

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO

Gean Fernandes Pinto

**ANÁLISE DA RELEVÂNCIA, ALOCAÇÃO E ADEQUAÇÃO DAS  
TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS VOLUNTÁRIAS: O CASO  
DE MINAS GERAIS (2007-2016)**

Belo Horizonte

2017

Gean Fernandes Pinto

**ANÁLISE DA RELEVÂNCIA, ALOCAÇÃO E ADEQUAÇÃO DAS  
TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS VOLUNTÁRIAS: O CASO  
DE MINAS GERAIS (2007-2016)**

Monografia apresentada a Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito de conclusão do curso de graduação em Administração Pública.

Orientador: Professor Dr. João Batista Rezende

Belo Horizonte

2017

P659a Pinto, Gean Fernandes.  
Análise da relevância, alocação e adequação das transferências intergovernamentais voluntárias [manuscrito] : o caso de Minas Gerais (2007-2016) / Gean Fernandes Pinto. – 2017.  
[8], 72 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2017.

Orientador: João Batista Rezende  
Bibliografia: f. 68-72

1. Alocação de recursos – Minas Gerais. 2. Pacto federativo – Minas Gerais. 3. Transferências de recursos financeiros governamentais– Minas Gerais. I. Rezende, João Batista. II. Título.

CDU 336.2(815.1)

Gean Fernandes Pinto

Análise da relevância, alocação e adequação das Transferências Intergovernamentais Voluntárias: O caso de Minas Gerais (2007-2016)

Monografia apresentada a Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito de conclusão do curso de graduação em Administração Pública.

Aprovada na Banca Examinadora

---

Professor Doutor João Batista Rezende (Orientador)

---

Professora Mestre Isabella Virgínia Freire Biondini (Avaliadora)

---

Professor Doutor Sílvio Ferreira Júnior (Avaliador)

Belo Horizonte, 01 de dezembro 2017

## RESUMO

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 os municípios brasileiros foram elevados a condição de entes federados, possuindo, a partir de então, autonomia administrativa e uma série de competências exclusivas conforme descrito no artigo 30 do referido texto constitucional. Todavia, o pacto federativo instituído colocou todos os municípios sob a égide das mesmas competências legais, sem levar em consideração as especificidades históricas locais e a capacidade institucional dos mesmos para cumprirem os dispositivos legais. Esse imbróglio trouxe uma série de dificuldades federativas como o desequilíbrio vertical e a síndrome da simetria. Isso corroborou para que os entes locais ficassem dependentes das transferências intergovernamentais para cumprirem suas obrigações legais e para promoverem o desenvolvimento local. No entanto, mesmo recebendo regularmente as transferências legais, é comprovado que os municípios mineiros, sobretudo os de pequeno porte, têm pouca ou nenhuma capacidade de investimento. Para suprir essa lacuna, as transferências voluntárias tem um importante papel. O presente estudo analisa a relevância dos transferências voluntárias para os municípios, as áreas de alocação dos recursos e adequação das áreas atendidas com as áreas demandadas pela população, bem como a distribuição geográfica da liberação destes recursos e as possíveis variáveis que interferem nestas escolhas.

Palavras chaves: Transferências Intergovernamentais Voluntárias. Emendas Parlamentares. Pork Barrel.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### Gráficos

Gráfico 1 – Demandas de bens, serviços e infraestrutura dos municípios de Minas Gerais, Secretaria de Estado de Governo, 2017 .....	14
Gráfico 2 – Transferências Voluntárias do Governo de Minas Gerais aos municípios e outras instituições em valores corrigidos, 2007-2016 .....	31
Gráfico 3 – Percentual Médio dos Investimentos do governo de Minas Gerais, por área de atuação, 2007-2016. ....	37
Gráfico 4 – Montante das transferências de Emendas Parlamentares dos Deputados Estaduais de Minas Gerais por tipo de investimento, 2007-2016 .....	38
Gráfico 5 – Percentual de investimento das Emendas dos Deputados Estaduais de Minas Gerais por área de atuação, 2007-2016 .....	40
Gráfico 6 – Dispersão entre a porcentagem de votos dos deputados da base por município e destinação de recursos per capita, Minas Gerais, 2011-2014 .....	46
Gráfico 7 – Dispersão entre porcentagem de votos dos deputados da base e destinação de recursos per capita, Minas Gerais, 2015-2016 .....	46
Gráfico 8 – Percentual de demandas apresentadas nos Fóruns Regionais de Minas Geras por área da administração, 2015 .....	50
Gráfico 9 – Variação do montante de transferências voluntárias paga pelo estado de Minas Gerais, 2007-2016.....	60

### Mapas

Mapa 1 – Classificação dos municípios mineiros em relação à dependência do FPM, Minas Gerais, 2005-2009 .....	11
Mapa 2 – Distribuição do Índice de Desenvolvimento Tributário e Econômico (IDTE), Minas Gerais, 2013 .....	13

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Distribuição dos Investimentos do governo de Minas Gerais, por área da Administração, 2007-2016 .....	34
Tabela 2 –	Esforço orçamentário das transferências voluntárias de recurso do governo do Estado de Minas Gerais por território, 2007-2016 .....	41
Tabela 3 –	Porcentagem das transferências de recurso do governo do Estado de Minas Gerais por microterritório, 2007-2016 .....	43
Tabela 4 –	Número de solicitações apresentadas nos Fóruns Regionais de Minas Gerais por território, 2015 .....	49
Tabela 5 –	Percentual de demandas e atendimentos por tipo de recurso e área da administração, 2015-2016 .....	52
Tabela 6 –	Percentual de demanda e atendimento por categoria em Minas Gerais, 2015 – 2016. ....	53
Tabela 7 –	Quantitativo de municípios que recebem mais transferências voluntarias em relação a arrecadação de impostos, por território em Minas Gerais. 2013-2016 .....	56
Tabela 8 –	Arrecadação tributária própria em relação as transferências voluntárias dos municípios de Minas Gerais por estrato e a proporção entre a receita total e receita voluntária por estrato e a proporção entre a receita total e a receita voluntaria para os municípios, 2013-2016 .....	58
Tabela 9 –	Receita tributária de municípios selecionados de Minas Gerais, 2013 -2016 .....	59
Tabela 10 –	Valores de emendas parlamentares pagas por período do ano, Minas Gerais, 2010 e 2014 .....	62

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ALMG –	Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais
FPE –	Fundo de Participação Estadual
FPM –	Fundo de Participação Municipal
ICMS –	Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços.
IDTE –	Índice de Desenvolvimento Tributário e Econômico
IMRS –	Índice Mineiro de Responsabilidade social
IPTU –	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA –	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ISS –	Imposto Sobre Serviços
ITBI –	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
SICONFI –	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
SIGCON –	Sistema de Gestão de Convênios, Portarias e Contratos do Estado de Minas Gerais
SEGOV –	Secretaria de Estado de Governo
TVU –	Transferências Voluntárias da União

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>1.1 Contexto dos Municípios de Minas Gerais.....</b>	<b>10</b>
<b>2 METODOLOGIA.....</b>	<b>15</b>
<b>3 REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>16</b>
<b>3.1 Pacto Federativo .....</b>	<b>16</b>
<b>3.2 Desequilíbrio Vertical .....</b>	<b>17</b>
<b>3.3 Transferências Intergovernamentais.....</b>	<b>18</b>
<b>3.4 Funções de Estado .....</b>	<b>20</b>
<b>3.5 Emendas Parlamentares .....</b>	<b>23</b>
<b>3.6 Pork Barrel.....</b>	<b>27</b>
<b>3.7 Teoria da Escolha Pública .....</b>	<b>28</b>
<b>4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS .....</b>	<b>30</b>
<b>4.1 Identificação da finalidade, valor e distribuição geográfica das transferências voluntárias e das emendas parlamentares .....</b>	<b>30</b>
<b>4.2 Comparação e avaliação das áreas de aplicação das transferências intergovernamentais voluntárias com as solicitações regionais dos fóruns de desenvolvimento.....</b>	<b>48</b>
<b>4.3 Análise do volume e importância das transferências voluntárias em relação ao orçamento municipal.....</b>	<b>54</b>
<b>4.4 Relato do processo de pagamento de transferências voluntárias no Governo de Minas Gerais .....</b>	<b>60</b>
<b>5.CONCLUSÃO.....</b>	<b>63</b>
<b>6 REFERÊNCIAS .....</b>	<b>68</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 1988 (BRASIL, 1988) trouxe uma série de alterações e inovações no sistema político, institucional e financeiro brasileiro. Foi com a sua promulgação e adoção do Sistema Federativo que os municípios foram elevados a condição de entes federados, garantindo formalmente sua autonomia administrativa e colocando-os em condição de igualdade com os estados e a União.

O artigo 30 da Constituição Federal do Brasil, estabeleceu, a partir de então, competências específicas aos municípios brasileiros. Essas competências são comuns a todos os municípios, não havendo distinção entre a capacidade deles para executá-las. O fato de se ter atribuições comuns a todos gerou o que se chama de “síndrome da simetria”. Essa síndrome se deve ao tratamento equânime dado aos municípios, desconsiderando a complexa variedade regional e a formação histórica dos entes locais, o que reflete em diferentes capacidades institucionais e financeiras. Isso resulta em desigualdade na qualidade dos serviços prestados, visto as diferenças de recursos que cada um dispõem (PINTO; GONÇALVES; NEVES, 2003).

Como contrapartida dessas atribuições, houve a tentativa de dar maior autonomia financeira aos municípios concedendo-lhes algumas prerrogativas e competências próprias de arrecadação e, também, regulamentando as transferências intergovernamentais. Tudo isso na expectativa de contribuir financeiramente com alguns serviços e dar autonomia a administração local de fazê-los (PINTO; GONCALVES; NEVES, 2003). Todavia, pode-se notar que houve ampliação do desequilíbrio vertical, ou seja, os recursos disponíveis aos municípios para cumprirem as determinações legais passaram a ser inferiores aos necessários, tornando-os mais dependentes das transferências intergovernamentais. Portanto, não houve um fortalecimento financeiro real dos municípios para prestação dos serviços de sua competência (GUEDES; GASPARINI, 2007).

As transferências intergovernamentais se constituem, portanto, como fundamentais para assegurar a autonomia dos entes federados para prestação de serviços, principalmente para os municípios de pequeno porte e para os estados onde há grande disparidades regionais (DEL FIORENTINO, 2010). Tais transferências constituem em uma importante função de Estado: a alocativa e distributiva. A função alocativa caracteriza-se pela aplicação estatal de recursos em áreas que o mercado não consegue assegurar maior eficiência na alocação de recursos, tais como investimentos em estradas, obras de saneamento, saúde, educação entre outras. Esse investimento tem rendimento superior ao resultado individual.

Além disso, entra nessa função os chamados “bens públicos” que são aqueles que podem ser consumidos por todos, sem divisibilidade do consumo, como segurança e justiça. Já a função distributiva tem como objetivo transferir recursos para que torne o sistema mais justo.

Aliado a isso, as transferências voluntárias representam um importante processo político para manutenção da estabilidade do poder do Executivo. Dallaverde (2016) afirma que este tipo de transferência é, também, um dos mecanismos mais utilizados para a constituição e fortalecimento de uma base de coalizão e sustentação de governos, sobretudo no Legislativo, com as negociações para execução de emenda parlamentar.

Em Minas Gerais, a cada ciclo orçamentário estadual as emendas podem totalizar um valor de até R\$115 milhões para os 77 Deputados Estaduais. Esse valor, representa aproximadamente 0,20% do orçamento geral do estado e, ao contrário do que ocorre no âmbito Federal, as emendas estaduais não são impositivas<sup>1</sup>, necessitando, portanto, de negociações diretas entre executivo e legislativo para o seu pagamento.

Com esta introdução, pode-se perceber a importância que as transferências voluntárias têm para o desenvolvimento local, bem como o caráter político e a flexibilidade para alocação e distribuição regional.

Portanto, tendo em vista a diversidade dos municípios de Minas Gerais, a especificidades das demandas locais, a necessidade desses em receber transferências voluntárias para terem capacidade de investimentos e atendimentos dessas demandas, bem como os acordos políticos necessário para liberação de transferências voluntárias, pretende-se responder a seguinte pergunta: qual a importância e adequação das distribuições das transferências intergovernamentais voluntárias em Minas Gerais, para o atendimento das demandas municipais e como se dá a distribuição geográfica da liberação destes recursos?

Para isso, será feita a análise da relevância, da alocação e da adequação da distribuição das transferências voluntárias do Governo do Estado de Minas Gerais para o atendimento das demandas locais.

