonte: Portal da Transparência MG.
Elaboração Própria.

Logo, nota-se a importância de tal instrumento no que diz respeito ao cumprimento das demandas oriundas das comunidades locais, em forma de obras e serviços municipais, uma vez que, para além de instrumentalizar a participação dos representantes políticos em forma de emendas parlamentares, e assim contemplar uma rigorosa legislação sobre o mesmo, observa-se um grande montante de repasses realizados, principalmente no que tange ao período de 2011 a 2014, o qual advinha de momento menos conturbado no que diz respeito a crise econômica que posteriormente veio a assolar Minas Gerais.

4.4 Emendas impositivas

Adormecida desde 2013, a chamada “PEC do Orçamento do Orçamento Impositivo” trata da “retirada da discricionariedade do Poder Executivo na fase da execução orçamentária” (MENEZES; PEDERIVA, 2015, p. 178). Nesse sentido, para Greggianin e Silva (2015) o orçamento impositivo nada mais é que a ideia de a execução da lei orçamentária deve ser realizada de maneira obrigatória, no que tange aos acréscimos e alterações oriundos de emendas, e não de

maneira facultativa ou discricionária, como vinha sendo realizado no modelo brasileiro.

A emenda constitucional 86, que é nativa da PEC 358 de 2013, teve sua promulgação em março de 2015, trazendo mudanças no que diz respeito aos artigos 165, 166 e 198 da carta magna, tornando obrigatória a execução de emendas parlamentares individuais da União, como se pode observar no próprio texto:

Art. 165.....

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde (BRASIL, 2015).

No que diz respeito ao orçamento de Minas Gerais, foi promulgada emenda similar à já adotada pela União, a emenda constitucional 96, em 27 de setembro de 2018, de maneira que,

a norma, originária da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 34/15, que teve como primeiro signatário o ex-deputado Wander Borges (PSB), torna obrigatória a execução das emendas individuais dos deputados ao Orçamento do Estado, até o limite de 1% da Receita Corrente Líquida (RCL) realizada no exercício anterior, sendo 50% desse percentual destinados a ações e serviços públicos de saúde (ALMG, 2018, p. 1).

Sendo assim, a partir de 2019 “o limite do comprometimento das receitas será escalonado da seguinte maneira: 0,7%, para 2019, 0,8%, para 2020, 0,9%, em 2021, e 1%, a partir de 2022” (ALMG, 2018, p.1). Segundo a própria Assembleia Legislativa de Minas Gerais (2018), após a publicação da LOA, haverá um período de 60 dias para que o Executivo receberá os dados acerca das emendas parlamentares, assim como a ordem de prioridade das demandas de cada parlamentar.

Dessa forma, é importante observar que mudanças podem ocorrer no cenário das transferências voluntárias oriundas de emendas parlamentares em Minas Gerais, visto a recente mudança constitucional que torna as emendas obrigatórias, em detrimento ao antes utilizado orçamento autorizativo.

5. METODOLOGIA

Como exposto por Beaud (2014) tratar de um projeto de pesquisa vai além da organização das bases de dados e materiais que serão utilizados, de forma que, para se obter êxito, é necessário munir-se de uma aparelhagem teórica e conceitual mínima, ou seja, de um método que se adapte à disciplina abordada, ao assunto, ao material e ao enfoque escolhido na obra.

5.1 Método de Pesquisa

Entende-se aqui como método de pesquisa o “conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo - conhecimentos válidos e verdadeiros - traçando um caminho a ser seguido” (MARCONI; LAKATOS, 2010, p. 65).

Nesse sentido, é importante entender que, como destacado por Gil (2010) cada tipo de pesquisa que se realiza tende a ser naturalmente diferente das outras, de forma que, quando o pesquisador tem sucesso na utilização do método de pesquisa adequado, tende-se a uma maximização dos recursos e o alcance de resultados convincentes e satisfatórios.

Em suma, o método de pesquisa utilizado consiste em uma pesquisa com predominância quantitativa que utiliza um recorte de dados secundário (aqueles que já existem e são obtidos de bancos de dados de terceiros), os quais são utilizados para análise através de instrumentos estatísticos e assim propiciar posterior comprovação de hipótese elaborada através de levantamento bibliográfico, para então entender a utilização de instrumentos estatais, em voga nas emendas parlamentares via convênios de saída no período selecionado.

Sendo assim, é importante observar os modelos de classificação, que segundo Gil (2010) podem ser definidos através da análise das áreas de conhecimento, da finalidade, dos objetivos gerais a serem alcançados e dos métodos empregados.

Fazendo um recorte acerca da área de conhecimento, segundo Gil (2010), este segmento é importante para que os pesquisadores possam obter recursos de financiamentos e para a definição de políticas de pesquisa. No Brasil, utiliza-se a classificação oriunda do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), de forma que, tendo em vista a área de atuação

tanto do curso de Administração Pública, quanto do cerne da pesquisa, que consiste em uma análise de instrumentos estatais, tem-se, de acordo com o CNPq, a classificação da área como Ciências Sociais e Aplicadas.

No cerne da finalidade da pesquisa, ainda utilizando-se dos conhecimentos apresentados por Gil (2010), tem-se aqui a categoria denominada de pesquisa básica estratégica, que abrange a análise de situações voltadas ao âmbito de aquisição de novos conhecimentos, tendo em vista a solução ou entendimento de reconhecidos problemas práticos.

Seguindo para a tangente dos objetivos gerais, enquadra-se aqui o trabalho como pesquisa de caráter explicativa, uma vez que consiste na análise de dados secundários, além de conter levantamento bibliográfico que corrobora com a construção de hipóteses e posterior busca de comprovação, além da tentativa de proporcionar mais proximidade com o problema abordado e aos conceitos que advêm do mesmo.

Por último, analisando o caráter dos métodos empregados, tem-se aqui uma pesquisa, como tida por Gil (2010) *grounded theory* (teoria fundamentada em dados), que consiste no método de reunião de volume de dados referente a determinada situação para posterior análise, comparação, codificação e demais métodos para se alcançar o entendimento de determinada ocorrência.

Dessa forma, pode-se então caracterizar o método utilizado como uma pesquisa de natureza quantitativa explicativa voltada a área das Ciências Sociais Aplicadas, com análise de dados secundários, que utiliza de teor estratégico básico em vista de obter entendimento de determinado fenômeno oriundo da utilização de mecanismos estatais.

5.2 Universo

O universo no qual consiste a pesquisa realizada constitui-se nos repasses de recursos oriundos de emendas parlamentares realizados através dos convênios de saída celebrados pelo estado de Minas Gerais com seus municípios por intermédio da SEINFRA.

Sendo assim, foi estabelecido o critério temporal, tendo em vista observar dois mandatos de governadores de partidos opostos, no caso o período de 2011 a 2014, no qual o Estado era governado por Antônio Anastasia, então

membro do PSDB, e o período seguinte de 2015 a 2018, em que o governador foi Fernando Pimentel, candidato do PT.

Nesse sentido, foram então selecionados todos os convênios de saída celebrados entre o estado de Minas Gerais por meio da SEINFRA, no período com a nomenclatura de Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas (SETOP), e os seus municípios, no período de 2011 a 2018, que consistiam em repasses de recursos de emendas parlamentares. Tais dados incluem o ano de celebração do convênio, parlamentar responsável pela indicação, município conveniente, prefeito responsável, tipo de obra realizada, valor e vigência.

Além desse quantitativo de dados, foram levantados ainda os partidos dos deputados responsáveis pelas indicações de suas emendas parlamentares, além dos partidos dos prefeitos responsáveis pelos respectivos convênios no período em que foram celebrados. Outro dado importante levantado foram as coligações políticas existentes nos períodos, tendo em vista a análise da possível influência destas nas eleições e seus desdobramentos.

5.3 Obtenção de Dados

Para a obtenção dos dados relativos aos convênios de saída celebrados entre a SEINFRA/SETOP e os municípios mineiros, foram utilizadas duas ferramentas da administração pública do Estado. A primeira se refere ao portal eletrônico de Gestão Integrada de Convênios (GIC), que consiste em uma ferramenta utilizada pela SEINFRA, na qual são atualizados os dados dos convênios pelos analistas e demais colaboradores da área em tempo real, de forma a realizar um controle e acompanhamento dos convênios de forma mais prática e segura. Já a segunda foi o Atendimento do SIGCON/MG - Sistema de Gestão de Convênios e Parcerias - Módulo Saída, da Superintendência Central de Convênios e Parcerias, intendência pertencente à Secretaria de Estado de Governo (SEGOV), que armazena os dados referentes às indicações de emendas de um modo geral.

Já no tocante a obtenção dos dados acerca dos parlamentares, ou seja, o partido de cada deputado à época da indicação da emenda parlamentar, utilizou-se dos dados presentes no sítio da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG). E por último, os dados acerca dos partidos a que pertenciam os prefeitos responsáveis pelos convênios e as coligações presentes nos períodos abordados,

utilizou-se das informações que constam no portal do Tribunal Regional Eleitoral (TRE) de Minas Gerais.

5.4 Tratamento e Análise de Dados

Para a realização da análise dos dados foi efetuada uma separação dos convênios celebrados em dois períodos, sendo um deles de 2011 a 2014, englobando todo o mandato de Antônio Anastasia, e o segundo de 2015 a 2018, compreendendo então o período de governo de Fernando Pimentel.

A partir desta distinção, foram escolhidas duas categorias para se analisar. Primeiramente tem-se a categoria quantitativa, que engloba observar quantos convênios foram aprovados em relação a cada partido dos parlamentares responsáveis pelas indicações e quantos convênios foram destinados a cada partido dos prefeitos responsáveis pela celebração do convênio. Em seguida, tem-se a categoria de valor, em que buscou-se observar quanto, em valores nominais, foi destinado para cada partido dos prefeitos responsáveis pela celebração do instrumento.

Logo, obtendo essas duas análises buscou-se relacionar se há uma predominância de indicações aprovadas oriundas de partidos coligados aos governos de ambos os períodos e se os entes municipais em que os governantes são coligados ao partido dos chefes do Executivo estadual receberam maior número de recursos.

Com esses resultados, objetivou-se comparar a literatura utilizada e a hipótese levantada acerca da distribuição dos recursos, de forma a enxergar possíveis implicações em relação à utilização do instrumento por parte dos agentes políticos e também analisar, em uma perspectiva de longo prazo, como a nova legislação oriunda da EC nº 96/2018, em que as emendas parlamentares são tratadas de maneira impositiva, poderá influenciar no cenário observado das transferências voluntárias.

6. ANÁLISE DAS EMENDAS PARLAMENTARES

Como observado anteriormente, as emendas parlamentares consistem em instrumentos legislativos utilizados para redirecionar o planejamento orçamentário público, tendo em vista uma melhor alocação dos recursos e, como dito no portal da ALMG, cumprir compromissos assumidos pelos deputados com suas bases eleitorais. Sendo assim, existem emendas tanto no orçamento federal quanto no estadual, respectivamente oriundos da Câmara dos Deputados e da Assembleia Legislativa. Tais projetos de emendas podem constituir-se por diversas finalidades, sendo no âmbito da saúde através da criação de postos de atendimento, de transporte através da construção de vias públicas, dentre diversas outras áreas, sendo delimitadas através de decisão do parlamentar responsável pelo recurso em conjunto com o prefeito conveniente.

Para se ter ideia da relevância de tal instrumento, no ano de 2019, foram criadas, no âmbito federal, 8.150 emendas, totalizando um valor final pago de R\$ 5,74 bilhões, de acordo com os dados disponibilizados pela Controladoria Geral da União (CGU). Já no âmbito estadual, no mesmo período, foram pagos R\$ 270,39 milhões em emendas parlamentares em Minas Gerais, de acordo com o portal da transparência.

Entretanto, apesar de surgirem como uma forma de promover a defesa das demandas das populações locais e dos representados, as emendas parlamentares geram certa desconfiança no que diz respeito à sua execução, uma vez que, sendo realizadas de forma discricionária pelo parlamentar responsável e, até o ano de 2018 sendo necessária a aprovação do Executivo para inserção da mesma no orçamento, estas poderiam sofrer influências dos membros do Legislativo e Executivo, sendo até mesmo tratadas como forma de beneficiar e fortalecer coalizões políticas.

Dessa forma, as análises a seguir têm como intuito observar as emendas parlamentares indicadas pelos deputados estaduais de Minas Gerais junto à SEINFRA, e entender como foram as celebrações dessas e quais as macro características observadas.

6.1 Emendas Parlamentares em Minas Gerais

No estado de Minas Gerais, até o ano de 2018 a realização das emendas parlamentares se dava da seguinte maneira: após a realização do ciclo orçamentário, ou seja, confecção e aprovação do PMDI, do PPAG, da LOA e da LDO, os parlamentares poderiam emendar o orçamento através de alteração na LOA, que se dá através de indicação de projeto, que deve conter um beneficiário, o valor, o tipo de aplicação, o tipo de atendimento, uma descrição resumida do objeto e a ordem de prioridade. Após a indicação, era de responsabilidade do Executivo estadual aprovar ou não tal indicação de emenda de forma discricionária.

A partir da promulgação da EC nº 96/2018, passou-se a tornar obrigatória a execução das emendas individuais dos deputados ao Orçamento do Estado, até o limite de 1% da Receita Corrente Líquida (RCL) realizada no exercício anterior, sendo 50% deste percentual destinados a ações e serviços públicos de saúde. Dessa forma, a restrição da execução de emendas só pode ser realizada em casos de impedimento de ordem técnica, e não mais de forma discricionária pelo executivo estadual.