---

<sup>1</sup> No orçamento impositivo o governo é obrigado a executar as emendas parlamentares aprovadas pelo Congresso para o Orçamento anual.

Especificamente procurou-se:

- a) Identificar a finalidade, valor e distribuição geográfica das transferências voluntárias do estado de Minas Gerais (2007-2016);
- b) Comparar e avaliar as aplicações das transferências voluntárias do estado de Minas Gerais com as solicitações regionais dos Fóruns de Desenvolvimento;
- c) Conhecer o volume e a importância das transferências voluntárias em relação a arrecadação de tributos exclusivos dos municípios.

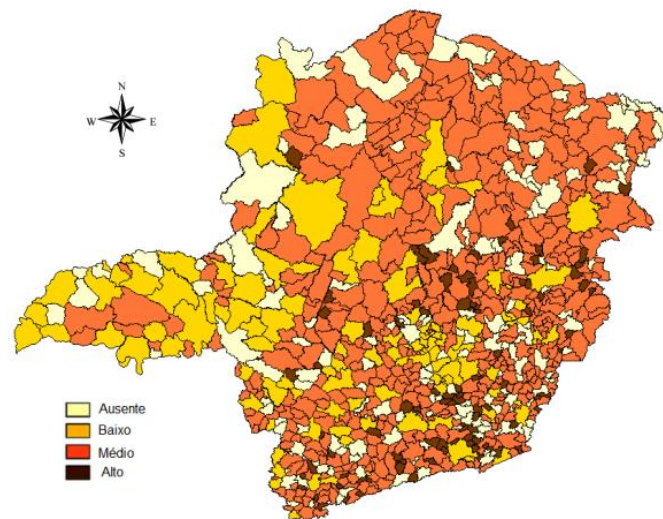
### **1.1 Contexto dos Municípios de Minas Gerais**

Pode-se observar que Minas Gerais é constituída majoritariamente por municípios de pequeno porte e heterogêneos entre si. Dos 853 municípios mineiros, 56% deles possuem menos de 10188 habitantes, o que pode refletir em baixo dinamismo econômico e baixa capacidade de financiamento de políticas públicas e investimentos, os tornando dependentes de transferências intergovernamentais.

Dentre as transferências intergovernamentais aquela de maior destaque para os municípios é o Fundo de Participação Municipal (FPM). A importância do FPM para as finanças municipais pode ser quantificada pela porcentagem que elas representam no orçamento total e por não ser vinculado, como aquelas destinadas aos segmentos de saúde e educação. No caso de Minas Gerais, dentre os municípios que puderem ser verificados, apenas 16,2% dos municípios têm baixo nível de dependência dessa transferência. Os demais, 83,8% dos municípios, apresentam média ou alta dependência desse recurso para arcarem com suas despesas correntes, em especial de custeio (MASSARDI; ABRANTES, 2016).

O elevado grau de dependência dos municípios mineiros pode ser visto a partir de ilustrações como o mapa 01, onde observa-se que a maioria deles são classificados como médio ou alto dependentes do FPM (MASSARDI; ABRANTES, 2016).

Mapa 1– Classificação dos municípios mineiros em relação à dependência do FPM, Minas Gerais, 2005-2009



Fonte: Dados Básicos: MASSARDI; ABRANTES 2016).

Em média, os municípios mineiros possuem aproximadamente 45% das suas receitas oriundas do FPM. Nos municípios que possuem até 20 mil habitantes a dependência do fundo se torna ainda maior, mais de 50% das receitas são oriundas do FPM. Em contrapartida, os que possuem acima de 100 mil habitantes, o nível de dependência cai para 20%. No entanto este valor (20%) ainda é um quantitativo significativo para as finanças municipais. Portanto, pode-se observar que quanto menor o município maior é sua dependência dos recursos oriundos do Fundo de Participação Municipal (MASSARDI; ABRANTES, 2016). Essa realidade pode ser constatada, também, ao analisar a importância da administração pública no PIB do município. A participação média do Setor Público no PIB dos municípios mineiros fica em aproximadamente 40% e indica que quanto menor o município maior a participação nesse indicador (REZENDE, J. B. 2011). Isso pode ser reflexo, também, do baixo dinamismo econômico, ocasionando baixa arrecadação própria.

Essa dependência está ligada ao tamanho do município, pois os municípios que foram classificados como baixas dependências do FPM possuem em média uma população de 104.725 habitantes, em contrapartida, os municípios que possuem média e alta dependência do FPM possuem uma população média de 11.406 e 3.202 habitantes, respectivamente (MASSARDI; ABRANTES 2016, p.182).

As transferências são definidas como obrigatórias ou voluntárias. As obrigatórias são as denominadas constitucionais e as legais. As constitucionais são aquelas que decorrem de mandamento constitucional, são regulamentadas por lei e realizadas de forma automática, ocorrendo entre Entes Federativos, como o Fundo de Participação Estadual (FPE) e o Fundo de Participação Municipal (FPM). Já as legais são aquelas cuja obrigatoriedade decorre de lei específica e regulamentação própria, ocorrendo entre entes federativos e para entidades privadas sem fins lucrativos (MINISTERIO DA FAZENDA, 2011) Dallaverde (2016) afirma que as transferências obrigatórias estão majoritariamente comprometidas com despesas de custeio, ou seja, são usadas para manutenção dos bens e ações do governo. Tal fato acentua a importância das transferências intergovernamentais de outra modalidade, as chamadas voluntárias, para realização de investimentos, como a compra de bens e construção de novas estruturas para atendimento das demandas pontuais das economias locais. As transferências voluntárias tornam-se ainda mais significativas dado a flexibilidade para alocação, o que permite maior discricionariedade da administração local para fazê-lo. Essa modalidade de transferência, no entanto, apresenta algumas características como a necessidade de apresentar uma proposta técnica e a assinatura de um convênio, contrato de repasse ou termo de parceria. Além disso, por se tratar de um repasse de cooperação, é comum que atores políticos influenciem nessa relação.

Diante desse cenário, as transferências voluntárias se apresentam como um importante instrumento de redistribuição de renda e alocação de recursos, sobretudo, como possibilidade de atendimento das demandas municipais e auxiliando a suprir carências de investimentos.

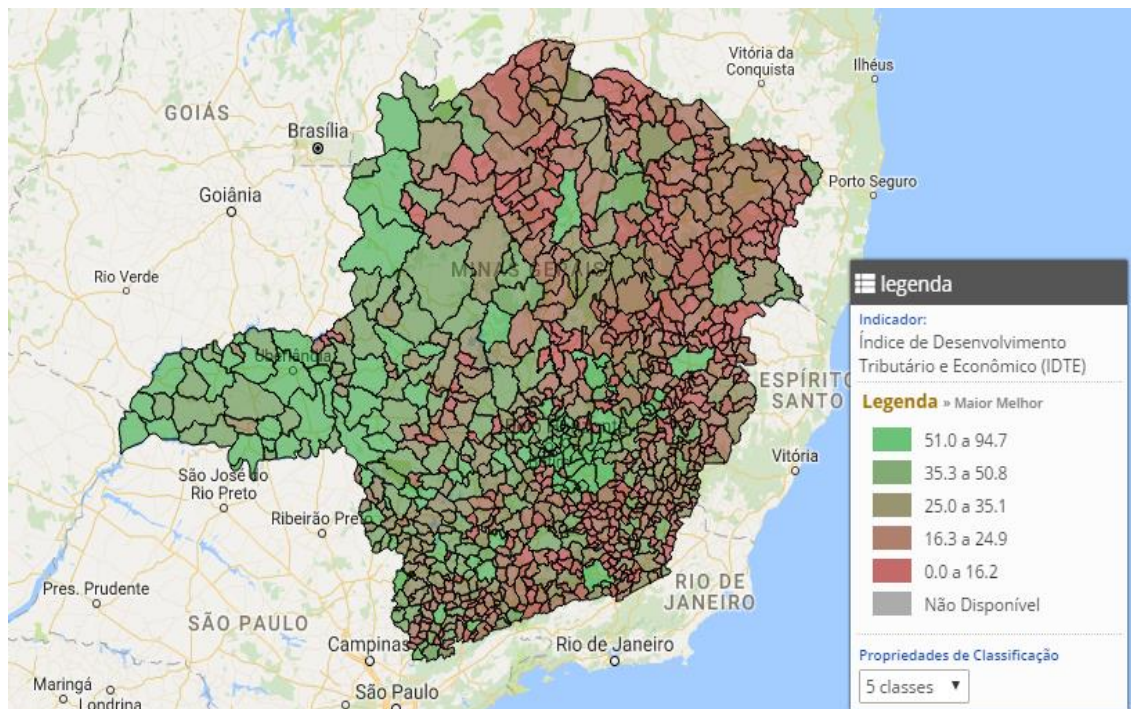
Corroborando com a descrição apresentada, Soares (2012) in DALLAVERDE (2016), faz a seguinte referência:

É fato que as receitas de TVU não representam a principal fonte de recursos dos Municípios, o que é positivo no sentido de garantir autonomia e regularidade fiscal aos entes locais na implementação de políticas públicas. Contudo, as transferências voluntárias não são desprezíveis, superam a arrecadação própria, e são atrativas aos Municípios porque permitem aumentar sua capacidade de implementar políticas públicas, principalmente as de investimentos, em um contexto marcado por rigidez orçamentária, dados os gastos com pessoal, consumo governamental, despesas financeiras e alta vinculação de receitas a gastos sociais. Também é uma importante fonte de

poder para o Executivo nacional, seja nas suas relações com o Legislativo nacional, seja nas suas relações com os governos e cidadãos subnacionais [...] (SOARES, 2012, pág 237).

Outro ponto a se analisar nos municípios de Minas Gerais, sobretudo os de pequeno porte, é o Índice de Desenvolvimento Tributário e Econômico (IDTE). O indicador expressa o desempenho econômico da administração municipal, à luz da composição de suas receitas tributárias e transferências do ICMS, do IPVA e do FPM. Portanto, o IDTE tem o intuito de auferir a capacidade de financiamento dos serviços ofertados e prestados à sociedade a partir das principais receitas correntes da administração municipal, conforme pode ser visto no mapa 2 (FJP, 2013). Quanto menor o IDTE maior a dificuldade do município em se financiar com recursos próprios e, portanto, maior a necessidade em receber as transferências intergovernamentais para financiar seus gastos (REZENDE, J. B. 2011).

### Mapa 2 - Distribuição do Índice de Desenvolvimento Tributário e Econômico (IDTE), Minas Gerais, 2013



Fonte:

Fundação Joao Pinheiro - IMRS (2013)

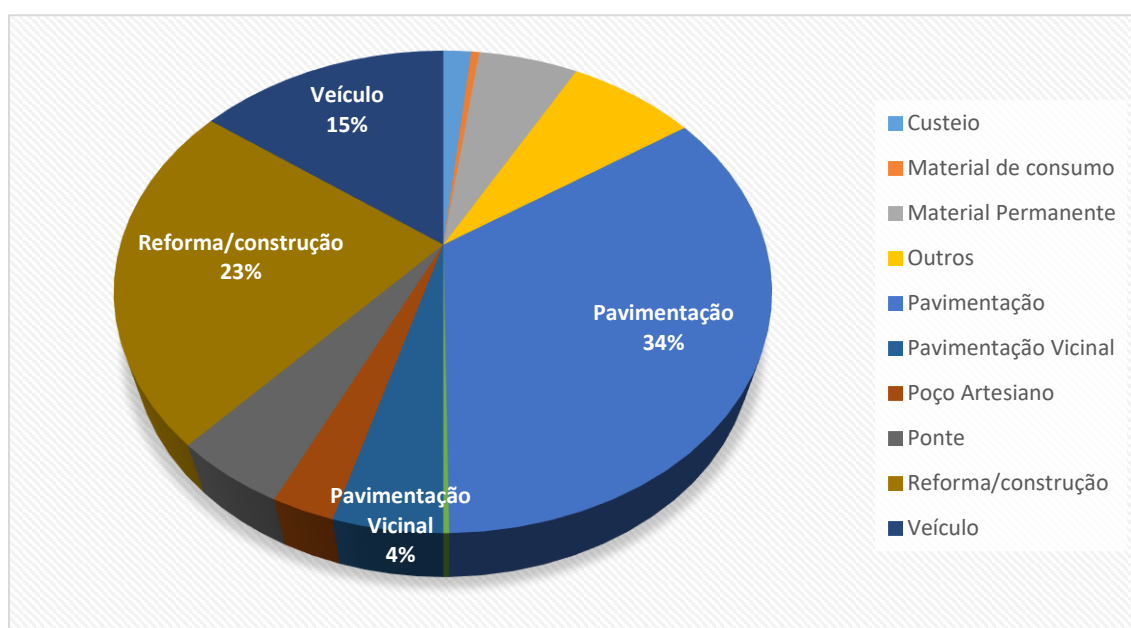
A realidade mineira torna-se ainda mais complexa visto o tamanho do território e a elevada heterogeneidade regional e local. Minas Gerais possui 853 municípios que apresentam acentuada divergência nos aspectos sociais, culturais, econômico e ambiental,

mesmo em regiões que parecem homogêneas. Essa disparidade pode ser identificada ao se analisar os diferentes indicadores socioeconômicos (REZENDE, J. B. 2011).