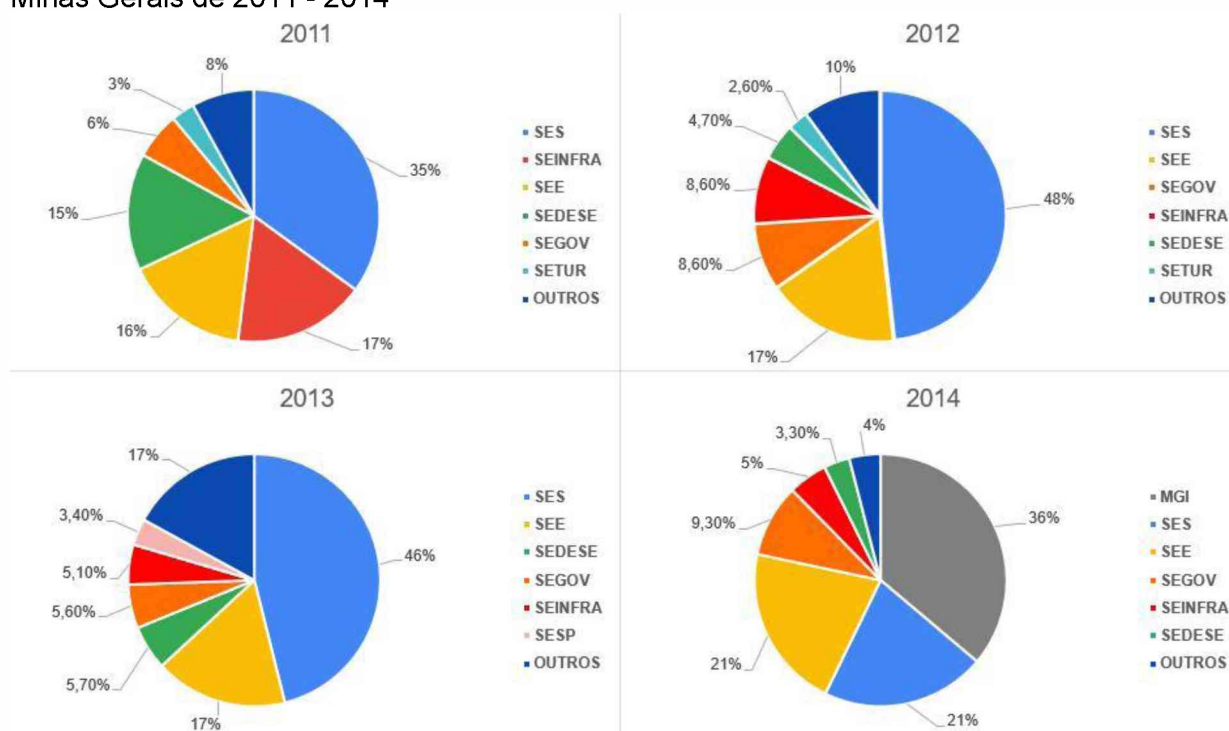
Tal distinção é importante, pois, no teor deste trabalho, serão analisados dois períodos em que o Executivo detinha do poder de decisão sobre a aprovação da execução das emendas, respectivamente, nos mandatos de Antônio Anastasia - 2011 a 2014 e Fernando Pimentel - 2015 a 2018, o que poderia ser uma ferramenta política de grande força.

No tocante aos recursos oriundos das emendas parlamentares dos membros das ALMG, estes podem ser destinados tanto para municípios, quanto para as Organizações da Sociedade Civil, sendo que essas ocorrem por intermédio das Secretarias de Estado e outros órgãos da administração pública estadual, de acordo com o objeto e o tipo de atendimento, ou seja, um projeto de construção de posto de saúde seria destinado à Secretaria de Estado de Saúde (SES), sendo feito um acompanhamento pela SEGOV.

Os gráficos a seguir demonstram o percentual de emendas celebradas via convênios de saída em relação a cada área conveniente no período de 2011 a 2018, em que se entende a legenda por:

- SES: Secretaria de Estado de Saúde
- SEINFRA: Secretaria de Infraestrutura e Mobilidade
- SEE: Secretaria de Estado de Educação
- SEDESE: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
- SEGOV: Secretaria de Estado de Governo
- SETUR: Secretaria de Estado de Transporte
- SESP: Secretaria de Estado de Segurança Pública
- MGI: Minas Gerais Participações S.A
- SEESP: Secretaria de Estado de Esportes
- SECIR: Secretaria de Estado de Cidades e Integração Regional
- SEJUSP: Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública
- CODEMIG: Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais

Figura 3: Gráficos dos Percentuais de emendas celebradas por conveniente do estado de Minas Gerais de 2011 - 2014



Fonte: Portal da Transparência de Minas Gerais.
Elaboração Própria.

- IV – às concessões e outras parcerias público-privadas sob sua competência;
- V – ao apoio aos demais órgãos e entidades da administração pública estadual no planejamento, no acompanhamento, na execução, no controle e na avaliação de contratos de concessões e outras parcerias;
- VI – ao planejamento e ao acompanhamento da execução das obras públicas estaduais;
- VII – ao apoio e ao fomento ao desenvolvimento da infraestrutura municipal;
- VIII – à gestão das estruturas esportivas pertencentes ao Estado. (MINAS GERAIS, 2019)

Dessa forma, ao planejar e acompanhar a execução de obras públicas estaduais e prestar apoio ao fomento e desenvolvimento da infraestrutura municipal, cabe aos especialistas da SEINFRA atuar durante todo o processo dos convênios de saída da secretaria junto às prefeituras, desde a confecção do plano de trabalho, até o monitoramento da execução das obras e a prestação de contas do ente municipal.

Sendo assim, ao iniciar a análise dos dados levantados para a realização deste trabalho, é importante observar como estas se enquadram nas competências da secretaria e, dessa forma, explorar como esses recursos são convertidos em melhorias da qualidade de vida dos cidadãos.

O universo utilizado contempla 1103 emendas parlamentares aprovadas e celebradas via convênio de saída entre a SEINFRA e os municípios de Minas Gerais, sendo que destas, 781 emendas constam do período de governo de Antônio Anastasia e 322 do governo de Fernando Pimentel. A fim de explorar a finalidade dos recursos, foram delimitadas seis categorias que englobam os tipos de objetos das emendas, sendo estas:

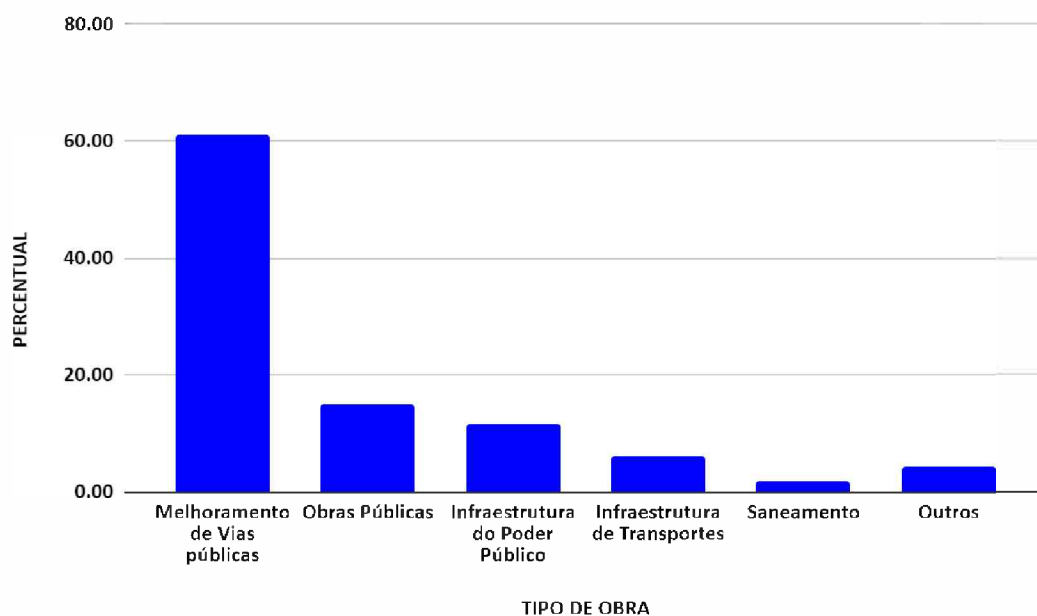
- 1) Melhoramento de vias públicas;
- 2) Obras Públicas;
- 3) Infraestrutura do poder público;
- 4) Infraestrutura de Transporte;
- 5) Saneamento;
- 6) Outros.

A primeira categoria, melhoramento de vias públicas, consiste em obras voltadas ao reparo e desenvolvimento de ruas e avenidas, como asfaltamento, calçamento e construção de meio fio. Já a segunda, obras públicas, engloba as emendas cujo objetivo é a construção de espaços e objetos para a utilização por

parte do cidadão, como praças, áreas de lazer, obras de arte e instalações de segurança. A terceira categoria, de infraestrutura do poder público, consiste na construção de edifícios e demais obras para utilização do poder público, como prédios, postos e centros de convenções. No que tange a categoria de infraestrutura de transporte, estas caracterizam-se por obras que visam a melhoria no sistema de transporte, seja na construção ou restauração de pontes, terminais rodoviários e sistemas de transporte público como o metrô. Na área de saneamento, apesar de pouco conhecida, é também competência da SEINFRA administrar obras com teor de saneamento como construção de sistemas de esgotamento sanitário, drenagem de águas pluviais e canalização de córregos. A sexta variável consiste naquelas que não se enquadram nas demais macro categorias e não possuem um montante elevado de emendas semelhantes, sendo obras realizadas poucas vezes ou que deixaram de ser de competência da SEINFRA e passaram para outras secretarias com o passar do tempo e com a mudança de governos, como no caso da compra ou reforma de equipamentos e da construção de capelas de velório.

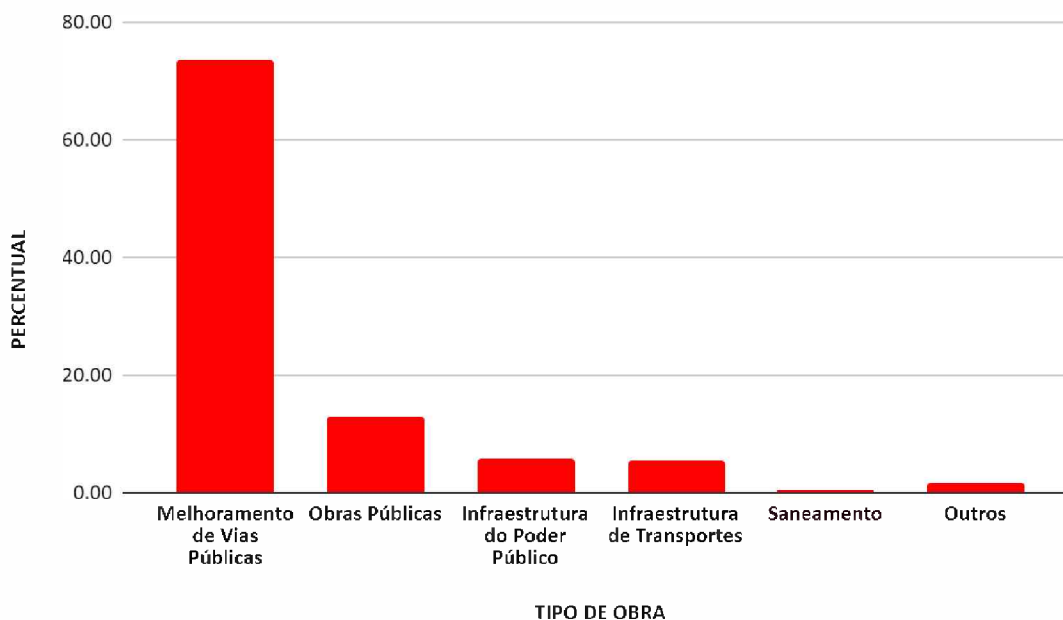
Separando então as emendas nos dois períodos e classificando-as segundo as categorias citadas acima, tem-se a seguinte constatação a partir do Gráfico 4 e do Gráfico 5.

Gráfico 4: Percentual de emendas em relação ao objeto de 2011 - 2014.



Fonte: Atendimento SIGCON MG.
Portal de Gestão de Convênios GIC/SEINFRA.
Elaboração Própria.

Gráfico 5: Percentual de emendas em relação ao objeto de 2015 - 2018.



Fonte: Atendimento SIGCON MG.
Portal de Gestão de Convênios GIC/SEINFRA.
Elaboração Própria.

Analisando os gráficos acima, nota-se que a distribuição dos volumes de emendas em relação a cada tipo de obra mantém determinado padrão em ambos os períodos, sendo que o montante de obras voltadas à área de melhoramento de vias públicas constitui grande maioria das emendas celebradas nos períodos, enquanto as obras voltadas ao saneamento tendem a ser o menor dos montantes nos dois períodos.

7. ANÁLISE POLÍTICA

Após o primeiro contato com o universo de dados trabalhados na seção anterior, onde foi possível notar a relevância das emendas parlamentares voltadas a área de infraestrutura no que tange ao volume de recursos empregados e como se convertem em melhoria da qualidade de vida do cidadão, essa seção é dedicada a observar a relação entre os recursos das emendas parlamentares analisadas e os aspectos político partidários do cenário mineiro.

Nesse sentido, serão observados para cada um dos períodos analisados, governos de Antônio Anastasia e Fernando Pimentel respectivamente, duas relações, sendo elas, o número de indicações de emendas parlamentares por partido do responsável pela indicação, e posteriormente, o número de convênios firmados por partido dos respectivos chefes do Executivo municipal (prefeitos). As duas vertentes serão analisadas tanto de forma individual, ou seja, por partido, tanto de forma coletiva, promovendo a separação dos dados por coligações.