Essa divergência nos aspectos dos municípios mineiros fica ainda mais evidente quando se analisa as demandas dos Fóruns de Desenvolvimento<sup>2</sup> e os registros das áreas do governo responsáveis pela seleção e atendimento das demandas locais.

As demandas vão desde equipamentos simples ou sofisticados de saúde, passando por abrigos para passageiros de ônibus, cobertura de quadras esportivas, caminhão de lixo, construção de capela velório, praças até o item mais demandado, que é o asfaltamento de vias urbanas e de acesso às comunidades rurais e distritos. Portanto, as demandas são, em sua maioria, isoladas e que nem sempre fazem parte de um programa ou projetos inseridos em uma política pública local ou regional.

**Gráfico - 1: Demandas de bens, serviços e infraestrutura dos municípios de Minas Gerais, Secretaria de Estado de Governo, 2017**



Fonte: Dados básicos SEGOV (2017)

Diante dessa diversidade e complexidade, torna-se inviável ao poder Executivo Estadual desenvolver políticas e programas públicos específicos que sejam capazes de atender

<sup>2</sup> Os Fóruns Regionais são um espaço aberto pelo Governo do Estado de Minas Gerais para garantir a presença da população na construção e no planejamento das políticas públicas.

essas demandas dos municípios mineiros, visto a dificuldade que seria elaborar projetos, orçamentos e monitorar todas essas etapas. Esse ambiente reforça a necessidade dos municípios em receberem transferências voluntárias para o atendimento das especificidades locais. Por fim, Dallaverde (2016) argumenta que a finalidade das transferências voluntárias é o desenvolvimento do ente federado e que quanto menor o município mais ele tende a empregar estes recursos para melhorias nas condições básicas de infraestrutura social.

## **2 METODOLOGIA**

Diante do tema escolhido fez-se necessário uma pesquisa exploratória. A pesquisa exploratória permitiu explicitar o processo das transferências voluntárias e o processo legal de inclusão das emendas parlamentares no orçamento. Ainda dentro da pesquisa exploratória, foi feito entrevistas semiestruturadas com os técnicos que trabalham com convênios e com assessores dos Deputados, bem como pesquisas bibliográficas para compreender os critérios utilizados para atendimento de determinadas demandas, da ordem de pagamento e das regiões para alocação de recursos.

Foi, também, uma análise comparativa entre as demandas municipalistas registradas nos Fóruns de Desenvolvimento com os atendimentos dos recursos voluntários, a fim de ser verificar se há compatibilidade entre os pedidos locais e a transferência de recursos. Além disso, foi feito uma pesquisa dos registros de alocação de recursos de convênios voluntários disponíveis no Sistema de Gestão de Convênios, Portarias e Contratos do Estado de Minas Gerais – SIGCON-MG, a fim de identificar a quantidade de recursos transferida aos municípios, observar quais regiões do estado estão recebendo mais recursos e em quais áreas estes recursos estão sendo aplicados. Deve-se salientar, que as classificações dos tipos de transferências dos recursos seguiram o padrão do SIGCON.

Foram analisados dados das eleições estaduais de 2010 e 2014, disponíveis no site do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais para identificar possíveis relações entre volume de destinação de recursos e votos. Por fim, foram analisados dados da prestações de contas municipais disponíveis no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - SICONFI a fim de comparar a arrecadação própria de alguns tributos com os valores recebidos de transferências voluntárias para identificar se há dependência destes recursos estaduais ou não.

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção serão apresentados alguns fundamentos teóricos e posicionamentos relacionados ao objeto desta pesquisa, dentre eles os tópicos a respeito do pacto federativo, desequilíbrio vertical, transferências intergovernamentais, funções de Estado, emendas parlamentares e *Pork Barrel*, que são necessários para compreensão do trabalho e sustentação das análises elaboradas.

#### 3.1 Pacto Federativo

Federação é uma forma de organização política na qual há compartilhamento de poder entre diferentes níveis de governo, sendo um modelo antagônico ao Estado unitário, no qual o governo central é superior as unidades subnacionais. No modelo federativo não há uma relação hierárquica entre os governos, há uma relação contratual, de compartilhamento de legitimidade baseada na divisão territorial.

O objetivo é compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo (ABRUCIO; FRANZESE, 2009, p. 2).

No Brasil, de acordo com Barry Ames (2003), não restou alternativas a colonização portuguesa se não se estruturar num modelo federativo. Portugal não possuía burocracia suficiente para controlar toda a colônia, tendo que a dividir em capitânias hereditárias e entregar aos privados a responsabilidade de defesa e colonização. Todavia, em vários momentos as principais oligarquias rurais apoiavam a centralização do Estado a fim de que pudesse manter a estrutura escravocrata. Historicamente o federalismo tem seguido um padrão pendular no Brasil, ou seja, em determinados momentos ele se mostra fortalecido, em quanto em outros tende à centralização. Nos momentos sob regime autoritário, como entre 1964 a 1985, por exemplo, a União concentrou e ampliou muito os seus poderes em detrimento dos estados.

O modelo de federação adotado pelo Brasil no período de redemocratização é um caso peculiar, uma vez que os municípios passaram a ter poder e autonomia semelhantes aos demais entes. Esse modelo federativo adotou, também, uma maior descentralização de

recursos e atribuições. Isso foi um dos motivos que contribuiu para que houvesse proliferação de municípios (ABRUCIO; FRANZESE 2009).

Dentre a separação de competências, além dos municípios possuírem as suas próprias, há ainda as competências comuns. Elas podem ser exercidas por qualquer um dos entes de maneira simultânea e são descritas no artigo 23 da constituição de 1988 (BRASIL, 1988). No entanto, há pouca regulamentação de como cada ente irá participar na prestação de serviços e no financiamento. Isso fez com que ao longo da década de 1990 houvesse uma crescente municipalização de políticas públicas sem as devidas contrapartidas financeiras (ABRUCIO; FRANZESE 2009).

A expectativa com a municipalização de políticas públicas e a adoção desse modelo de pacto federativo era a aproximação das esferas de governo da sociedade, o que permitiria maior rapidez no acolhimento das demandas e uma resposta mais eficaz (CASTOR, 2008). Todavia, não é isso que se percebe, principalmente pela escassez de recursos municipais para aplicação de recursos discricionários.

Portanto, para que os municípios tivessem capacidade de atender suas demandas locais e obrigações constitucionais houve um aumento das transferências intergovernamentais. No entanto, isso trouxe como consequência a renúncia a parte das receitas próprias em alguns governos subnacionais (NASCIMENTO; DEBUS, 2001). Essa constatação demonstra que ao longo dos anos houve uma ampliação da dependência financeira dos municípios frente aos demais entes federados.

### **3.2 Desequilíbrio Vertical**

Entende-se por desequilíbrio vertical a diferença entre arrecadação de receita própria e os gastos do ente federado. Essa diferença é considerada uma consequência da centralização da arrecadação de tributos no governo central, no caso brasileiro na União, e muitas despesas concentradas nos demais entes locais, os quais não possuem receitas suficientes para arcar com suas despesas, gerando, portanto, um desequilíbrio entre arrecadação e despesa (GUEDES; GASPARINI, 2007).

O desequilíbrio fiscal normalmente tem uma conotação negativa, no entanto Giroldo e Kempfer (2012) argumentam a necessidade desse sistema para existência do

federalismo cooperativo. Nesse sistema a União concentrando maior parte dos recursos tem a possibilidade de realizar transferências tanto de caráter devolutivo como redistributivo.

Sergio Prado (2006, in GIROLDO; KEMPFER, 2012) afirma que diante desse cenário de desequilíbrio vertical surge a necessidade de vultuosas transferências da União para os demais entes federados, a fim de que esses tenham recursos suficientes para cumprirem suas competências materiais determinadas pela constituição Federal e não comprometa a prestação de serviços essenciais.

### **3.3 Transferências Intergovernamentais**

As transferências intergovernamentais visam, de maneira geral, o fortalecimento da capacidade da gestão local, redução das desigualdades regionais, equalização da renda nacional e a busca do equilíbrio socioeconômico por meio de transferência de recursos financeiros. Esses repasses podem ocorrer de diferentes formas, entre elas destacam-se as transferências obrigatórias e as voluntárias (LOUZADA, 2012).

O Portal da Transparência do Governo Federal (BRASIL, 2017) define as transferências obrigatórias como sendo aquelas que decorrem de especificações no ordenamento jurídico do Estado, tendo como objetivo reduzir as desigualdades regionais e promover o equilíbrio socioeconômico entre os entes federados; elas ocorrem de maneira automática e não estão condicionadas à critérios dos governantes. As transferências obrigatórias podem ser, também, vinculadas ou não vinculadas. Quando vinculadas sua destinação é específica, devendo ocorrer sua aplicação em área pré-determinada. Já as não vinculadas as unidades administrativas tem autonomia para aloca-las de acordo com as prioridades definidas pelos governantes locais (DEL FIORENTINO, 2010).

Já as transferências voluntárias são definidas como a entrega de recursos a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional ou legal. Essas transferências caracterizam-se por possuírem a celebração de algum instrumento jurídico como convenio, doação ou resolução e são marcadas pela discricionariedade e decisão administrativa do governante. A destinação deste recurso geralmente é para alocação em determinado objeto específico e pontual, podendo ser a realização de obras, custeio ou atendimento de interesses comuns na unidade subnacional.

Portanto, as transferências podem ser definidas como instrumentos de repasse de recursos financeiros entre os entes federados, com base em determinações constitucionais e legais (transferências obrigatórias) ou discricionárias (transferências voluntárias) (DEL FIORENTINO, 2010, p. 92).

A Cartilha de Princípios Básicos de Transferências, elaborada pelo Ministério da Fazenda (BRASIL, 2016, p. 6) destaca que as transferências intergovenamentais devem se embasar alguns princípios, como:

- a) Proporcionar a Equalização fiscal: remanejamento de recursos arrecadados de forma a reduzir as desigualdades entre os entes federados, ou seja, os entes federativos mais ricos recebem proporcionalmente valores menores de transferência que os entes mais pobres;
- b) Promover o Equilíbrio fiscal: equilíbrio entre receita e despesa; não gastar valores maiores do que se arrecada, mantendo a saúde fiscal do ente conforme regulamenta a Lei n 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal;
- c) Assegurar a prestação de serviços públicos condizentes com a realidade local.

No entanto, nem sempre esses princípios são seguidos. De acordo com Bittencourt (2012) no modelo de presidencialismo de coalizão brasileiro existe diferentes maneiras do executivo manter apoio no legislativo, entre elas a baseada na transação de interesses. Nesse modelo o parlamentar busca maneiras individuais de se beneficiar politicamente e buscar a reeleição ou eleição a outro cargo. Uma das maneiras de se conseguir isso é com as transferências intergovernamentais, mais especificamente as transferências voluntárias de emendas parlamentares para obras e serviços locais. Com o atendimento dessas necessidades o político demonstra estar “fazendo algo” pela região, favorecendo a manutenção de poder.

Existem diferentes concepções em relação a essa prática, o atual governador de Minas Gerais, Fernando Pimentel (PT), destacou as emendas como um processo de boa política, sendo a forma mais legítima de gastar o dinheiro público: “Estamos entregando viaturas que vão para o interior do estado graças a emendas de deputados. Escuto críticas ao mecanismo das emendas como se isso fosse uma forma atrasada de fazer política, mas é ao contrário. É a forma mais legítima que existe para fazer política, usando os recursos públicos da forma mais correta por aqueles que são os representantes mais legítimos da população do nosso estado”. No

entanto, os deputados de oposição alertaram que suas emendas não estavam sendo pagas pelo governo por questões políticas, o que demonstraria a utilização desse recurso para manutenção de estabilidade do executivo. (MELLO, 2017).

Portanto, a emenda pode funcionar como uma moeda de troca para manter a coalizão e estabilidade do Executivo. Todavia, essa pratica pode levar a distorção da atuação parlamentar, bem como dos princípios das transferências conforme discorre Ames; Pereira; Rennó, (2011, p. 240. Apud BITTENCOURT, 2012):

Além de votos, parlamentares dependem de grupos locais tanto para o financiamento de suas campanhas como para a obtenção de outros tipos de recursos. Por outro lado, atores políticos locais dependem de representantes nacionais capazes de intermediar o fornecimento de recursos federais, pois lhes faltam muitas vezes outras fontes de recursos. Enquanto os benefícios obtidos pelo legislador nacional alimentarem os atores políticos locais, estes se sentirão motivados a apoiar o parlamentar.

Apesar das críticas e possíveis distorções as emendas auxiliam os municípios a aumentarem seus investimentos, visto o comprometimento de grande parte das receitas próprias e de transferências obrigatórias conforme já relatado nesse trabalho. Os aumentos desses recursos são de importância para o atendimento e garantia de direitos constitucionais e fundamentais ao cidadão.

### **3.4 Funções de Estado**

As funções do Estado se expandiram de maneira considerável nas últimas décadas. De prestador de apenas alguns serviços essenciais, o governo passou a intervir em demais áreas para promover o desenvolvimento, aumentar empregos, diminuir inflação e desigualdade (REZENDE, F. 2011). Diante da complexidade de temas e demandas que envolve atualmente as ações políticas e estatais, é necessário que se discuta as funções do Estado Moderno, mais especificamente o Estado Democrático de Direito para esclarecer o papel deste na promoção do desenvolvimento local.

Com a transição da sociedade feudal as relações sociais e comerciais passaram a se intensificar. A partir disso surgiu a necessidade de se estabelecer melhores formas de organização e convívio que auxiliasse nas relações sociais e econômicas, sobretudo

coordenando a expansão marítima e acumulação de capital. A partir de então surgem os primeiros Estados Nacionais (MACHADO, 2004).

Anterior a ideia de um estado centralizador o que havia eram reinos fragmentados e com poderes divididos. Todavia, com a diminuição da servidão, aumento das relações comerciais e aumento das revoltas camponesas houve a necessidade de um poder centralizado e forte, que tivesse autonomia e força para guiar essas transformações. Assim, a burguesia e a nobreza apoiaram a consolidação e aumento do poderio real absolutista. Esse poder visava a manutenção da ordem, melhoria de estradas, criação de leis e padronização das moedas (MORAIS, 2011). Portanto, a partir disso pode-se notar maior atribuição de funções ao estado.

Cai a suserania e surge a soberania; é criada uma estrutura burocrática administrativa; leis gerais; é criado um sistema tributário; idioma nacional; moeda unificada; força militar para proteger e manter a soberania nacional e a ordem (MORAIS, 2011).

Com a criação de todo aparato burocrático estatal houve a diminuição do poder de influência da burguesia frente ao estado. Com isso, uma nova corrente ideológica que indagava criticamente qual o papel do estado frente a sociedade e economia passou a ganhar forças. Conhecida como corrente Clássica teve como um dos seus principais expoentes Adam Smith (MACHADO, 2004).

Conhecida como Liberal, a linha Clássica defendia os ideais da Revolução Francesa: Liberdade, Igualdade e Fraternidade. Aliado a isso, com o advento da Revolução Industrial e das trocas comerciais, ganhou ainda mais força a ideia de que o estado deveria intervir o mínimo possível na economia e nas decisões individuais (MORAIS, 2011). Com isso, as funções do estado seriam restritas a pontos que o mercado não pudesse suprir.

Com tal limitação do poder do Estado Liberal, o que sobra, então, para o mesmo realizar? Na posição clássica de Adam Smith, apenas é de sua competência prover a segurança interna e externa, e realizar as obras que não forem realizadas por particulares (MORAIS, 2011).

Todavia, com a crise de 1929 passou-se a ter uma descrença com a capacidade autorreguladora do mercado. Rezende (2001, apud MACHADO 2004) diz que são raros os mercados perfeitos, existindo falhas de mercado, e que isso justifica a intervenção estatal. Entre as falhas de mercado pode-se citar a oferta de bens públicos – ruas, estradas, iluminação pública, segurança.

Ao mesmo tempo que ocorria a crise de 1929 havia o advento das críticas a esse modelo capitalista, sobretudo pela Revolução Russa, propiciando um ambiente para fortalecimento das ideias socialistas defendidas por Karl Marx (MORAIS, 2011).

O Estado Socialista ou (Providência) surge, então, para permitir o crescimento econômico do país, ao mesmo tempo em que visa garantir proteção individual aos cidadãos. Esse Estado foi apoiado também no plano doutrinário econômico, principalmente através da teoria keynesiana (John Maynard Keynes), que propunha o intervencionismo do Estado na economia (MORAIS, 2011).

Há, por fim, o Estado Democrático de Direito. O que diferencia este do Socialismo é a ideia de defesa dos interesses individuais, enquanto os socialistas pregam os interesses coletivos acima de qualquer vontade unitária. (MORAIS, 2011).

Inserido na Constituição da República Federativa do Brasil, o Estado Democrático de Direito tem importância para assegurar a garantia de direitos humanos fundamentais, que auxiliam no desenvolvimento da sociedade e da política. Para se ter a garantia desses direitos é importante analisar as alocações financeiras feita pelo Estado, a fim de se fiscalizar o cumprimento de quantitativos constitucionais, bem como observar as áreas de alocação de recursos para investimentos e para o desenvolvimento.

De tal maneira, Musgrave (1974, apud REZENDE, F. 2011) apresenta as funções que o orçamento deve cumprir, sendo elas: função alocativa, distributiva e estabilizadora. A função alocativa visa a provisão de bens públicos. Bens públicos podem ser definidos como aqueles não exclusivos e não rivais que vise o atendimento do interesse comum, tais como estradas, segurança, e parcialmente os bens meritórios que são aqueles que podem gerar retornos a sociedade como saúde e educação. A função distributiva refere-se ao ajustamento na distribuição da renda e a seguridade social. Já a função estabilizadora associa-se a manutenção da estabilidade econômica, ou seja, controlar a demanda a fim de se evitar crises inflacionárias. (REZENDE, F. 2011).

Dentre as funções de estado descritas, este trabalho ira aprofundar na função alocativa, visto a relação que esta função tem com os investimentos e atendimentos de interesses coletivos locais.

Portanto, na função alocativa visa-se fazer investimentos financeiros necessários para a promoção do desenvolvimento local. A alocação de recursos nessa função podem ser feitos de distintas maneiras, entre elas a por meio de uma forma federativa, na qual a

compartilhamento de competências, responsabilidades e financiamento om outros entes federados.

Todavia, no modelo federativo brasileiro, conforme já explicitado, não há uma correspondência equilibrada entre prestação de serviço e arrecadação – desequilíbrio vertical. Além disso, mesmo com as transferências obrigatórias regulares, o poder orçamentário municipal para despesas discricionárias é baixo, o que faz com que eles fiquem a mercê de transferências voluntárias dos entes supralocais para aumentar o poder de investimento e atender as demandas locais e cumprir, portanto, com sua função alocativa de ofertar bens públicos.

### **3.5 Emendas Parlamentares**

O processo de indicação das emendas parlamentares está diretamente relacionado às peças orçamentárias. As primeiras exigências formais em relação ao orçamento no Brasil remontam da constituição de 1824. Naquele momento, ficava sobre responsabilidade do Ministro da Fazenda reunir os orçamentos das demais pastas e apresenta-lo de maneira unificada ao congresso Nacional. Todavia, registros históricos demonstram que foi apenas em 1827 que a primeira lei orçamentária foi apresentada. Naquele momento cabia ao legislativo apenas aprovar a lei elaborada pelo Executivo (MAIA, 2010).

Com a Proclamação da República em 1891 houve uma significativa alteração no processo. A partir daquele momento era competência do Legislativo elaborar a Lei orçamentária. Todavia, esse modelo se mostrou pouco eficaz, visto que as informações necessárias para elaboração partiam do Executivo. Com isso, a reforma constitucional de 1926 retornou ao Executivo a competência de elaboração. A partir de 1946 o Legislativo passou a ter a prerrogativa de propor emendas ao orçamento. (OLIVEIRA, 2010)

Durante o período ditatorial, o congresso se distanciou das questões orçamentárias (GIACOMONI, 2008). Já com a promulgação da Constituição brasileira de 1988 o Poder Legislativo passou a ter a prerrogativa de propor emendas e aprovar a Lei orçamentária em todos os âmbitos federativos – União, Estados e Municípios. (OLIVEIRA, 2010).

Conforme pode-se ler no Art. 166 da Constituição do Brasil de 1988:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República; (...)

§ 2º As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

Portanto, conforme pode-se constatar, cabe ao congresso Nacional aprovar a Lei Orçamentaria encaminhada pelo Poder Executivo e é dado, também, ao poder Legislativo a possibilidade de fazer emendas ao orçamento.

O Senado Federal define emenda ao orçamento como:

(...)propostas por meio das quais os parlamentares podem opinar ou influir na alocação de recursos públicos em função de compromissos políticos que assumiram durante seu mandato, tanto junto aos estados e municípios quanto a instituições. Tais emendas podem acrescentar, suprimir ou modificar determinados itens (rubricas) do projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo.

De acordo com Figueiredo e Limongi (2008) essa discussão orçamentaria e a possibilidade de emendas é o que permite ao parlamentar atuar em defesa das demandas locais e de suas bandeiras, expressando, portanto, suas prioridades de políticas públicas. De acordo com Jales (2015) a desproporcionalidade na arrecadação de receitas e nas devidas obrigações – desequilíbrio vertical – é um dos motivos responsáveis pelo direcionamento majoritária das emendas parlamentares para os municípios.

A Emenda Constitucional 86 de 2015 (BRASIL, 2015) tornou obrigatória a execução da programação orçamentária, ou seja, tornou o orçamento impositivo no âmbito da União. Além disso, estabeleceu que as emendas individuais seriam aprovadas num limite de 1,2% da receita corrente líquida prevista pelo Executivo. Em 2017, de acordo com a câmara

dos deputados, cada parlamentar terá disponível aproximadamente R\$15,3 milhões para emendas, cujas aplicações certamente ocorrerão conforme os seus interesses eleitorais.

Em Minas Gerais o processo de inclusão de emendas ao orçamento é regulamentado pela Constituição Mineira e pelo Regimento Interno da Assembleia Legislativa do estado. No artigo 160 da Constituição do Estado de Minas Gerais, conforme pode-se observar, é dada as diretrizes para a inclusão de emendas ao orçamento e para o seu respectivo pagamento:

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;

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

Conforme disposto na legislação para que uma emenda parlamentar possa ser aprovada no Projeto de Lei Orçamentário é necessário que ela esteja relacionada as demais peças orçamentárias – Plano Plurianual (PPAG) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Ainda assim, outras restrições são impostas, pois caso a emenda aumente os gastos públicos é necessário que ela indique a fonte de receita para financia-la. (COTA et al. 2015)

No artigo 102 do Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, também é abordado o tema de emendas parlamentares ao orçamento:

#### Subseção II

Dos Projetos de Lei do Plano Plurianual, do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, de Diretrizes Orçamentárias, do Orçamento Anual e de Crédito Adicional

Art. 204 – Os projetos de que trata esta subseção serão distribuídos, em avulso, aos Deputados e às comissões a que estiverem afetos e encaminhados à Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária para, no prazo de 60 (sessenta) dias, receberem parecer.

§ 1o – Da discussão e da votação do parecer na Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária poderão participar, com direito a voz e voto, 2 (dois) membros de cada uma das comissões permanentes às quais tenha sido distribuído o projeto, observado, tanto quanto possível, o princípio da proporcionalidade das representações partidárias ou do Bloco Parlamentar.

§ 2o – Nos primeiros 20 (vinte) dias do prazo previsto neste artigo, poderão ser apresentadas emendas ao projeto.

§ 3o – Vencido o prazo estabelecido no parágrafo anterior, o Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária proferirá, em 2 (dois) dias, despacho de recebimento das emendas, que serão numeradas e publicadas, e dará publicidade, em separado, às que, por serem consideradas inconstitucionais, ilegais ou anti-regimentais, deixar de receber.

§ 4o – Do despacho de não-recebimento de emendas caberá recurso, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, ao Presidente da Assembleia, que terá 2 (dois) dias para decidir.

§ 5o – Esgotados os prazos dos parágrafos anteriores, o projeto será encaminhado ao relator, para receber parecer.