7.1 Coligações

A fim de aplicar o método de análise, além das informações já contidas nas emendas, foram levantadas as coligações partidárias presentes nos dois períodos analisados. No período do mandato de Antônio Anastasia, governador filiado à época ao PSDB, as coligações se davam da seguinte maneira:

Quadro 2: Coligações no período de 2011 - 2014

Coligação A	PP, PDT, PTB, PSL, PSC, PR, PPS, DEM, PSDC, PMN, PSB, PSDB
Coligação B	PRB, PT, PMDB, PC do B
Coligação C	PTN, PRTB, PHS, PTC, PT do B

Fonte: Portal TRE.
Elaboração Própria.

Já no mandato de Fernando Pimentel, governador eleito pelo PT, as coligações se davam da seguinte forma:

Quadro 3: Coligações no período de 2015 - 2018

Coligação 1	PT, PMDB, PROS, PRB, PC do B
Coligação 2	PSDB, PP, DEM, PPS, PTB, PSD, PR, PMN, PV, SD, PDT, PTC, PTN, PSL, PSC, PT do B, PHS, PRP, PEN
Coligação 3	PSB, PRTB, PPL
Coligação 4	PSOL, PSTU

Fonte: Portal TER.
Elaboração Própria.

O levantamento de tal informação é importante, pois para alcançar o objetivo desta seção, é necessário observar como se encontrava o cenário de apoio entre os partidos políticos nos períodos estudados, de forma a relacionar como a discricionariedade do chefe do Executivo estadual no que tange ao momento da aprovação da indicação das emendas parlamentares ao orçamento pode ter impactado no direcionamento dos recursos.

7.2 Conexão Partidária Legislativa

A análise desta seção tem como objetivo observar a relação política existente na indicação das emendas parlamentares através de duas relações, que são elas: i) o relacionamento do partido do deputado responsável pela emenda e o partido do governador, e ii) da coligação a que pertence o deputado responsável pela emenda e o partido do governador.

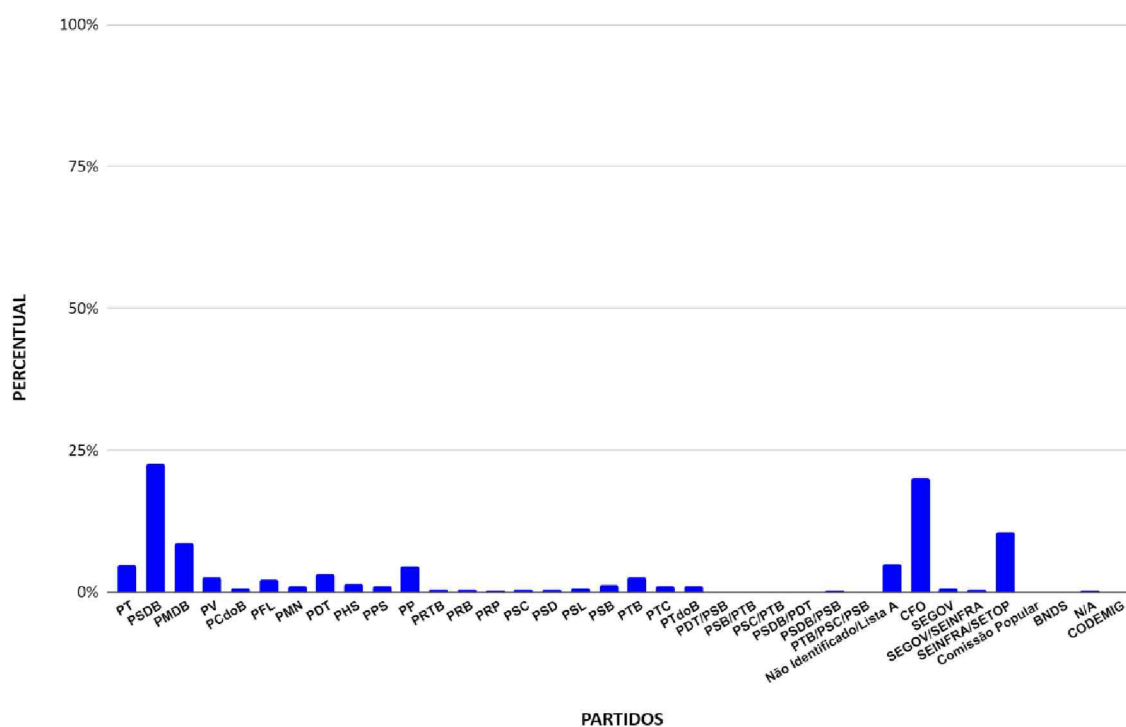
O estudo foi feito para cada um dos dois períodos, e espera-se observar se essas variáveis serão relevantes no universo analisado, o que pode ser um indício da influência do modelo presidencialista de coalizão brasileiro diretamente na tomada de decisão dos atores políticos e, além disso, de que o modelo de emendas utilizado no período pode ter motivado decisões a partir da discricionariedade do Executivo sobre o orçamento.

7.2.1 Governo Anastasia

Iniciando a análise dos dados, tem-se o período de 2011 a 2014, em que o governo do estado de Minas Gerais era chefiado por Antônio Anastasia, então filiado ao PSDB. Neste período, constam 781 emendas parlamentares aprovadas e celebradas em forma de convênio de saída entre a SEINFRA e os municípios.

Observando então a relação entre o partido do deputado responsável pela emenda aprovada e o governo do Estado, o Gráfico 6 demonstra o percentual de emendas parlamentares aprovadas para cada partido.

Gráfico 6: Percentual de indicações celebradas por partido do parlamentar responsável de 2011 - 2014



Fonte: Atendimento SIGCON MG.
Portal de Gestão de Convênios GIC/SEINFRA.
Portal ALMG.
Elaboração Própria.

É importante ressaltar que, ao observar o gráfico acima, notam-se indicações com mais de um partido e outras oriundas de outros atores que não deputados. Tal fenômeno ocorre, pois, essas emendas são chamadas emendas extras, e são indicadas através da união de parlamentares que desejam dar

finalidade ao restante do montante a que tem direito e que ainda não foi convertido em emenda. Nesse sentido, tem-se a CFO, como dito anteriormente, a chamada Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária da ALMG, que aprova projetos de leis, estabelece diretrizes para investimento em infraestrutura no Estado e indica emendas de bancadas com valores restantes emendas de parlamentares que, individualmente, não seriam capazes de custear todo o objeto do convênio.

A atuação da CFO torna-se imprescindível no que diz respeito à boa utilização do orçamento das emendas e da eficiência do direcionamento de recursos, visto que é através desta que muitos municípios conseguem angariar recursos para a realização de obras importantes, recursos estes que poderiam não ser aproveitados por tratar-se de restantes do orçamento do parlamentar.

No que tange ao montante de não identificados, cabe ressaltar que, através de indagações aos setores responsáveis e na análise das emendas, observou-se que, nos primeiros anos do governo Anastasia, as emendas eram encaminhadas aos setores técnicos sem a identificação do parlamentar responsável, constando como indicado pela “Lista A” ou “Lista 1”. Cada lista correspondia a um grupo de parlamentares, que eram separados por critérios não divulgados. Tal medida era tida como forma de assegurar que as análises não fossem enviesadas por critérios políticos por parte dos analistas, sendo tidos apenas os critérios técnicos a serem observados. Tal disposição foi sendo dissolvida com o passar do tempo, muito em vista das tendências de transparência cada vez mais cobradas e aplicadas no setor público.

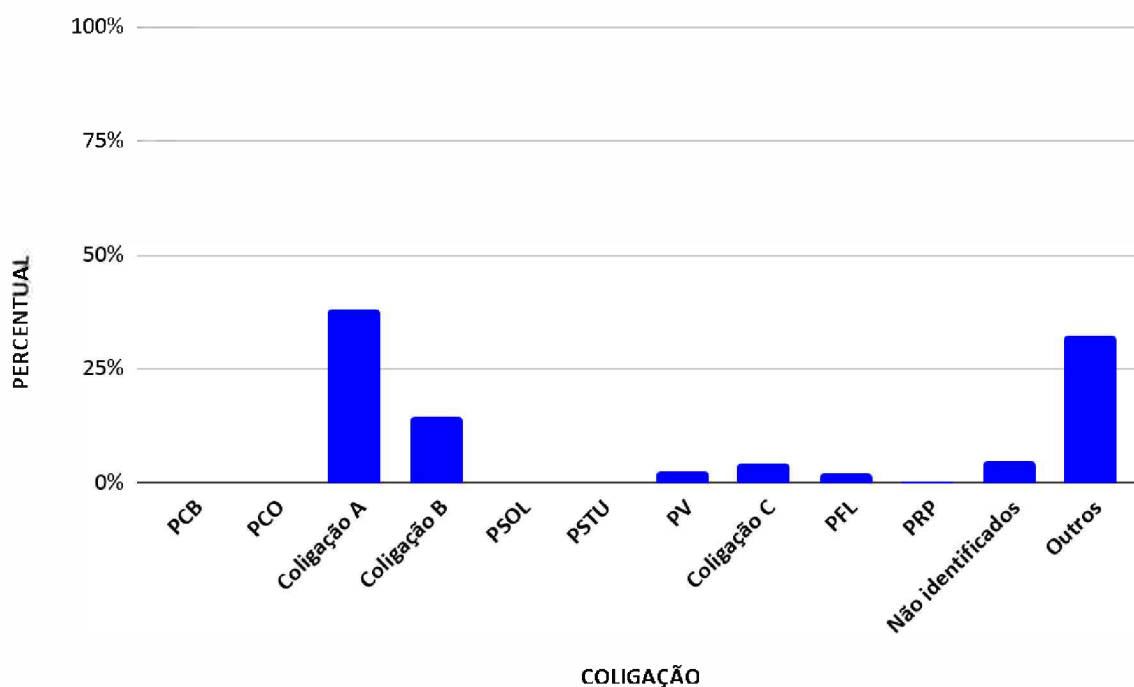
Já as emendas em que a indicação consta por uma secretaria ou órgão da administração estadual, isso ocorre na medida em que a intendência realiza o intermédio da indicação, sendo ela a responsável pela escolha do objeto e utilizando dos recursos de emendas extras ou em comum acordo com o parlamentar. Isso ocorre uma vez que o órgão tem ciência de determinada demanda, muitas vezes tida como prioritária, seja por intermédio de prefeitos ou outros atores locais, e assim acorda junto a um parlamentar a alocação de recurso para tal. Nesse sentido, fica claro aqui a importância das secretarias e órgãos públicos no que diz respeito ao direcionamento eficiente de recursos públicos, principalmente tratando-se de emendas parlamentares e transferências intergovernamentais, pois, com o aparato técnico e os canais de comunicação

com os atores locais, as secretarias dotam de grande conhecimento das necessidades dos municípios e assim tem a condição de promover um repasse eficiente de recursos.

Tendo isso exposto, pode-se observar através do gráfico apresentado que o PSDB apresenta grande maioria das emendas celebradas, seguido pelas emendas extras da CFO e das indicações da própria secretaria.

Partindo para a análise das emendas em relação à coligação a qual pertencia o parlamentar responsável pela indicação da emenda à época, têm-se os dados percentuais através do Gráfico 7:

Gráfico 7: Percentual de indicações celebradas por coligação do deputado de 2011 - 2014



Fonte: Atendimento SIGCON MG.
Portal de Gestão de Convênios GIC/SEINFRA.
Portal ALMG.
Elaboração Própria.

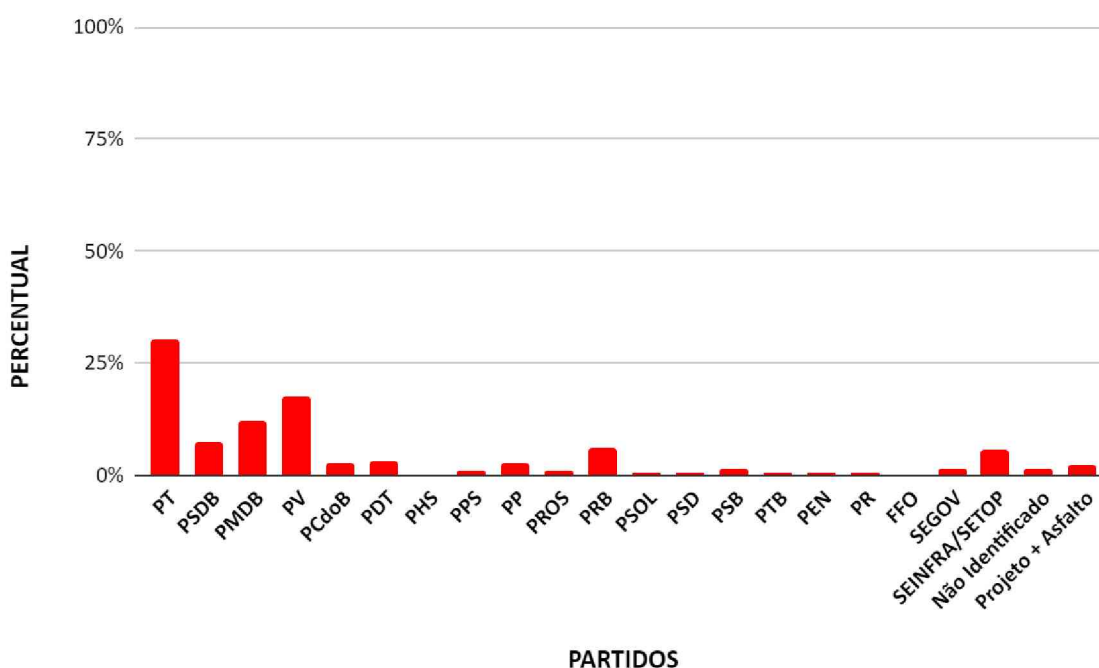
No Gráfico 7, a coluna denominada como “Outros” consiste nas emendas oriundas das indicações da secretaria e da CFO. Analisando o gráfico, observa-se que a Coligação A, que comporta os aliados do partido do governador, lideram com a grande maioria das emendas celebradas no período.

7.2.2 Governo Pimentel

Ao observar agora o período de 2015 a 2018, em que Minas Gerais foi governada por Fernando Pimentel do PT, consta um montante a ser analisado de 322 emendas parlamentares aprovadas, número muito inferior ao do período do governador Anastasia. Apesar de não ser o teor do trabalho, pode-se tratar tal constatação como um reflexo do momento de crise financeira vivida pelo Estado, que se iniciou nos governos tucanos e foi se agravando nos anos posteriores.

Ao analisar então as variáveis partidárias das emendas, tem-se o Gráfico 8 que demonstra a relação entre as indicações celebradas e o partido do parlamentar responsável no período:

Gráfico 8: Percentual de indicações celebradas por partido do parlamentar responsável de 2015 - 2018



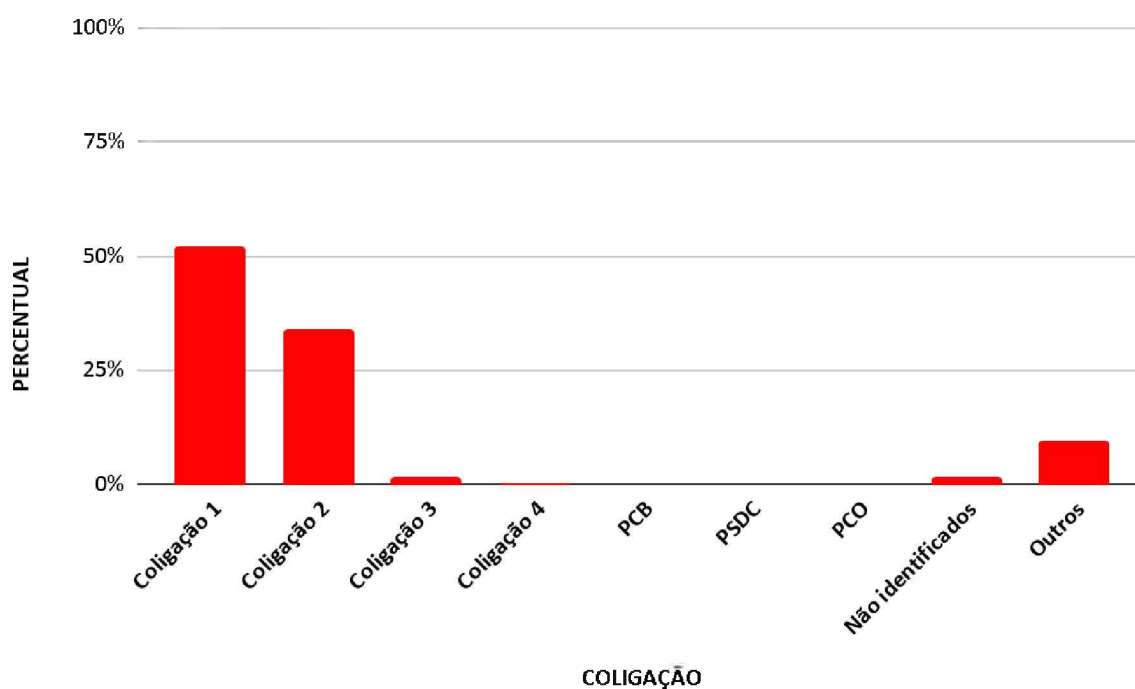
Fonte: Atendimento SIGCON MG.
Portal de Gestão de Convênios GIC/SEINFRA.
Portal ALMG.
Elaboração Própria.

Observando o gráfico acima é possível notar que, assim como no período anterior, a grande maioria das emendas celebradas consiste na indicação de parlamentares do mesmo partido do governador, neste caso do Partido dos Trabalhadores. Nota-se também que o percentual referente às emendas oriundas

da CFO é bem menor que no período anterior. Tal constatação é um reflexo da situação financeira vivida pelo Estado, de forma que, tendo um orçamento cada vez mais apertado, não só o número de emendas é menor, como os gastos são mais direcionados e focalizados em necessidades tidas como prioritárias, não tendo tantas sobras nos orçamentos dos deputados.

Seguindo para a análise acerca das coligações com o Gráfico 9, espera-se que o resultado também seja semelhante ao observado no período Anastasia, acompanhando a tendência observada no gráfico anterior.

Gráfico 9: Percentual de indicações celebradas por coligação do deputado de 2015 - 2018



Fonte: Atendimento SIGCON MG.
Portal de Gestão de Convênios GIC/SEINFRA.
Portal ALMG.
Elaboração Própria.

Como esperado, o Gráfico 9 demonstra que, assim como no período anterior, a maioria das emendas celebradas são oriundas de parlamentares coligados ao partido do chefe Executivo estadual, corroborando com a hipótese de que o fenômeno do presidencialismo de coalizão brasileiro interfere diretamente na tomada de decisão dos atores políticos.

7.3 Conexão Partidária Municipal

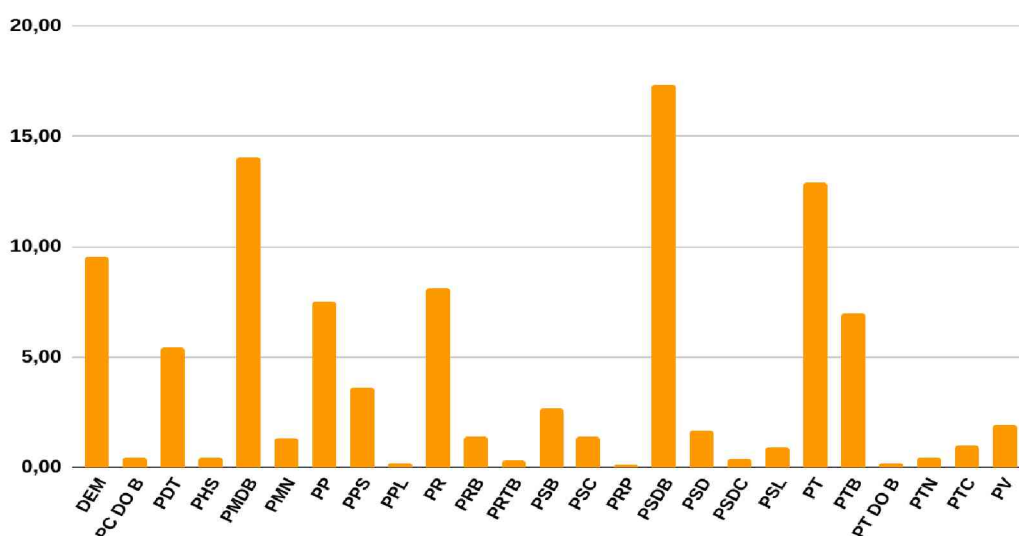
Após observar a relação entre o Legislativo e o Executivo estadual, essa seção tem como objetivo analisar a esfera municipal, e assim estudar se o cenário político também interfere na tomada de decisão quando trata-se da relação entre os atores estudados na seção anterior junto aos chefes do Executivo locais.

Para tal, foram levantadas além das informações constantes nos convênios de saída celebrados no período, a média de prefeitos por partido que governaram os municípios de Minas Gerais nos respectivos períodos. Tal informação é importante uma vez que, nos cenários municipais, os partidos que detêm maior poder de voto nem sempre são os mesmos observados em outras esferas da federação, o que torna ainda mais relevante as coligações e apoios políticos destes em momentos como os das eleições e também em vias de prover maior governabilidade do chefe do Executivo estadual.

7.3.1 Governo Anastasia

Iniciando novamente pelo governo Anastasia, apresenta-se em um primeiro momento, de acordo com o Gráfico 10, o percentual de partidos que estavam no poder em relação aos prefeitos municipais de Minas Gerais.

Gráfico 10: Percentual de partidos dos prefeitos de 2011 - 2014



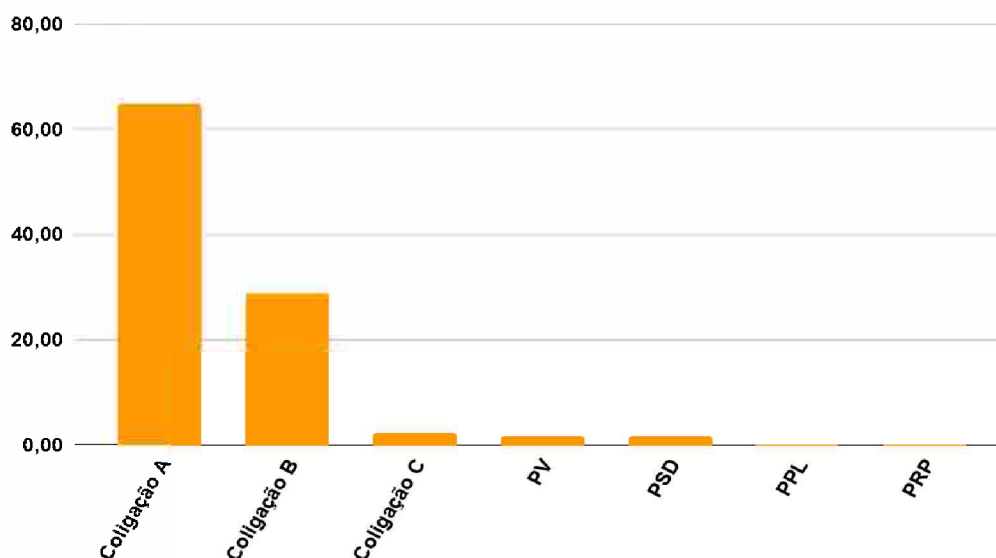
Fonte: Portal TER.
Elaboração Própria.

Tendo em vista o período em que está sendo realizada a análise, algumas informações importantes acerca do levantamento dos partidos municipais cabem ser colocadas. Durante o mandato de um governador de Estado ocorrem as eleições municipais, de forma que, no período de 4 anos, há dois períodos de 2 anos de mandatos de prefeitos, o que pode causar a mudança do prefeito e também do partido que está no poder. Além disso, há situações de trocas de partido por parte do chefe do Executivo estadual, renúncias e outras situações que também influenciam diretamente nesta estatística.

Dessa forma, a fim de proporcionar um dado que fosse mais compatível com o modelo de análise realizada no estudo, optou-se por fazer o levantamento de todas estas situações e a partir daí gerar o gráfico que demonstrasse a média geral do período.

Partindo então para a análise dos dados presentes no Gráfico 10, observa-se que, no período de mandato do governador Anastasia, o percentual médio de partidos dos prefeitos acompanha o do governador, sendo sua maioria constante do PSDB. Entretanto, é importante ressaltar que os dois partidos que seguem em segundo e terceiro posto são o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e o PT, os quais constituíam a coligação adversária à do governo do Estado. Apesar dessa constatação, é notório que o PSDB ainda detinha amplo apoio no período, uma vez que sua coligação possui número muito superior de partidos, que somam números relevantes no quociente total, como pode ser visto no Gráfico 11.

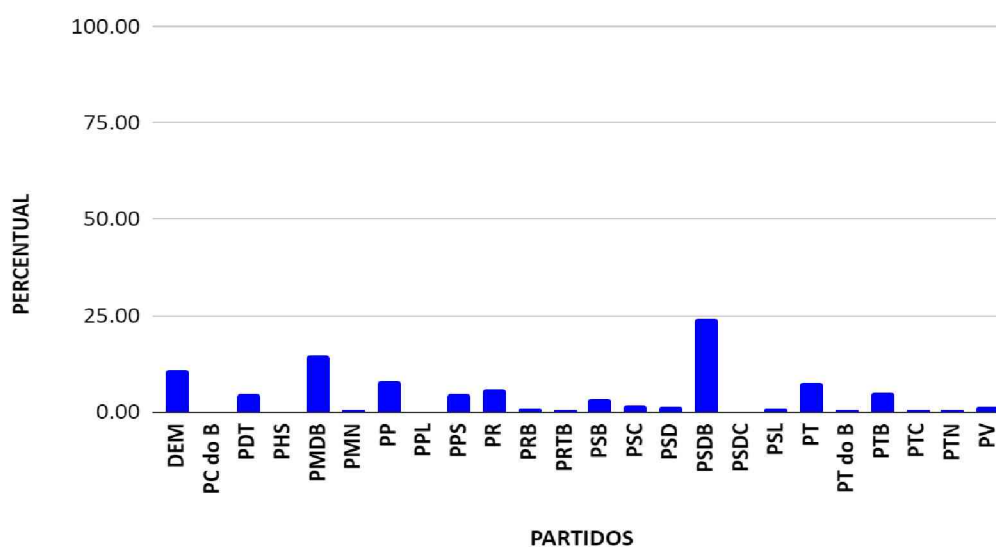
Gráfico 11: Percentual de partidos por coligação no governo municipal de Minas Gerais de 2011 - 2014



Fonte: Portal TER.
Elaboração Própria.

Tendo isso exposto, parte-se então para o estudo do número de convênios firmados no período em relação ao partido do prefeito responsável pela celebração do instrumento, como demonstrado no Gráfico 12.

Gráfico 12: Percentual de convênios celebrados em relação ao partido dos prefeitos responsáveis de 2011 - 2014.