§ 6o – Enviado à Mesa da Assembleia, o parecer será publicado, incluindo - se o projeto na ordem do dia, para discussão e votação em turno único.

§ 7o – Concluída a votação, o projeto será remetido à Comissão de Redação.

A Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária tem um prazo de 60 dias a partir do recebimento do PLOA pelos parlamentares para emitir parecer sobre a matéria. Conforme pode-se ver, também, nos primeiros 20 dias é autorizada a apresentação de emendas pelos parlamentares, conforme estabelece o artigo 204. Após esse prazo será analisada a constitucionalidade das propostas e os aspectos regimentais. Se aprovadas vão para votação em turno único no plenário. (COTA, et al. 2015)

Diferente do que ocorre no âmbito Federal, em Minas Gerais as emendas não são de caráter impositivo, e sim autorizativo, ou seja, por mais que sejam aprovadas no plenário cabe ao Poder Executivo determinar de qual maneira ocorrerá os desembolsos para pagamento das despesas aprovadas na Lei Orçamentária. Ciente disso, é possível apontar que haverá uma maior probabilidade de execução para aquelas emendas que estão alinhadas com a agenda governamental. (FIGUEIREDO, LIMONGI, 2008).

Por fim, vale destacar que as transferências voluntárias decorrentes de emendas parlamentares não se constitui apenas de transferências financeiras para execução de ações, há, também, as doações, que implica na doação direta de um bem. No Governo de Minas (2016-2016) este instrumento tem sido utilizado em larga escala para repasse de Academias ao Ar Livre, Ambulâncias, Veículos para Saúde, Matérias esportivos entre outros.

### **3.6 Pork Barrel**

A expressão *pork barrel* remonta ao período escravocrata nos Estados Unidos da América, no qual os senhores de escravo davam um barril de carne de porco aos escravos, fazendo com que eles disputassem entre si por uma parte do alimento. Atualmente, a expressão é utilizada para expressar a disputa dos políticos por parte do orçamento para satisfazer o seu eleitorado (MOURAO, CUNHA, 2011).

Portanto, a expressão *pork barrel* é utilizada para classificar políticas públicas que tenham um custo difuso e um benefício concentrado, ou seja, são ações que visam benefícios individualizados ou geograficamente específicos, beneficiando exclusivamente a

população local. Em parte dos casos este tipo de política se sobrepõem, ainda, a princípios ideológicos e pragmáticos, e são vistos em ações como construções e obras de infraestrutura – pontes, praças, aparatos esportivos e hospitais.

No caso brasileiro, as instituições políticas criam incentivos que estimulam os políticos a maximizar seus ganhos pessoais e a se concentrar em cavar projetos de obras públicas para eleitores localizados ou para os seus próprios patrocinadores políticos. (AMES, 2003, p. 18)

Barry Ames (2003) afirma que este tipo de política é normalmente praticada por aqueles parlamentares que possuem o padrão de votação do tipo concentrada dominante. Este modelo é descrito como o “clássico reduto eleitoral brasileiro”, no qual um deputado é majoritário em um grupo de municípios próximos, ou seja, tem predominância em determinada região do estado.

A legislação política brasileira permite que os candidatos a cargos eletivos possam pedir voto em qualquer região do seu estado. No entanto, o que a realidade demonstra é que grande parte destes candidatos limitam geograficamente suas campanhas. Além disso, há indícios que demonstram que a população tende a valorizar aqueles políticos que favorecem a provisão de benefícios locais, ou seja, geograficamente separados. Portanto, pode-se inferir que neste sistema os deputados apresentariam propostas de emendas orçamentarias geograficamente concentradas, a fim de manter seus antigos eleitores e atrair novos, de maneira que eles se mantenham no poder por trocas individuais e não pela prosperidade de suas regiões

Corroborando com isto, pode-se perceber que as emendas parlamentares apresentam uma tendência por políticas que favoreçam a reeleição dos deputados, ou seja, são aplicadas sobremaneira em políticas de impacto local para que o eleitor, que tem se tornado cada vez mais pragmáticos em relação às suas demandas específicas, tenha uma percepção positiva a respeito do trabalho parlamentar (PEREIRA, RENNÓ, 2001).

### **3.7 Teoria da Escolha Pública**

A teoria da escolha pública (*public choice*) surgiu a partir de uma análise econômica das escolhas políticas. A teórica ganhou maior notoriedade com o desenvolvimento do modelo econômico keynesiano, uma vez que o estado passou a alocar um volume maior de recursos e a decidir uma série de políticas de impacto na vida do cidadão. Para Buchanan (1993)

havia uma acentuada politização das decisões econômicas, que era decorrência direta da enorme influência dos políticos na área. O problema encontra-se a partir do momento que o político tem por parâmetro a conquista e a manutenção do poder, o que só pode ser alcançado, no regime democrático, através do voto. (DIAS, 2010).

Este tipo de atitude pode ser percebida, de acordo com Dias (2010), em épocas de eleição, nas quais os políticos fazem um série de promessas, desconsiderando a viabilidade legal e orçamentaria para cumprimento. Pode-se estender esta análise para o aumento de determinados tipos de gastos em anos eleitorais, a fim de manter a influência e estabilidade política. O entrave está que este tipo de alocação pode gerar falhas de estado.

Assim, se a existência do Estado é necessária devido às falhas de mercado, para corrigir externalidades e conseguir assim melhorias de bem-estar, através da provisão de bens públicos, a preocupação de Buchanan é a limitação dos poderes do Estado para evitar as falhas deste.

Diante deste cenário, a *public choice* é cética quanto a capacidade do governo de formular políticas públicas dado o auto interesse dos agentes no processo, a racionalidade limitada e a captura burocrática por interesses particulares. Portanto, a teoria da escolha pública busca explicar o aumento da burocracia e dos gastos públicos por auto interesse daqueles que estão à frente das instituições. (SOUZA, 2006)

## **4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS**

Com o objetivo de analisar a relevância, alocação e adequação das transferências intergovernamentais voluntárias do estado de Minas Gerais, foram recolhidos, sistematizados e organizados dados dos anos de 2007 a 2016 disponíveis no SIGCON (Sistema de Gestão de Convênios, Portarias e Contratos do Estado de Minas Gerais). Será apresentado, a partir destes dados, quais áreas de atuação governamental obtiveram um esforço orçamentário maior e quais regiões do estado foram priorizadas nos governos do período de 2007 a 2016. Vale destacar que optou-se por distinguir os recursos provenientes da alocação direta do executivo e os provenientes das emendas parlamentares<sup>3</sup>. Será analisado o impacto deste recurso no orçamento municipal e, também, se os atendimentos feitos pelo governo de Minas (2015-2016) vão ao encontro das demandas da sociedade apresentadas durante os fóruns regionais. Por fim, apesar de legalmente possuir a distinção entre recursos para os municípios e entidades, neste trabalho não houve esta separação, uma vez que os serviços das entidades também representam um importante instrumento para comunidade local e as relações políticas também se fazem presentes para destinação de recursos.

### **4.1 Identificação da finalidade, valor e distribuição geográfica das transferências voluntárias e das emendas parlamentares**

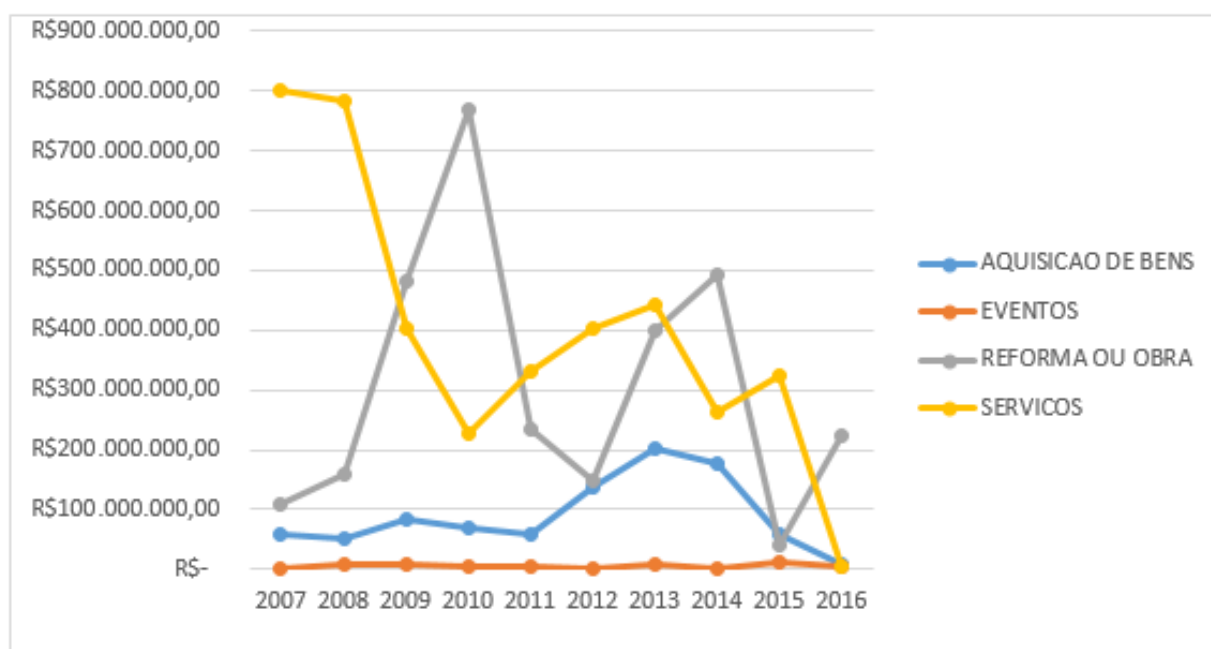
Nesta seção são identificadas as áreas de aplicação das transferências voluntárias, bem como o esforço orçamentário por área da administração e território, comparando se houve distinção ao longo dos diferentes governos de Minas Gerais no período de 2007 a 2016.

As transferências voluntárias do governo de Minas Gerais, segundo a finalidade (Gráfico 2), apresentaram algumas variações de comportamento, exceto naquelas destinadas a realização de eventos, visto o baixo impacto que esta modalidade de recursos transferidos tem na realidade local.

---

<sup>3</sup> Optou-se por examinar em separado das emendas parlamentares, visto a discricionariedade dos Deputados Estaduais para priorizar áreas administrativas ou regiões diferentes das preferências do executivo.

**Gráfico 2 - Transferências Voluntárias do Governo de Minas Gerais aos municípios e outras instituições em valores corrigidos, 2007-2016<sup>1</sup>**



Fonte: Elaboração própria

Valores corrigidos, base 2016 (Média anual de 2016=100), pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV).

<sup>1</sup> Não inclui valor de emendas parlamentares

Entre os anos de 2007 e 2008 as transferências relacionadas a Serviços apresentaram um volume consideravelmente superior se comparado aos demais tipos. Analisando de maneira isolada os dois anos e o tipo de serviço pode-se perceber que houve significativos gastos em Ampliação das Atividades de Assistências de Saúde, com um desembolso de aproximadamente R\$ 651 milhões e o Programa “Luz Para Todos”, no qual houve dispêndio financeiro superior a R\$ 340 milhões no período analisado. Deste valor destinado a ações de saúde, têm-se que aproximadamente 55% dele foi destinado a ações de Saneamento Básico; este dado, no caso da distribuição de recursos em Minas Gerias e considerando o período analisado, refuta em partes a discussão de Barry Ames (2003), uma vez que investimentos do tipo serviço em saneamento básico tende a gerar um retorno universal e a longo prazo, demonstrando que esta ação de governo, que envolveu volumosos recursos financeiros, não tinha exclusivamente cunho eleitoral.

Outro ponto de destaque nos dados são os significativos aumentos nas transferências relacionadas a Reforma ou Obra entre os anos de 2009 e 2010 e entre 2013 e

2014. Em 2009 este aumento relaciona-se a duplicação da avenida Presidente Antônio Carlos em Belo Horizonte, que representou um valor de aproximadamente R\$ 161 milhões. Além disso, vale destacar que entre 2009 e 2010 houve transferências que totalizaram mais de R\$ 130 milhões para a construção ou reforma de hospitais. Dentro dos hospitais contemplados encontram-se o Hospital do Barreiro, os Hospitais Regionais de Sete Lagoas e Uberaba, construção do Hospital Universitário em Juiz de Fora e o Hospital de Divinópolis. Entre os anos de 2013 e 2014 o aumento de transferências relacionadas a Reforma ou Obra pode ser explicado pela alocação de mais de R\$ 44 milhões para a Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais, este convenio tinha como objeto a construção de módulos sanitários para pessoas de baixa renda. No mesmo período foram gastos, também, mais de R\$ 30 milhões para conclusão das obras do hospital regional de Sete Lagoas.