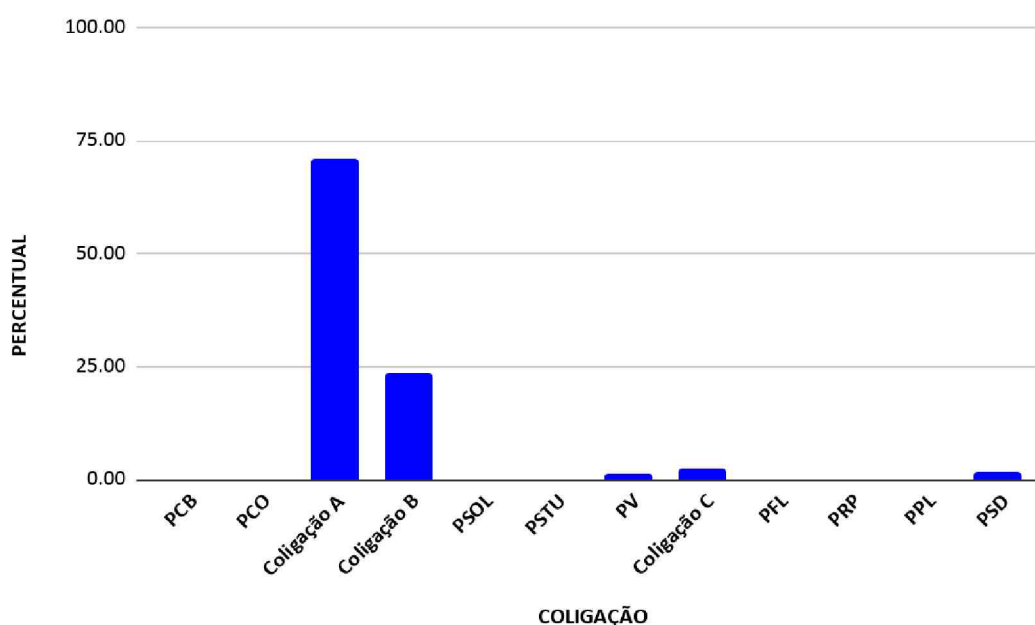


Fonte: Atendimento SIGCON MG.
Portal de Gestão de Convênios GIC/SEINFRA.
Portal TRE.
Elaboração Própria.

Ao analisar o gráfico acima, observa-se a predominância de emendas parlamentares direcionadas a municípios cujo prefeito era filiado ao PSDB, então partido do governador Anastasia. Tal constatação é semelhante à encontrada na seção 7.1.1, em que os deputados responsáveis também eram de maioria do partido do governador.

Partindo para a análise acerca das coligações, tem-se a seguir o Gráfico 13, que demonstra o percentual de convênios celebrados por coligação a que pertenciam os prefeitos à época:

Gráfico 13: Percentual de convênios celebrados em relação à coligação dos prefeitos de 2011 - 2014



Fonte: Atendimento SIGCON MG.
Portal de Gestão de Convênios GIC/SEINFRA.
Portal TRE.
Elaboração Própria.

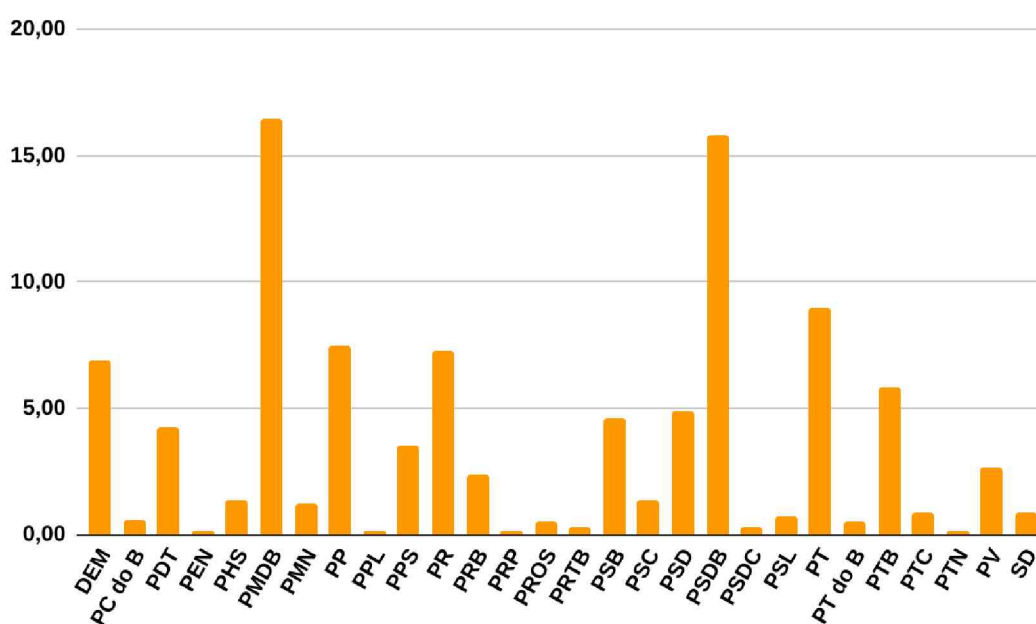
Através do Gráfico 13, observa-se a grande predominância de emendas destinadas a municípios cujo prefeito fazia parte da coligação do governo estadual da época, o que se torna mais determinante que a simples análise partidária, uma vez que agora o montante de emendas destinadas à coalizão consta como mais de 70% dos recursos. Além disso, tal constatação vai ao encontro aos números observados nos gráficos de partidos por município no período, corroborando para uma maior força do PSDB e do então governador.

7.3.2 Governo Pimentel

Partindo agora para o governo Pimentel, busca-se observar se haverá a mesma relação presente na subseção anterior, em que houve grande predominância de recursos destinados aos municípios cujo prefeito tinha relação com o partido do governador.

Iniciando novamente com a demonstração do percentual de partidos que ficaram à frente dos municípios no período, observa-se através do Gráfico 14 um aumento na incidência de municípios cujo prefeito é filiado ao PMDB, então maior aliado do Governador Pimentel e do PT, assim como a manutenção do PSDB e do PT entre os 3 primeiros colocados.

Gráfico 14: Percentual de partidos dos prefeitos de 2015 - 2018



Fonte: Portal TER.
Elaboração Própria.

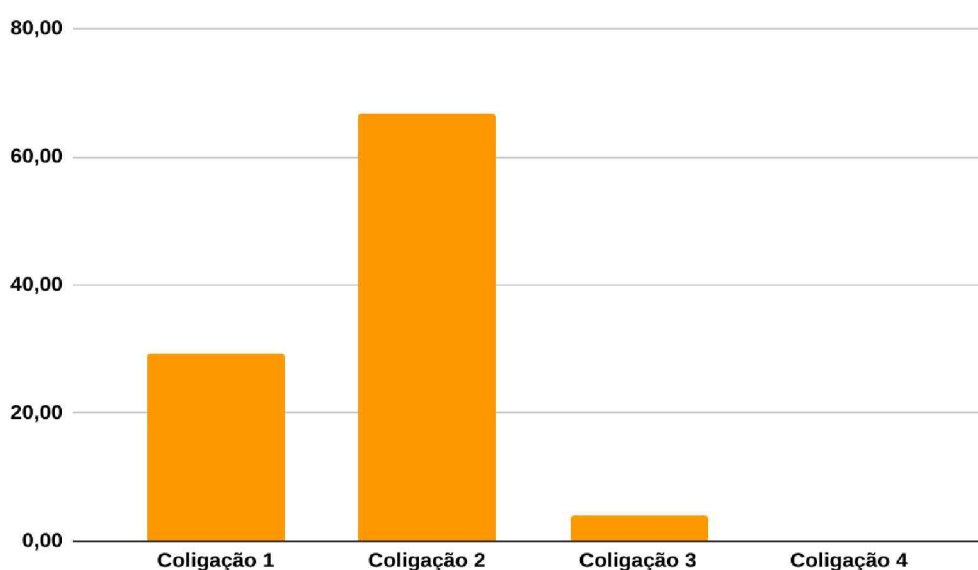
Observa-se, entretanto, uma queda significativa dos números do PT, mesmo este sendo o Partido do Atual governador do Estado. Tal ocorrência é reflexo principalmente dos números baixos alcançados pelo partido nas eleições municipais de 2016, que significou a maior derrota do Partido dos Trabalhadores em Minas Gerais nos últimos 20 anos, tendo perdido em 77 prefeituras que havia governado no mandato anterior e elegendo apenas 37 prefeitos no Estado,

conforme dados distribuídos no portal do TRE e reportagem publicada pelo jornal Estado de Minas em 03 de outubro de 2016.

Tal situação ocorre em detrimento a um momento de declínio do prestígio e confiança do PT junto à grande parte da população e também da esfera política, tendo a última eleição presidencial sendo conturbada e contestada, e ocorrendo durante o período o processo de *impeachment* da então presidenta Dilma Rousseff. Ainda como agravante, a crise que assola o governo mineiro está em plena ascensão no período, o que corrobora ainda mais para a má impressão do governo petista junto à opinião pública.

Observa-se ainda no período um movimento de aumento do apoio ao rival PSDB, tendo esse angariado ainda mais aliados partidários e mantendo assim grande número de representantes em sua coligação, como pode ser observado no Gráfico 15.

Gráfico 15: Percentual de partidos por coligação no governo municipal de Minas Gerais de 2015 - 2018



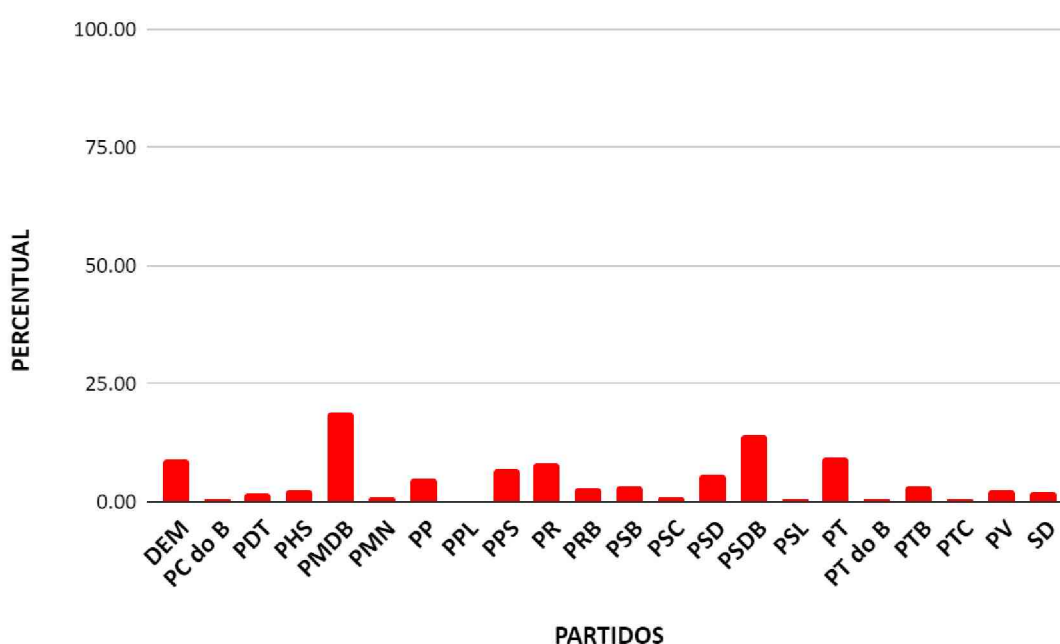
Fonte: Portal TER.
Elaboração Própria.

Logo, tendo em vista a situação em que está envolto o governo de Fernando Pimentel torna-se ainda mais atraente a análise de transferências de recursos para os municípios, uma vez que agora tem-se uma realidade distinta da

apresentada anteriormente e assim a possibilidade de obter resultados ainda mais interessantes.

Através da análise do Gráfico 16, tem-se a visão de forma percentual do número de convênios celebrados entre o estado de Minas Gerais através da SEINFRA e os municípios mineiros em relação ao partido dos prefeitos responsáveis pelos mesmos.

Gráfico 16: Percentual de convênios celebrados em relação ao partido dos prefeitos responsáveis de 2015 - 2018.



Fonte: Atendimento SIGCON MG.
Portal de Gestão de Convênios GIC/SEINFRA.
Portal TRE.
Elaboração Própria.

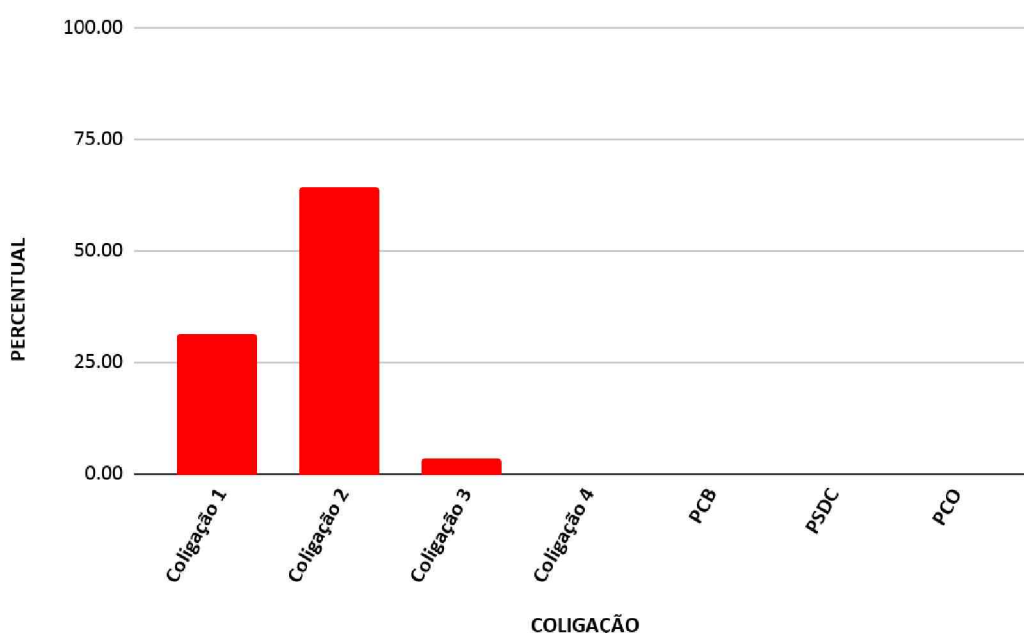
Ao contrário dos gráficos que apresentam a mesma relação para o período de Anastasia, o período do governador do PT apresenta números menores de indicações celebradas junto a prefeitos pertencentes ao seu partido do que ao adversário direto, o PSDB, ficando em terceiro posto como o número de mais indicadas, próximo a partidos como Democratas (DEM) e o Partido da República (PR).