Apenas entre 2009 e 2010 o Governo de Minas Gerais investiu mais de R\$700 milhões em obras de pavimentação ou melhoria de vias, mais de R\$ 225 milhões em construção ou reforma de aparatos de saúde e mais de R\$160 milhões em obras de infraestrutura urbana. Entre 2013 e 2014 foram mais de R\$315 milhões em construção de aparatos de saúde, mais de R\$296 milhões em pavimentação ou melhoria de vias e R\$167 milhões em infraestrutura urbana.

Infere-se, portanto, que o aumento dos gastos entre 2009 e 2010 e entre 2013 e 2014 pode ter vinculação eleitoral. Ambos os períodos de aumento antecederam as eleições estaduais e houve volumosos gastos em cidades consideradas de grande relevância para as eleições, o que pode significar que os políticos, em suas respectivas bases eleitorais, estavam reforçando e consolidando seu apoio a líderes locais a fim de ampliarem a sua influência, caracterizando um comportamento característico da política nacional. Além disso, o tipo de investimento feito de Reforma ou Obra vai ao encontro da bibliografia apresentada de política do tipo *pork barrel*, ou seja, aquela que beneficia a população local e, sobretudo, fortalece e consolida a atuação do parlamentar na localidade ou região.

Neste ano de 2017 e o próximo (2018) – que também antecede a próxima eleição estadual e nacional– espera-se que ocorra um aumento das transferências relacionadas a Reformas e obras. Encontra-se em fase inicial mais uma política pública, o programa “Mais Asfalto”. Este Programa foi lançado pelo Governo Estadual e formalizado pelo Decreto Estadual 47.235/2017 (MINAS GERAIS, 2017) no qual especifica que o objetivo é promover o desenvolvimento integrado e regional por meio de obras e serviços de engenharia

relacionados a melhorias na mobilidade urbana e rural e à ampliação de infraestrutura logística dos municípios. O orçamento previsto para este Programa é de aproximadamente R\$ 610 milhões a serem desembolsados entre os anos de 2017 e 2018. Por isso, pode-se inferir que em períodos próximos aos eleitorais, o governo do Estado de Minas, nos últimos mandatos, desenvolveu políticas que visavam benefícios concentrados a determinados grupos regionais, sendo está uma pratica comum da política brasileira, conforme destaca Barry Ames (2003). Pode-se inferir, também, que o aumento de determinadas despesas em anos eleitores pode ser justificado pela Teoria da Escolha Pública, conforme apontado por Souza (2006) e Dias (2010) os atores políticos são auto interessados nas realizações do setor público e o aumento dos gastos pode, portanto, ter vínculo com os períodos eleitorais.

As áreas de atuação consideradas prioritárias para o governo podem ser identificadas por meio dos esforços orçamentários realizados para destinação de recursos. A tabela 1 visa comparar estes esforços do governo de Minas Gerais em determinada área nos diferentes governos entre 2007 e 2016.

**Tabela 1 – Distribuição dos recursos de transferências voluntárias do governo de Minas Gerais, por área da Administração, 2007-2016<sup>1</sup>**

Área	(Em %)			
	2007-2010	2011-2014	2015-2016	2007-2016
<b>Administração</b>	0,54	0,83	2,13	0,79
<b>Agropecuária</b>	0,70	0,20	1,15	0,53
<b>Assistência Social</b>	3,19	2,70	0,97	2,80
<b>Cultura e Turismo</b>	1,29	1,74	2,44	1,57
<b>Educação</b>	8,72	21,05	39,41	16,40
<b>Esportes</b>	3,62	1,62	3,47	2,78
<b>Infraestrutura Urbana</b>	13,97	5,79	4,87	9,82
<b>Meio Ambiente e Lixo Urbano</b>	2,38	0,80	1,34	1,64
<b>Outros</b>	4,42	1,91	1,12	3,10
<b>Pavimentação</b>	19,31	13,14	28,11	17,51
<b>Saneamento Básico</b>	1,65	1,76	0,47	1,60
<b>Saúde</b>	33,53	42,72	12,73	35,56
<b>Segurança Pública</b>	4,95	2,74	0,75	3,68
<b>Trabalho e Emprego</b>	1,74	2,99	1,03	2,20
<b>Total Geral</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Elaboração própria

<sup>1</sup> Não inclui valor de emendas parlamentares

A variação do esforço referente a Educação é destaque na tabela 1, uma vez que houve um aumento expressivo no atual governo. Ao analisar, atualmente, a finalidade destes gastos na Educação tem-se que 97% deles estão relacionados ao serviço de manutenção de transporte escolar. Se comparados as aplicações de recursos na mesma área nos oito anos anteriores percebe-se que naqueles governos foram gastos aproximadamente 70% do recurso com Transporte Escolar, 10% com reforma e ampliação das escolas e 8% com o programa poupança jovem, ou seja, o esforço orçamentário na educação, apesar de menos significativo, não estava tão concentrado em uma única finalidade. O transporte escolar em municípios de pequeno porte apresenta grande relevância para a população, pois, sem ele os alunos ficam impossibilitados ou têm dificuldades de frequentarem as aulas. Portanto, caso haja a suspensão deste tipo de serviço o transtorno para o governo é grande, uma vez que está cortando um benefício individualizado ao aluno e a família. Deve-se ressaltar, ainda, a importância que o transporte escolar tem em Minas Gerais, sobretudo nos municípios de pequeno porte que possuem comunidade rurais de difícil acesso. O esforço para este tipo de atendimento corrobora, portanto, para a necessidade do governo de manter benefícios individuais a população, conforme apresentado por Pereira e Rennó (2001).

Outro dado de destaque relaciona-se à Saúde, nota-se que houve uma queda significativa nas transferências voluntárias para esta área no atual governo em relação aos anteriores. Do total investido nos governos anteriores (2007-2014), sob o comando do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) aproximadamente 40% destinaram-se a ampliação das atividades de assistência à saúde e 19% à construção de unidades de saúde. Vale ressaltar que na atual gestão (2015-2018) o estado não celebra mais convênios para aquisição de veículos para saúde, uma vez que é realizado compra dos veículos pelo estado e ocorre a doação direta, visto que é um procedimento menos oneroso para o governo do estado e para os municípios. Nessa modalidade não é necessário fazer a prestação de contas, exigência da modalidade de convênio. Portanto, este pode ser um dos motivos para explicar essa queda nas transferências. Durante os anos de 2015 e 2016 foram adquiridos veículos para saúde num valor total de R\$ 121,8 milhões. A título de comparação, nos governos anteriores (2007- 2014) foram gastos 5% do montante de saúde ou aproximadamente R\$ 138 milhões em compras de veículos, ou seja, em um período de apenas 2 anos adquiriu-se um valor próximo ao dos oito anos anteriores.

A queda nas transferências voluntárias na área da saúde pode estar relacionada, também, a crise fiscal que o Governo do estado enfrenta e as dificuldades para cumprimento do mínimo constitucional de 12% da Receita Corrente Líquida no atual cenário. A atual

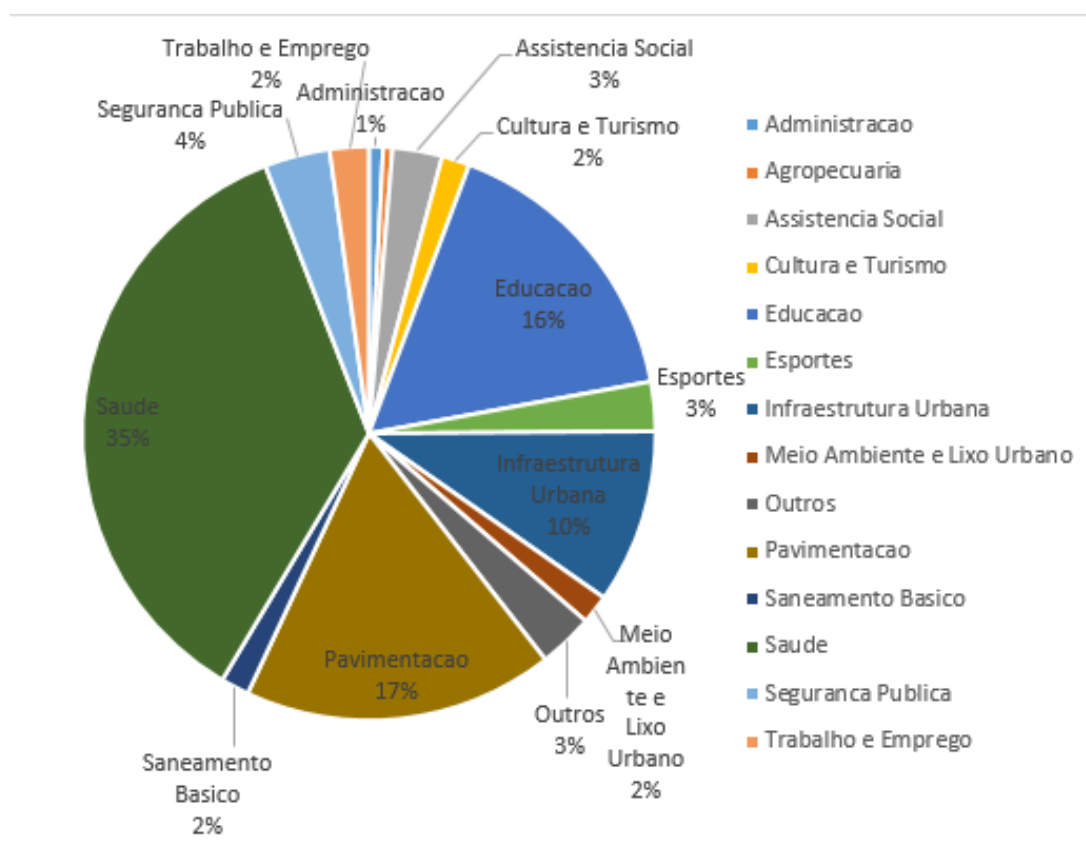
subsecretária de Inovação e Logística da Secretaria de Estado de Saúde relatou esta dificuldade na Comissão de Saúde na ALMG, conforme reportagem de Alves (2017) no jornal “O Tempo”, em sua edição de 14 de setembro de 2017:

Durante sua fala na Comissão de Saúde, Adriana declarou que a pasta está cobrando diariamente mais recursos do governador Fernando Pimentel (PT) e de outras secretarias estaduais. Segundo ela, em 2016 o repasse mensal para a saúde era de R\$ 250 milhões e, neste ano, caiu para R\$ 150 milhões. “Infelizmente, a Secretaria de Saúde está atrasada com todos os seus programas, sem exceção. Isso está comprometendo as obras, a entrega de medicamentos, os procedimentos, o custeio dos programas hospitalares”.

Pode-se observar, também, que os esforços orçamentários com pavimentação no atual governo aumentaram consideravelmente em relação ao anterior e os valores para este tipo de ação pode tornar-se ainda mais significativo dado o programa “Mais Asfalto”. Conforme já relatado, o programa terá um custo de aproximadamente R\$ 610 milhões.

A principal área de transferências voluntárias dos governos de Minas Gerais no período analisado é a Saúde, com aplicação de aproximadamente 35% dos recursos. A prioridade deste setor pode estar vinculada a necessidade de cumprimento do mínimo constitucional, bem como na Educação, o terceiro setor que mais recebe recursos, com aproximadamente 16% dos recursos de convênios, conforme pode ser visto no gráfico 3.

**Gráfico 3 – Percentual dos Investimentos do governo de Minas Gerais, por área de atuação, 2007-2016<sup>1</sup>**



Fonte: Elaboração própria

Valores corrigidos, base 2016 (Média anual de 2016=100), pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV).

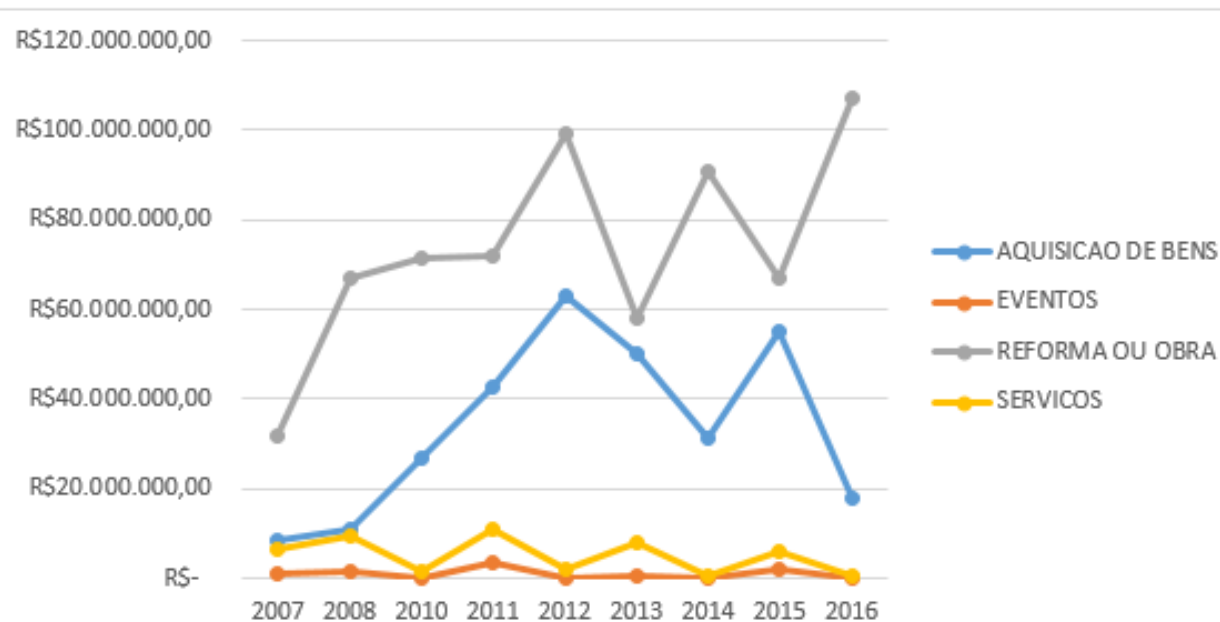
<sup>1</sup>Não inclui valor de emendas parlamentares

Há um destaque, também, para os investimentos nas áreas de Pavimentação e Infraestrutura Urbana. Este fato corrobora com os dados apresentados no gráfico 1, o qual demonstra que as principais demandas municipais realizadas na Secretaria de Estado de Governo (SEGOV) é de pavimentação e reformas e obras gerais nos municípios. Com isso, pode-se inferir que os políticos locais também concentram esforços para realização de investimentos que geram maior retorno eleitoral.

Com relação as aplicações de recursos feitas apenas com os valores decorrentes das emendas parlamentares dos Deputados Estaduais mineiros têm-se que os recursos foram destinados, majoritariamente, para atividades de Reformas ou obras. Ao longo do período analisado (2007 – 2016) foram investidos aproximadamente R\$ 664 milhões nesta categoria, deste valor 54% corresponde a Pavimentação de vias urbanas e rurais – asfaltamento,

encascalhamento e recapeamento. Em seguida, 24% deste recurso foi investido em Infraestrutura Urbana, compreendendo reformas ou construção de praças públicas, ampliação ou construção de cemitérios e capelas velórios, entre outros, conforme pode ser visto no gráfico 4.

**Gráfico 4 – Montante das transferências de Emendas Parlamentares dos Deputados Estaduais de Minas Gerais por tipo de investimento, 2007-2016**



Fonte: Elaboração própria

Valores corrigidos, base 2016 (Média anual de 2016=100), pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV).

Outro ponto de destaque é que nos anos de eleições municipais (2008, 2012 e 2016) houve crescimento ainda maior se comparado aos demais anos. Conforme discute Barry Ames (2003) isso pode estar relacionado a necessidade de que parte dos deputados têm em obter apoio de lideranças locais para se eleger, ou seja, ele destina recursos para os municípios em anos eleitorais na tentativa de ajudar na eleição de seus aliados locais. Isso corrobora para a existência de práticas do tipo *pork barrel* e *paroquialistas*<sup>4</sup>.

Thiago Guimarães (2017) publicou no portal BBC Brasil um estudo realizado por Mignozzetti (2017) que demonstra que alocações financeiras que geram retorno individual

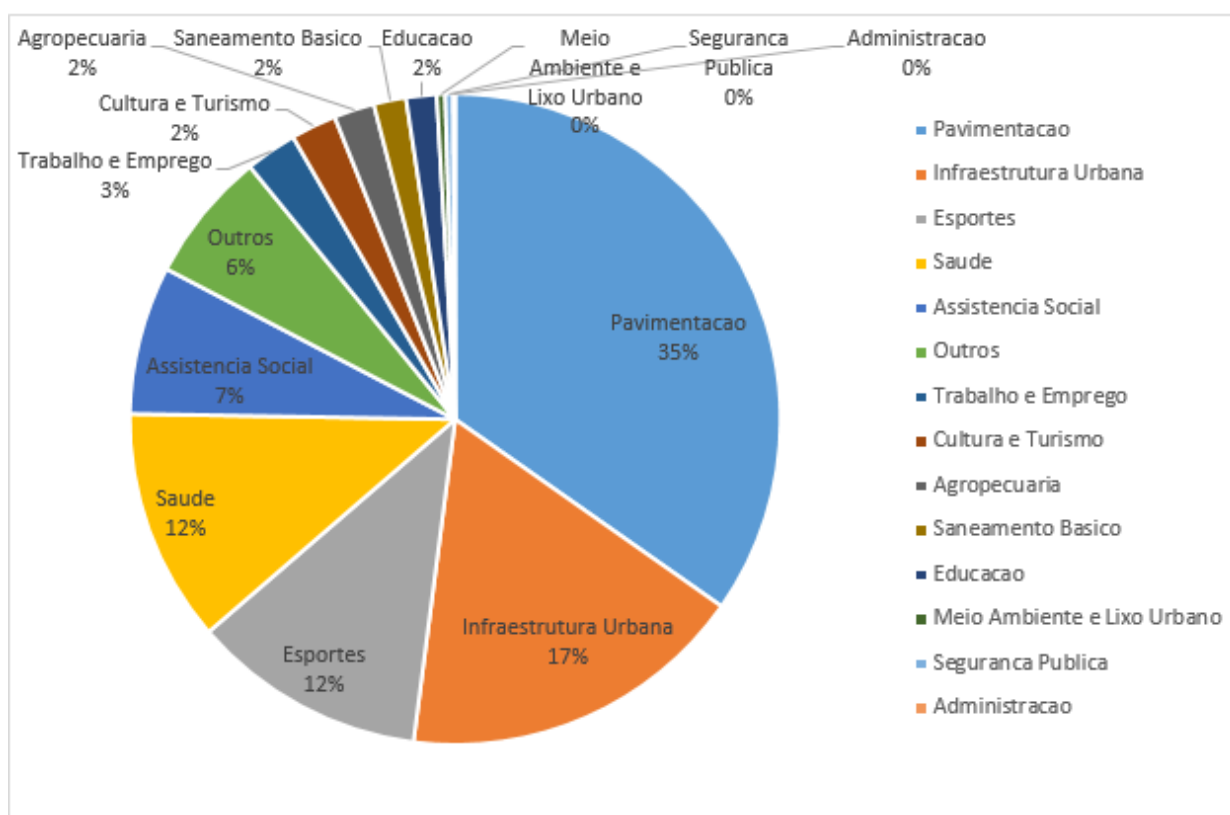
<sup>4</sup> O *paróquialismo* pode ser entendido como a produção de políticas de alcance particularista, mas com custos difusos para a sociedade, voltados para sua base eleitoral (CHIAVEGATI, 2006).

são vistos pelos políticos brasileiros como os que geram um maior retorno eleitoral. O pesquisador obteve como resposta de 90% dos vereadores entrevistados que a obtenção de um leito em um hospital era uma das práticas que mais rendia votos, já a melhoria do ensino foi citada apenas por 36%.

Esse cenário demonstra que, de fato, os políticos optam por direcionar recursos para investimentos que irá lhe trazer mais visibilidade e retorno político local, e estes investimentos se caracterizam majoritariamente por beneficiar de maneira exclusiva e individual o eleitor ou trazem benefícios geograficamente delimitados, não possuindo impacto universal. Conforme discutido, estas são as práticas do tipo *pork barrel*.

Observando as diferentes áreas de atuação do governo, conforme o gráfico 5, destaca-se que a maior parte dos recursos de emendas parlamentares são destinadas a gastos com pavimentação, seguido por infraestrutura urbana, esportes e saúde. Áreas como Saneamento Básico, Educação, Lixo Urbano e Segurança Pública apresentam um baixo esforço orçamentário por parte dos deputados, apesar de em todas estas áreas os municípios possuírem deficiências consideráveis, o que corrobora com a percepção que os recursos de emendas são utilizados para alocações que gerem um maior retorno político e eleitoral, conforme discutido por Pereira e Rennó (2001).

**Gráfico 5 – Percentual de investimento das Emendas dos Deputados Estaduais de Minas Gerais por área de atuação, 2007-2016**



Fonte: Elaboração própria

Em relação aos territórios nota-se que há discrepância do esforço orçamentário para transferências nos diferentes governos de Minas Gerais. Observando-se os dados apresentados na tabela 2 é possível comparar estes esforços e, em seguida, são apresentados alguns fatores que podem ter contribuído para isto.

**Tabela 2 – Esforço orçamentário das transferências voluntárias de recurso do governo do Estado de Minas Gerais por território, 2007-2016 <sup>1</sup>**

(Em %)

Território	2007-2010	2011-2014	2015-2016	2007-2016
<b>Alto</b>	1,40	3,32	3,87	2,40
<b>Jequitinhonha</b>				
<b>Caparaó</b>	2,20	3,74	4,23	3,01
<b>Central</b>	0,70	1,47	0,77	1,02
<b>Mata</b>	6,43	8,74	4,89	7,25
<b>Médio e Baixo</b>	2,22	3,15	5,41	2,87
<b>Jequitinhonha</b>				
<b>Metropolitano</b>	22,40	26,46	19,91	23,87
<b>Mucuri</b>	1,99	3,69	5,26	2,96
<b>Noroeste</b>	1,42	2,47	3,08	2,00
<b>Norte</b>	7,03	10,29	15,84	9,12
<b>Oeste</b>	4,04	5,56	3,79	4,64
<b>Sudoeste</b>	1,43	2,31	2,26	1,86
<b>Sul</b>	5,16	8,03	10,74	6,82
<b>Triângulo Norte</b>	3,93	3,41	2,47	3,59
<b>Triângulo Sul</b>	2,20	2,21	1,96	2,18
<b>Vale do Aço</b>	1,42	3,63	5,55	2,68
<b>Vale do Rio</b>	2,70	3,89	6,76	3,53
<b>Doce</b>				
<b>Vertentes</b>	2,80	4,06	3,09	3,34
<b>Não rastreado</b>	30,53	3,61	0,12	16,84
<b>Total Geral</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Elaboração própria

<sup>1</sup> Não inclui valor de emendas parlamentares

A maior variação apresentada na tabela 2 fica por conta das transferências “Não rastreado”, estas transferências foram direcionadas a empresas como CEMIG (Companhia Energética de Minas Gerais) e COPASA (Companhia de Saneamento de Minas Gerais). Como

essas instituições desenvolvem trabalhos em todas as regiões do estado não foi possível identificar o local da aplicação destes recursos.

Além disso, observa-se que o território Sul teve um aumento significativo do esforço orçamentário no atual governo. Isto pode ser atribuído a representatividade política do território na composição no primeiro escalão do Governo de Minas Gerais. No território Mata, observa-se que no governo de 2011-2014 houve um grande esforço orçamentário para direcionamento de recursos se comparado com os anos de 2015-2016, tal fato pode ter explicação também pela representativa política na região no governo à época na composição do primeiro escalão.

Pode-se observar, também, uma maior atenção orçamentária para o território Norte neste governo (2015-2016). A justificativa pode ser encontrada no fato dos deputados estaduais que compõem a base do Governo de Minas serem majoritários naquele território. No Território do Vale do Rio Doce, tem-se, também, que os deputados que compõem a base de apoio ao executivo no legislativo são majoritários naquela região e possuem importância na composição parlamentar na ALMG.

No território metropolitano houve uma redução significativa das transferências por parte do Executivo Estadual, entre outros fatores se deve aos altos valores investidos entre 2011 e 2014, dado a realização de obras de infraestrutura para a realização da Copa do Mundo de 2014, sobretudo em Belo Horizonte, que foi uma das sedes da Copa, conforme pode ser observado, também, na tabela 3 abaixo.

A descrição destes dados, em conjunto com a tabela 3, demonstra que os políticos praticam a política do tipo *pork barrel* na tentativa de direcionar partes do orçamento do estado para os seus redutos eleitorais, a fim de execução de investimentos locais em detrimento de investimentos universais e, dessa forma, fortalece sua posição frente ao eleitorado local.