Entretanto, é importante observar que, o líder disparado em emendas aprovadas foi o PMDB, partido que até então ainda constava como o maior aliado do Partido dos Trabalhadores, além de ser possível observar também uma maior

diversidade de aprovações em outros partidos, tendo mais partidos com números relevantes de emendas destinadas que no período de governo de Anastasia.

Tal demonstrativo é reflexo da então situação vivida pelo Governador Fernando Pimentel no período, em que o número de aliados é mais limitado e os principais adversários aparecem em plena ascensão no cenário local. Através do Gráfico 17, que demonstra o quantitativo em relação às coligações, pode-se observar melhor como se dava o cenário.

Gráfico 17: Percentual de convênios celebrados em relação à coligação dos prefeitos de 2015 - 2018



Fonte: Atendimento SIGCON MG.
Portal de Gestão de Convênios GIC/SEINFRA.
Portal TRE.
Elaboração Própria.

Através do Gráfico 17, observa-se que novamente, ao contrário do período anterior, a coligação a que pertencem os prefeitos que mais receberam recurso via emendas parlamentares não é a do atual governo, e sim do rival PSDB.

Tais constatações dão sinais de como o cenário político pode influenciar na tomada de decisão dos chefes do Executivo, principalmente no que diz respeito a repasses de recursos. Entretanto, para a tomada de conclusões é necessária a análise de outras variáveis, como a que será realizada na próxima

seção, visando a partir daí formar resultados mais consistentes e que propiciem um estudo mais concreto.

8. ANÁLISE DE VALORES

Uma vez observadas as relações entre os atores responsáveis pelas indicações das emendas parlamentares e a sua celebração via convênios de saída de acordo com as variáveis partidárias de cada um, e observando os cenários políticos em que estavam imersos os governadores durante seus mandatos, principalmente se tratando do âmbito local, essa seção tem como objetivo relacionar os valores destinados a cada emenda parlamentar com as filiações partidárias dos atores.

Nesse sentido, busca-se analisar, nos períodos de mandatos de Anastasia e Pimentel o valor total destinado a cada partido e a cada coligação municipal. Tal informação é de grande relevância para o trabalho uma vez que, após encontrar situações distintas na análise municipal anterior, no que diz respeito ao quantitativo de emendas alocadas, é necessário observar se há outras variáveis que podem ser utilizadas como forma de promover a governabilidade do poder executivo estadual e de promover ganhos aos seus aliados quando trata-se de repasses de recursos, e como essas se deram nos respectivos períodos analisados.

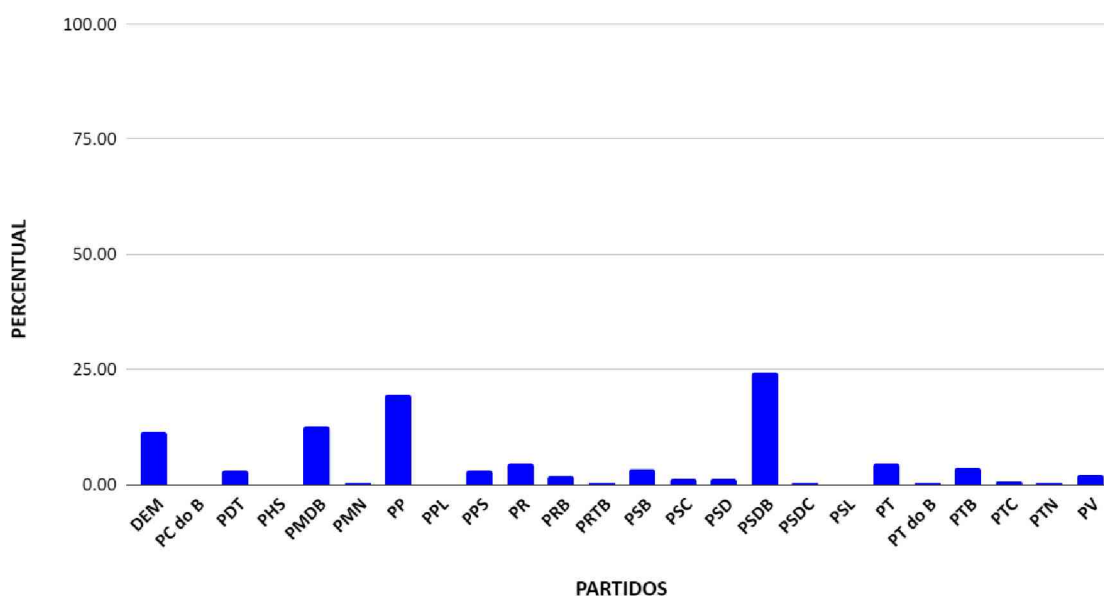
Para tal, foram observados os valores competentes ao Estado, ou seja, oriundos do orçamento parlamentar, desconsiderando os valores de contrapartida dos municípios.

8.1 Governo Anastasia

Iniciando novamente pelo governo de Antônio Anastasia, a análise dos dados demonstra que as 781 emendas parlamentares celebradas no período pela SEINFRA foram responsáveis pelo montante, em valor, de R\$169.979.006,18, transferido do estado de Minas Gerais para seus municípios.

Deste montante, o Gráfico 18 demonstra a divisão percentual do valor em relação ao partido a que pertence o prefeito responsável pela celebração do convênio no período analisado.

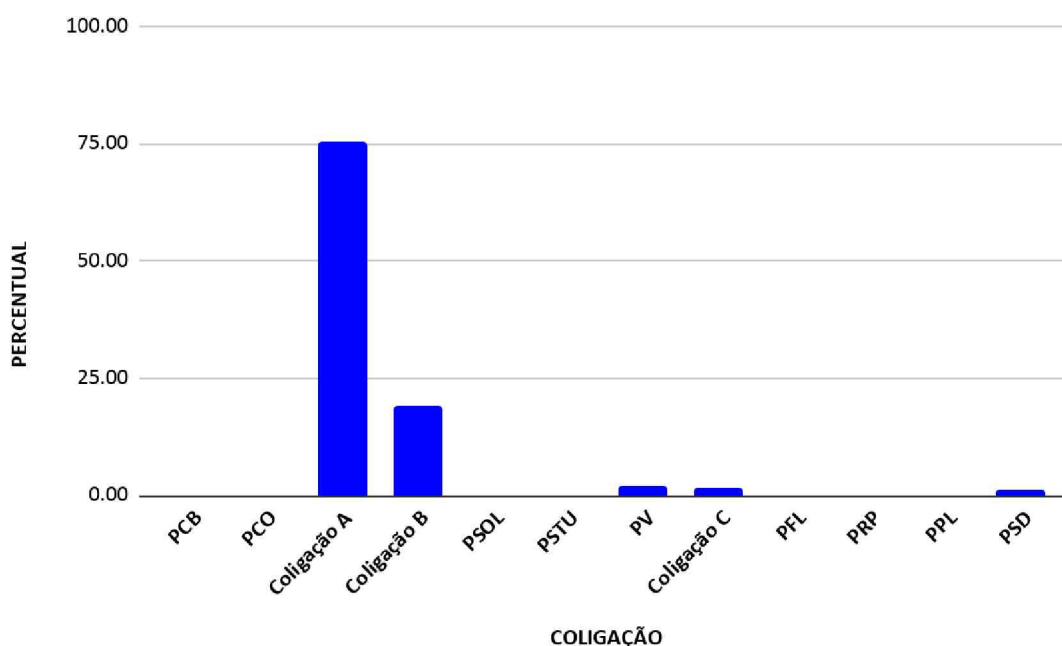
Gráfico 18: Valores percentuais das emendas em relação aos partidos dos prefeitos de 2011 - 2014.



Fonte: Atendimento SIGCON MG.
Portal de Gestão de Convênios GIC/SEINFRA.
Elaboração Própria.

Através do Gráfico 18 é possível observar que, o PSDB, partido do então governador Anastasia, engloba o maior percentual de recursos destinados, com 24,45%, seguido pelo Partido Progressista (PP) com 19,72% e o PMDB com 12,80%. Tal ocorrência está em consonância com a análise realizada anteriormente, em que os principais aliados do governador recebiam maior montante de recursos. Essa situação pode ser melhor observada a partir do Gráfico 19, no qual tem-se a visão acerca da situação em relação às coligações.

Gráfico 19: Valores percentuais das emendas em relação às coligações dos partidos dos prefeitos de 2011 - 2014.



Fonte: Atendimento SIGCON MG.
Portal de Gestão de Convênios GIC/SEINFRA.
Elaboração Própria.

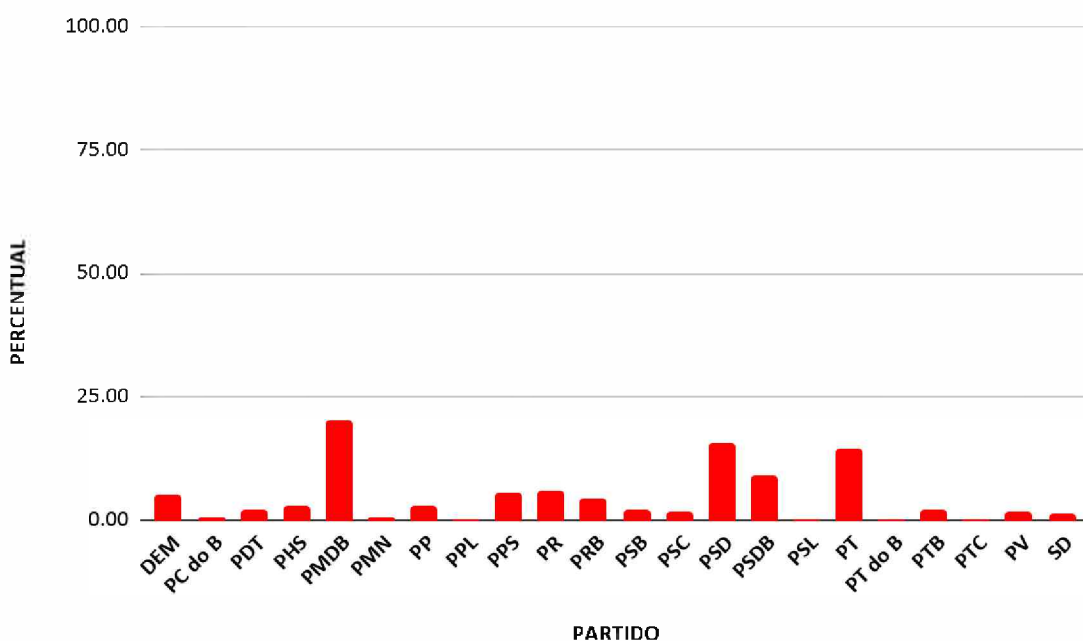
Observando o gráfico acima é possível notar que, seguindo o previsto no Gráfico 18, a Coligação A, em que consta o partido do governador e seus principais aliados, possui grande maioria dos recursos destinados via emendas parlamentares no período, com 75,36% dos recursos.

8.2 Governo Pimentel

Partindo para o segundo período da análise, referente ao mandato do governador Fernando Pimentel, será realizada a relação semelhante a anterior, feita no governo tucano. Ao observar todas as 322 emendas parlamentares aprovadas e celebradas via convênio de saída no período, estas somaram um valor total de R\$75,402,629.42. Tal montante é bem inferior ao tido no período anterior, o que é compreensível tendo em vista a reduzida quantidade de convênios celebrados.

O Gráfico 20 demonstra novamente a relação entre o percentual de recursos destinados e o partido à que pertence o prefeito responsável pela celebração do convênio, desta vez no período de 2015 a 2018.

Gráfico 20: Valores percentuais das emendas em relação aos partidos dos prefeitos de 2015 - 2018.

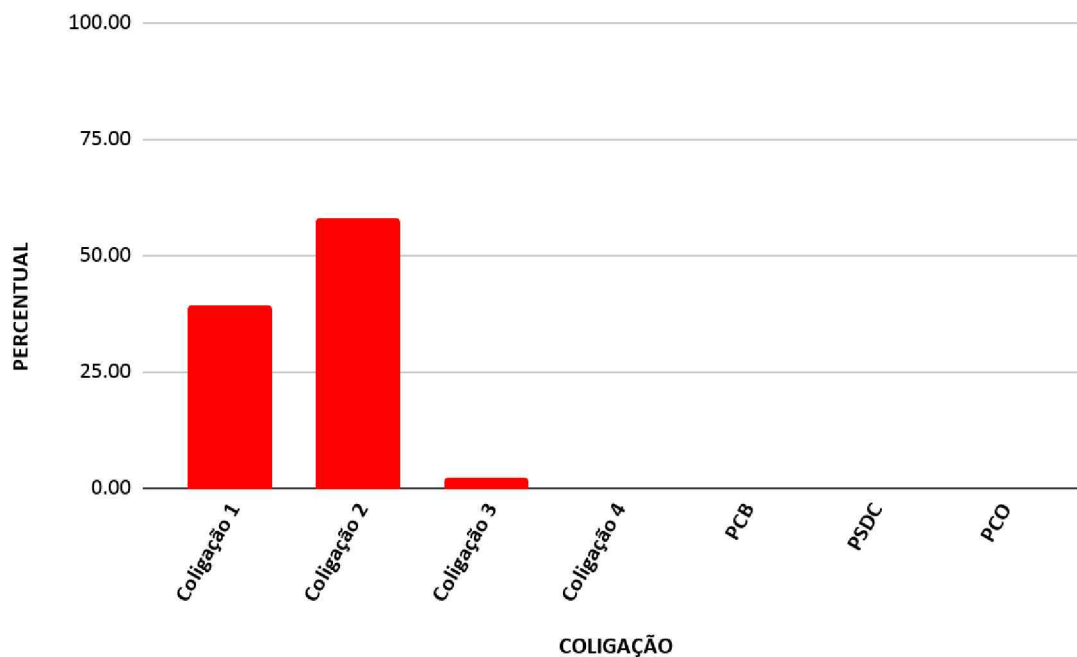


Fonte: Atendimento SIGCON MG.
Portal de Gestão de Convênios GIC/SEINFRA.
Elaboração Própria.

O gráfico acima demonstra uma relação diferente à observada no período anterior. O partido que recebeu maior número de recursos foi o PMDB, com 20,24%, seguido pelo Partido Social Democrático (PSD) com 15,60%, e logo atrás pelo PT, com 14,39%. Tal constatação vai na contramão do que foi apresentado no tópico 7.3.2, em que partidos adversários como o PSDB e DEM apareciam com maior número de emendas destinadas ou muito próximas ao próprio PT.

Partindo então para a análise acerca das coligações no período, tem-se novamente um cenário diferente do período anterior, como pode ser observado no Gráfico 21.

Gráfico 21: Valores percentuais das emendas em relação às coligações dos partidos dos prefeitos de 2011 - 2014.



Fonte: Atendimento SIGCON MG.
Portal de Gestão de Convênios GIC/SEINFRA.
Elaboração Própria.

Nota-se através do Gráfico 17 que, ao contrário do período Anastasia, no governo de Fernando Pimentel o direcionamento de recursos não foi majoritário para a coligação do partido do então governador, e sim para a coligação adversária, sendo que a Coligação 1 obteve 39% dos recursos, ao passo que a Coligação 2 soma 58,08% destes. Entretanto, observa-se que, ao comparar com a relação observada na subseção 7.3.2, em que foi analisado o número de emendas destinadas às coligações municipais, tem-se uma aproximação entre os percentuais relativos às coligações 1 e 2, de forma que agora a Coligação do PT possui um percentual muito mais elevado que na relação anterior.

9. RESULTADOS

A partir da análise dos dados presentes nas seções anteriores foi possível observar uma série de resultados interessantes que, contrapostos aos conteúdos teóricos e práticos apresentados no decorrer neste trabalho, tornaram possível a conclusão de alguns cenários e hipóteses anteriormente abordadas, assim como novas perspectivas e possibilidades de estudos. Antes de iniciar a discussão acerca desses resultados, é importante destacar que os repasses de recursos aqui analisados compreendem exclusivamente o setor de infraestrutura do estado de Minas Gerais, que correspondem, como perpassado anteriormente, a um percentual significativo das transferências voluntárias de Minas Gerais para seus municípios.

Em um panorama geral da análise de dados, ambos os períodos apresentam semelhanças em relação a forma de tratamento das emendas parlamentares assim como algumas peculiaridades. Dessa forma, a fim de obter desfechos pertinentes em relação ao objetivo deste trabalho é necessário observar ambos os períodos a partir de duas vertentes abordadas no estudo, tratando tanto dos aspectos quantitativos oriundos dos convênios quanto das realidades dos cenários políticos presentes à época.

O primeiro período analisado, que diz respeito ao mandato de Antônio Anastasia, ocorre em um momento de maior tranquilidade em relação ao cenário político e econômico de Minas Gerais. Como podem ser observados nos gráficos 10 e 11, o governo do Estado contava com grande maioria de apoiadores nos municípios mineiros, além de não estar tão imerso na crise econômica que se agravaria ainda mais em anos posteriores, o que pode ser observado no Gráfico 2, em que é demonstrado que o número de repasses via convênio de saída de modo geral foi muito superior no governo tucano.

Neste cenário, observa-se através da análise conjunta dos dados obtidos nas seções anteriores que o governo do PSDB priorizou o repasse de recursos a seus aliados, tanto no momento de aprovação das emendas quanto no destino destas e nos valores destinados. Isso pode ser observado através dos gráficos 7, 13 e 19, em que a coligação a que pertence o governador está sempre com o percentual muito mais elevado que as demais.

Já no período de 2015 a 2018, em que o estado de Minas Gerais era governado por Fernando Pimentel, o cenário político-econômico passa a ser o oposto do momento anterior. Como visto anteriormente, o PT passava por um momento de desconfiança nacional, que refletia diretamente nas eleições regionais. Além disso, o governo de Minas Gerais entrava cada vez mais em crise econômica, o que restringia de forma cada vez mais significativa os repasses de recursos e findava em cada vez mais conflitos entre as esferas municipais e o governo do Estado.

Apesar deste cenário conturbado, a análise dos dados das seções anteriores demonstra fenômenos interessantes. Assim como no período tucano, o governo de Pimentel priorizou a aprovação de emendas oriundas de parlamentares aliados. Entretanto, ao contrário do observado no período anterior, quando vira-se para o cenário municipal, tem-se uma maioria de emendas parlamentares destinadas a municípios governados por adversários, como o PSDB e o DEM, com exceção ao PMDB que lidera em número de emendas recebidas, tendo a coligação adversária obtendo um percentual bastante superior, como ilustrado no Gráfico 17.

Essa situação é previsível uma vez que o campo municipal é dominado por partidos adversários ao do governo do Estado. Entretanto, ao observar o percentual dos repasses em valores nominais para os entes municipais é possível observar uma mudança significativa. Apesar de a coligação adversária receber um número muito maior de emendas, ao observar o Gráfico 21 nota-se uma grande aproximação entre os valores recebidos pelas duas coligações. Analisando então de forma individual, como pode ser visto no Gráfico 20, os partidos aliados ao PT, principalmente o PMDB e o próprio Partido dos Trabalhadores recebem valores maiores que outros partidos que tiveram maior direcionamento de emendas.

Nesse sentido, é possível concluir que, apesar de no período de governo de Fernando Pimentel, tratando-se do cenário municipal, a coligação adversária possuir maior número de indicações e de valores recebidos, individualmente, o PT e o PMDB são dois dos maiores beneficiários no que diz respeito ao montante destinado. Isso é observado principalmente no que tange ao PMDB, que é o maior recebedor tanto de indicações quanto de valores. Essa situação corrobora com a hipótese de que, a fim de garantir a governabilidade, o Executivo tende a privilegiar seus aliados com recursos.

Em um panorama geral, esses resultados vão ao encontro da literatura apresentada anteriormente, principalmente quando se trata das implicações do modelo federalista adotado no Brasil. Como dito por Abranches, em seu ideal do Presidencialismo de Coalizão, o fenômeno do multipartidarismo brasileiro, somado ao modelo político utilizado e às heterogeneidades oriundas de nossa formação, faz com que seja necessária a presença de grandes coligações tanto no âmbito proporcional quanto no majoritário a fim de promover a governabilidade dos chefes do Executivo.

Tal premissa pode ser observada quando, ao analisar os cenários eleitorais de cada período, os grandes aliados presentes e que contemplam as bases dos dois governadores, principalmente o PMDB no que diz respeito ao período Pimentel, são responsáveis pelo recebimento da maioria dos recursos, seja em percentual de indicações aprovadas ou de valores, oriundos das emendas parlamentares.

Esse predomínio é observado principalmente na alçada de quem destina o recurso, ou seja, no momento da aprovação das indicações, estas acabam sendo de maioria nativas de deputados pertencentes à coligação dos governadores à época, mas não deixando de ser observado nos atores que recebem o recurso, principalmente tratando-se do governo de Anastasia, sendo a grande maioria dos prefeitos responsáveis pelos convênios de saída filiados a partidos pertencentes às coligações dos governadores.

Este cenário também corrobora com a teoria apontada de que as emendas parlamentares por muitas vezes podem ser utilizadas no jogo político feito pelas coligações, uma vez que, a aprovação de indicações majoritária por parte de aliados do governador, em governos distintos e em cenários político-econômicos também distintos, sugere esta como forma de recompensa, uma vez que, como dito pelo próprio Abranches (2018) as alianças políticas constituem-se de um processo de negociação, que requer condições e manobras entre os participantes a fim de obter seus privilégios ou necessidades.

Outro apontamento importante diz respeito a outra implicação abordada na parte teórica, que constitui na disputa de recursos entre os representantes eleitos. Observa-se este cenário quando, ao analisar o percentual de emendas aprovadas nos períodos, nota-se um número considerável de emendas indicadas via CFO e pelas secretarias de Estado. Isto ocorre uma vez que, sendo limitado o

número de deputados estaduais ao quociente eleitoral e a regra constitucional, um estado do tamanho de Minas Gerais, tanto em extensão quanto em população e número de municípios, muitas vezes sofre com a escassez de recursos via emendas parlamentares, tornando estas muito importantes e disputadas por parte dos municípios. Ainda neste tocante, nota-se que o número elevado de partidos nas coligações no âmbito parlamentar demonstra como estas influenciam diretamente na ocupação de cadeiras, como visto no ideal de Nicolau (2015) abordado na seção 2.2.2.

Para além disso, outra implicação importante tem relação ao modelo de aprovação das emendas parlamentares utilizado no período, o qual, como dito anteriormente, foi alterado com a emenda 96/2018 tornando a execução das emendas parlamentares de forma impositiva. Analisando os resultados obtidos nas sessões anteriores, é nítida a influência do poder executivo sobre a aprovação das emendas parlamentares no que diz respeito à área de infraestrutura, uma vez que, como dito anteriormente, a grande maioria dos recursos, principalmente tratando-se da aprovação de indicações, estão concentrados em aliados do governador.

Por último, apesar de não se tratar do objetivo central do trabalho, cabe realizar uma observação em relação às especificidades ou tipos de cada obra, abordados na Seção 6. Nesta análise é possível constatar que a grande maioria das obras, tanto no período do governo Anastasia quanto ao de Pimentel, consistem em Melhoramento de Vias Públicas, sendo respectivamente 61,13% e 73,60%. Tal ocorrência traz consigo a discussão acerca da efetividade dos repasses de recursos, ou seja, se estes estão sendo aplicados de forma eficiente e eficaz, suprimindo as verdadeiras necessidades das comunidades afetadas, ou se estão servindo como *outdoors* de campanha, sendo que obras com maior visibilidade tendem a ser as que atraem mais votos.

10. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As transferências de recursos entre as esferas de governo são alvo constante de discussões, principalmente quando se tratam de emendas parlamentares. Nesse sentido, o presente trabalho buscou relacionar conceitos do debate acadêmico acerca dessa temática com a análise de dados de emendas parlamentares celebradas em forma de convênios de saída entre o estado de Minas Gerais, através de sua Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade e os municípios. Com os resultados alcançados, objetivou-se agregar mais informações e conclusões a esse debate, principalmente no que diz respeito a área de infraestrutura do Estado, tendo em vista as novas delimitações oriundas da PEC das emendas impositivas e as possíveis mudanças que estas poderão trazer para o cenário estadual.

Cabe destacar que não é o intuito deste trabalho depreciar ou tentar rebaixar a importância das emendas parlamentares como instrumento de promoção de bem estar social. Dessa forma, todos os atores políticos envolvidos foram observados como indivíduos que tomam decisões racionais em prol de um objetivo.

A partir da base teórica abordada, principalmente partindo da ideia do Presidencialismo de Coalizão de Sérgio Henrique Abranches, foram delimitadas algumas hipóteses acerca da motivação dos atores políticos no momento da alocação das emendas parlamentares. Essas hipóteses consistem na relação entre as coalizões políticas e a sua necessidade de prover ganhos em troca da garantia de governabilidade ao chefe do Executivo, neste caso ao governador do Estado, e como as emendas parlamentares podem sofrer influência neste cenário.

É importante enfatizar que o processo de alocação das emendas parlamentares é bastante complexo, de forma a existirem outras variáveis que podem influenciar a decisão tanto dos parlamentares quanto do próprio poder Executivo. Muitas dessas variáveis excedem o escopo investigativo deste trabalho, como acordos internos entre membros da ALMG, motivações pessoais de reeleição, além do volume de dados ter sido focalizado na instância de infraestrutura.

Nesse sentido, é relevante tratar também de resultados obtidos que ultrapassam a seara do que se objetivava inicialmente. Através dos dados

analisados encontrou-se informações importantes acerca dos objetos a que se destinam os recursos. A grande maioria desses é composto por obras de melhoramento de vias públicas, compondo 61,13% e 73,60% nos mandados de Anastasia e Pimentel. Tal informação pode contribuir para estudos futuros acerca da efetividade das emendas parlamentares e na forma de sua utilização pelos prefeitos e deputados, principalmente na área de infraestrutura, uma vez que essa é dotada de diversas competências que podem influenciar na realidade dos cidadãos.

Tendo isso exposto, ao partir para as conclusões da análise realizada no trabalho e nos resultados alcançados, a partir dessas é levantada a importância das coligações para a governabilidade do chefe do Executivo estadual, principalmente em momentos de crise como o vivenciado pelo governo de Fernando Pimentel. Tal afirmação é observada quando, em ambos os períodos, os principais aliados são os mais beneficiados pelos recursos das emendas parlamentares, tanto no momento da aprovação de indicações quanto na destinação dos recursos.

Essa situação é reforçada ao focar-se na análise do governo do PT, que ao passar por um momento complexo tanto político quanto econômico priorizou os repasses de recursos a seu aliado mais forte, o PMDB, além de aproximar os valores de repasse de sua coligação à adversária, mesmo possuindo um número muito inferior de aliados no cenário municipal. Essa constatação direciona a outro ponto importante abordado neste estudo, que trata da utilização das emendas parlamentares a partir de escolhas racionais dos atores políticos. Apesar das limitações já apresentadas, os dados analisados dão uma indicação de que uma barganha ocorra no âmbito destas transferências, principalmente nos períodos analisados cuja legislação dava autonomia ao governo do Estado no momento da aprovação das indicações de emendas, fazendo com que esse pudesse direcionar mais recursos para onde lhe convém.

Nesse sentido, a Emenda Constitucional 96, publicada em julho de 2018 e que trata do orçamento impositivo em relação às emendas parlamentares em Minas Gerais, tende a alterar de forma significativa este cenário. Nos próximos anos, o peso das emendas parlamentares tende a ser cada vez maior no orçamento do Estado, uma vez que, sendo a aprovação das emendas obrigatória, além de haver maior número de emendas de parlamentares opositores ao

governo, o Executivo estadual perderá uma grande forma de repassar recursos a seus aliados municipais. Dessa forma, caberão novos estudos para observar como se dará a distribuição desses recursos, mas é possível projetar que, a fim de buscar uma maior governabilidade, caberá ao poder Executivo criar cada vez mais laços com o Legislativo, principalmente em um período de continuidade da crise financeira do Estado, em que o governo consiste em um partido de menor expressão, o partido NOVO, e que possui menos aliados em relação a seus antecessores.

11. REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão: Raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. 487 p.

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, p. 5 - 54. 1988. Disponível em: < https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4251415/mod_resource/content/1/AbranchesSergio%281988%29_PresidencialismodeCoalizao.pdf >. Último acesso em: 03 jul. 2020.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula**. Rev. Sociol. Polit. [online]. 2005, n.24, p.41-67. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0104-44782005000100005&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt >. Último acesso em 03 jul. 2020.

ABRUCIO, Fernando Luiz; COUTO, Cláudio Gonçalves. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 41 - 47. 1996. Disponível em: < http://www.cedec.org.br/files_pdf/AredefinicaodopapeldoEstadonoambitocal.pdf >. Último acesso em: 03 jul. 2020.

AFONSO, José Roberto Rodrigues; LOBO, Thereza. **Descentralização Fiscal e Participação em Experiências Democráticas Retardatárias**. Revista Planejamento e Políticas Públicas, IPEA, n. 14. 1996. p. 4 - 36. Disponível em: < <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/128> >. Último Acesso em: 03 jul. 2020.

AGÊNCIA SENADO. **Como funciona a eleição de deputados federais e estaduais**. 2018. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/10/01/como-funciona-a-eleicao-de-deputados-federais-e-estaduais> >. Último Acesso em: 03 jul. 2020.

AGÊNCIA SENADO. **Emendas ao Orçamento**. 2018. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emendas-ao-orcamento> >. Último Acesso em: 03 jul. 2020.

ALMG. **Promulgação da emenda constitucional do orçamento impositivo**. jul 2018. Disponível em: < https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2018/07/27_promulgacao_e_menda_orcamento_impositivo.htm >. Último Acesso em: 03 jul. 2020.

ÁLVARES, Merlyn Alvares Ambrosio; BRANCO, Marcello Simão. **Captação de recursos via transferências voluntárias: um olhar para os municípios do Consórcio Intermunicipal da Região Oeste Metropolitana de São Paulo**. Brasília: Revista do Serviço Público, vol. 69, n. 3, p. 605 - 630. 2018. Disponível em: < <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3540> >. Último Acesso em: 03 jul. 2020.

ANASTASIA, Fátima. Federação e relações intergovernamentais. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. **Sistema Político Brasileiro: Uma introdução**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2015. Cap. 6. p. 143 - 156. 416 p.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV/Editora Fiocruz, 2012. 232 p.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana**. São Paulo Perspec. [online], vol.15, n.4, p. 23 - 31. 2001. Disponível em: < https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400004 >. Último Acesso em: 03 jul. 2020.

BEAUD, Michel. **A Arte da Tese: Como elaborar trabalhos de pós graduação, mestrado e doutorado**. 1ª Edição. Rio de Janeiro: Editora BestBolso. 2014. 190 p.

BIJOS, Danilo. **Federalismo, instituições políticas e relações intergovernamentais: Um estudo sobre os elementos determinantes das transferências voluntárias da União para os municípios do Estado de Minas Gerais**. Brasília: Universidade de Brasília, 2013. 119 p. Disponível em: < <https://repositorio.unb.br/handle/10482/13434> >. Último Acesso em: 03 jul. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional originalmente publicado no Diário Oficial da União de 5 de outubro de 1988. 2015. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/508200/CF88_EC85.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Último Acesso em: 03 jul. 2020.

BRASIL. Decreto nº 8.180, De 30 De Dezembro de 2013. **Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/D8180.htm >. Último acesso em: 03 jul. 2020.

BRASIL. Decreto nº 6.170, De 25 De Julho De 2007. **Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm > Último acesso em: 03 jul. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 86 De Março De 2015**. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm >. Último Acesso em: 03 jul. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, De 4 De Maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm >. Último Acesso em: 03 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.019, De 31 De Julho De 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm >. Último Acesso em: 03 jul. 2020.

BRASIL. **Lei Nº 8.666, De 21 De Junho De 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm >. Último Acesso em: 03 jul. 2020.

BRASIL. Portal da Transparência da União. **Demonstrativo de transferências de recursos por exercício**. Disponível em: < <http://www.portaltransparencia.gov.br/transferencias> >. Último Acesso em: 03 jul. 2020.

BRASIL. Portal da Transparência da União. **Distribuição de emendas parlamentares da união**. Disponível em: < <http://www.portaltransparencia.gov.br/emendas?ano=2019> >. Último Acesso em: 03 jul. 2020.

BRASIL. Receita Econômica Federal. **Demonstrativo de Arrecadação por Estado por exercício**. Disponível em: < <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/arrecadacao-por-estado> >. Último Acesso em: 03 jul. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Divulgação de Candidaturas e resultados das eleições de 2008 em Minas Gerais**. Disponível em: < <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/municipios/2008/14422/40177/candidatos> > Último Acesso em: 03 jul. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Divulgação de Candidaturas e resultados das eleições de 2012 em Minas Gerais**. Disponível em: < <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/estados/2012/1699/MG/municipios> >. Último Acesso em: 03 jul. 2020.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: Um longo Caminho**. Carvalho, José Murilo. 24ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018. 254 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**. 12ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. 429 p.

DUTKA, Joel. **Democracia: Uma análise da produção acadêmica contemporânea no Brasil**. Santa Catarina: UFSC, 2016. 149 p. Disponível em: < <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/174700/345365.pdf?sequence=1&isAllowed=y> >. Último Acesso em: 03 jul. 2020.

ESTADO DE MINAS. **Reportagem sobre a derrota do PT nas eleições de 2016**. Publicado em 03/10/2016. Disponível em: < https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2016/10/03/interna_politica,810269/pt-foi-o-maior-derrotado-nas-eleicoes-em-minas.shtml >. Último Acesso em: 03 jul. 2020.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 16ª edição. São Paulo: Atlas, 2012. 374 p.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010. 184 p.

GREGGIANIN, Eugênio; SILVA, José de Ribamar Pereira. **Orçamento impositivo das Emendas Individuais**: Disposições da Emenda Constitucional nº 86, de 2015 e da LDO 2015. Brasília: Senado Federal, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, Orçamento em Discussão, n. 16. 2015. 43 p. Disponível em: < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/509462> >. Último Acesso em: 03 jul. 2020.

IBGE. **Classificação de Países por Extensão Territorial**. CONCLA, 2016. Disponível em: < <https://cnae.ibge.gov.br/en/component/content/article/94-7a12/7a12-vamos-conhecer-o-brasil/nosso-territorio/1461-o-brasil-no-mundo.html> >. Último Acesso em: 03 jul. 2020.

IBGE. **Panorama do Estado de Minas Gerais**. Censo 2010. 2019. Disponível em: < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/panorama> > Último Acesso em: 03 jul. 2020.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo**: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. Rio de Janeiro: Revista de Ciências Sociais, Vol. 48, nº 4, 2005, p. 737 a 776.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 7ª Edição. São Paulo: Editora Atlas, 2010. 297 p.

MINAS GERAIS. **Constituição Estadual**. 25ª ed. Belo Horizonte: ALMG, 2020.

Disponível em: <

<https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf> >. Último Acesso em: 03 jul. 2020.

MINAS GERAIS. Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. **Convênios / Parcerias de Saída de Recursos**. Disponível em: <

<http://www.transparencia.mg.gov.br/convenios/convenios-de-saida/convenios-orgao/0/2011/01-01-2011/31-12-2011> >. Último Acesso em: 03 jul. 2020.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Fazenda. **Evolução Anual da Arrecadação do Estado de Minas Gerais**. Disponível em: <

http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/receita_estado/evolucao_anual/evolucao_a_nos_anterioresef.html >. Último Acesso em: 03 jul. 2020.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Governo. **Manual de Elaboração e Execução de Convênios de Saída**. V.1, Ed. 3. jul. 2017. Disponível em: <

http://www.sigconsaida.mg.gov.br/wp-content/uploads/arquivos/manuais/manual_convencios_sem_logomarca_julho_2017.pdf >. Último Acesso em: 03 jul. 2020.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade. **Gerência Integrada de Convênios - GIC**. Disponível em:

< http://www.sistop.mg.gov.br/Gic/index_menus.php >. Acesso em: 10 fev. 2020.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Planejamento e Orçamento**. Minas Gerais. Disponível em: <

<http://www.seplag.mg.gov.br/pagina/planejamento-e-orcamento/planejamento-e-orcamento> >. Último Acesso em: 03 jul. 2020.

MINAS GERAIS. **Sistema de Gestão de Convênios e Parcerias - SIGCON**. Belo Horizonte. Disponível em: < <http://www.sigconsaida.mg.gov.br/> >. Acesso em: 02 jul.

2020.

MIRANDA, Caroliny Aparecida Silva. **Federalismo fiscal**: transferências voluntárias do Estado de Minas Gerais para seus municípios. (Monografia do curso de Administração Pública). Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2015. 92 p.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Como aperfeiçoar a representação proporcional no Brasil**. Revista Cadernos de Estudos Sociais e Políticos, v.4, n.7, jan-junho 2015. p. 101 - 121. Disponível em: < <file:///home/chronos/u-4a1203fd199fb710687d772a5fb4ca08e7682714/MyFiles/Downloads/imagens/Nicolau%202015.pdf> >.

Último Acesso em: 03 jul. 2020.

NICOLAU, Jairo Marconi. **As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira**. Rio de Janeiro: Dados vol. 40 no. 3, 1997. Disponível em: < https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300006 >. Último Acesso em: 03 jul. 2020.

OLIVEIRA, Noelle; RODRIGUES, Leonardo. **Como funcionam as coligações partidárias?**. Portal EBC. 11 jul. 2013. Disponível em: < <http://www.ebc.com.br/noticias/politica/2013/07/como-funcionam-as-coligacao-partidarias> >. Último Acesso em: 03 jul. 2020.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Reportagem. **PEC do Orçamento Impositivo: o que é e quais são as vantagens e desvantagens**. São Paulo: 5 abr. 2019. Disponível em: < <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,pec-do-orcamento-impositivo-o-que-e-e-quais-sao-as-vantagens-e-desvantagens,70002780624> >. Último Acesso em: 03 jul. 2020.

RODDEN, Jonathan. **Federalismo e Descentralização em Perspectiva Comparada: Sobre Significados e Medidas**. Curitiba: Revista de Sociologia e Política, n. 24, p. 9 - 27. jun. 2005. Disponível em: < <https://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a03n24.pdf> >. Último Acesso em: 03 jul. 2020.

SALDANHA, Ana Cláudia. **Estado Federal e Descentralização: uma visão crítica do federalismo brasileiro**. Revista Sequência, n 59, p. 327-360, dez. 2009. Disponível em: < <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2009v30n59p327> >. Último Acesso em: 03 jul. 2020.

SOARES, Márcia Miranda. Formas de Estado: Federalismo. **Introdução à teoria democrática: Conceitos, histórias, instituições e questões transversais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2018. p. 173 - 190. 372 p.

SODRÉ, Antônio Carlos de Azevedo; ALVES, Maria Fernanda Colaço. **Relação entre Emendas Parlamentares e Corrupção Municipal no Brasil: Estudo dos Relatórios do Programa de Fiscalização da Controladoria-Geral da União**. Curitiba: ANPAD, v. 14, n. 3, art. 2, p. 414 - 433. Mai./jun., 2010. Disponível em: < <https://www.scielo.br/pdf/rac/v14n3/v14n3a03.pdf> >. Último Acesso em: 03 jul. 2020.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. 958 p.

TESOURO NACIONAL. **Definições dos tipos de transferências discricionárias**. 2019. Disponível em: < <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios/discricionarias> > Último Acesso em: 03 jul. 2020.