**Tabela 3 - Porcentagem das transferências de recurso do governo do Estado de Minas Gerais por microterritório, 2007-2016 <sup>1</sup>**

Microterritório	2007-2010	2011-2014	2015-2016	2007-2016
-----------------	-----------	-----------	-----------	-----------

ÁGUAS	0,41	0,40	0,84	0,45
FORMOSAS				
ALÉM PARAIBA	0,18	0,76	0,10	0,41
ALFENAS	0,53	0,90	0,93	0,72
ALMENARA	0,22	0,42	0,35	0,31
ARAÇUAÍ	0,64	0,76	1,33	0,75
ARAXÁ	0,38	0,53	1,25	0,52
BARBACENA	0,66	1,62	0,69	1,06
BELO	14,13	14,08	10,41	13,79
HORIZONTE				
BETIM	1,04	2,51	0,85	1,63
BOCAIUVA	0,27	0,38	0,75	0,36
BOM DESPACHO	0,22	0,38	0,26	0,29
CAMPO BELO	0,76	1,68	0,52	1,12
CAPELINHA	0,48	1,23	1,39	0,87
CARANGOLA	0,29	0,61	0,78	0,46
CARATINGA	0,46	0,92	1,34	0,73
CATAGUASES	0,76	0,48	0,52	0,62
Central Leste / Curvelo	0,55	1,18	0,66	0,82
CENTRAL	0,16	0,29	0,11	0,21
OESTE/ABAETE				
CONSELHEIRO	0,90	1,04	0,73	0,94
LAFAIETE				
CONTAGEM	1,10	2,01	2,68	1,61
CORONEL	0,39	0,85	1,45	0,67
FABRICIANO				
DIAMANTINA	0,91	2,09	2,48	1,53
DIVINÓPOLIS	1,69	2,25	1,50	1,90
ESPINOSA	0,45	0,94	1,37	0,73
FELISBURGO	0,49	0,26	0,38	0,39
FORMIGA	0,38	0,56	0,46	0,46
FRUTAL	0,68	0,63	0,30	0,63
GOVERNADOR	1,37	1,66	3,00	1,63
VALADARES				
GUAXUPÉ	0,41	0,89	0,87	0,65
IPATINGA	0,57	1,85	2,76	1,28
ITABIRA	1,12	0,85	0,69	0,97
ITAJUBÁ	0,75	1,35	1,21	1,04
ITAOBIM	0,46	0,92	1,89	0,77
ITAÚNA	0,43	0,22	0,15	0,32
ITUIUTABA	0,43	0,34	0,24	0,38
JACINTO	0,11	0,25	0,59	0,21
JANAÚBA	0,67	0,94	1,54	0,86
<b>Microterritório</b>	<b>2007-2010</b>	<b>2011-2014</b>	<b>2015-2016</b>	<b>2007-2016</b>
JANUÁRIA	0,74	0,89	2,17	0,93
JOÃO	0,35	0,55	0,38	0,43
MONLEVADE				

JOÃO PINHEIRO	0,12	0,35	0,40	0,24
JUIZ DE FORA	3,54	3,35	0,79	3,23
LAVRAS	0,59	0,56	0,61	0,58
LIMA DUARTE	0,19	0,46	0,08	0,29
MANGA	0,32	0,49	1,54	0,49
MANHUAÇU	0,71	1,64	2,27	1,22
MANTENA	0,45	0,51	0,39	0,47
MONTES CLAROS	1,72	3,29	3,13	2,49
MURIAÉ	0,48	1,18	0,70	0,79
NANUQUE	0,23	0,28	0,29	0,25
NOVA LIMA	0,92	0,61	1,38	0,83
OURO PRETO	0,43	0,68	0,21	0,51
PARÁ DE MINAS	0,55	0,47	0,90	0,55
PASSOS	0,64	1,05	0,74	0,82
PATOS DE MINAS	0,72	1,05	1,11	0,89
PATROCÍNIO	0,56	1,00	0,58	0,74
PEDRA AZUL	0,29	0,54	0,87	0,44
PIRAPORA	0,74	0,60	0,74	0,68
POÇOS DE CALDAS	0,45	0,74	1,61	0,67
PONTE NOVA	0,81	1,30	1,36	1,06
POUSO ALEGRE	1,20	1,76	3,09	1,59
RESPLENDOR	0,27	0,50	1,35	0,46
SALINAS	0,93	1,46	2,37	1,27
SANTA MARIA DO SUAÇUÍ	0,62	1,22	2,03	0,98
SANTOS DUMONT	0,07	0,48	0,04	0,24
SÃO FRANCISCO	1,19	1,30	2,23	1,32
SÃO JOÃO DEL REI	1,24	1,40	1,67	1,34
SÃO JOÃO NEPOMUCENO	0,20	0,31	0,24	0,25
SÃO LOURENÇO	0,82	1,59	1,47	1,19
SÃO SEBASTIÃO DO PARAÍSO	0,38	0,36	0,65	0,40
SETE LAGOAS	1,55	4,00	0,54	2,48
TEÓFILO OTONI	1,34	3,00	4,13	2,27
TRÊS CORAÇÕES	0,27	0,25	0,72	0,30
TRÊS PONTAS	0,33	0,25	0,68	0,33
UBÁ	0,72	1,10	1,66	0,96
UBERABA	1,13	1,05	0,40	1,04
UBERLÂNDIA	2,95	2,07	1,65	2,47
UNAÍ	0,58	1,08	1,57	0,87
<b>Microterritório</b>	<b>2007-2010</b>	<b>2011-2014</b>	<b>2015-2016</b>	<b>2007-2016</b>
VARGINHA	0,21	0,63	0,42	0,40
VESPASIANO	1,76	1,17	2,77	1,60

<b>VIÇOSA</b>	0,69	0,80	0,60	0,73
<b>Não Rastreado</b>	30,53	3,61	0,12	16,84
<b>Total Geral</b>	100	100	100	100

Fonte: Elaboração própria

<sup>1</sup> Não inclui valor de emendas parlamentares

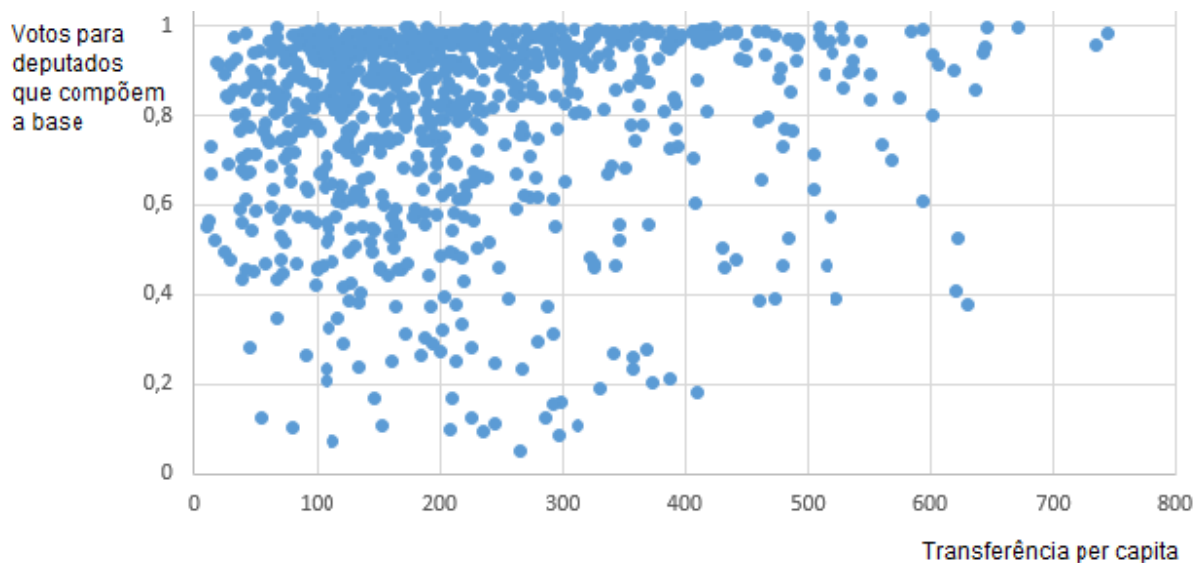
Dentre os microterritórios a variação da participação de alguns no orçamento ganham destaque, como Pouso Alegre, Araxá, Januária, Três Pontas, Resplendor, Três Corações, a justificativa, novamente encontra-se na representação política que estes microterritórios têm no atual núcleo do governo.

No microterritório de Sete Lagoas e Juiz de Fora observa-se que houve, também, uma variação considerável. Um dos motivos que pode ter levado ao aumento do esforço orçamentário entre os anos de 2011 e 2014 é a construção do Hospital Regional em Sete Lagoas e do Hospital Universitário em Juiz de Fora, bem como a presença de influentes atores políticos locais no núcleo do governo de Minas à época.

Nesse sentido, Dallaverde (2016) afirma que um dos mecanismos utilizado para a constituição de uma base de coalizão de governo no Legislativo é a negociação de transferências voluntárias e, estes dados, corroboram para existência desta prática nos governos estaduais. Em Minas Gerais observa-se também tal prática, bem como a discussão apresentada por Moura e Cunha (2011) de que os políticos disputam por partes do orçamento para satisfazerem o seu eleitorado local.

Com o objetivo de entender de maneira objetiva a lógica de destinação de recursos financeiros para determinadas regiões, foram elaborados os gráficos 06 e 07, que relacionam a quantidade de recursos voluntários transferidos com relação aos votos que os deputados que compõem a base do Governo de Minas no Legislativo obtiveram.

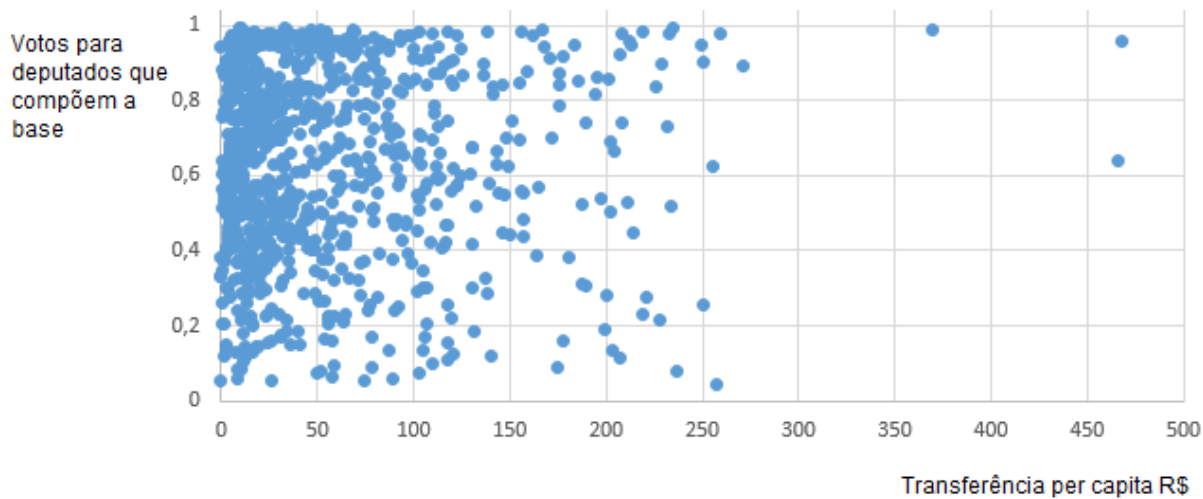
Gráfico 06: Dispersão entre a porcentagem de votos dos deputados da base por município e destinação de recursos per capita, Minas Gerais<sup>1</sup>, 2011-2014



Fonte: Elaboração própria

<sup>1</sup>Não inclui valor de emendas parlamentares

Gráfico 07: Dispersão entre porcentagem de votos dos deputados da base e destinação de recursos per capita, Minas Gerais¹, 2015-2016



Fonte: Elaboração própria

<sup>1</sup>Não inclui valor de emendas parlamentares

Conforme pode ser analisado nos gráficos 06 e 07, não há uma tendência consistente de destinação de recursos relacionado aos votos dos deputados que compõem a base. Há uma sutil sinalização quando se trata de valores mais altos per capita, sobretudo no governo

de 2011-2014. Ao se analisar a correlação de Pearson<sup>5</sup>, percebe-se que a correlação é fraca ou quase inexistente, uma vez que o valor encontrado é próximo a 0,091 para o período de 2011-2014 e 0,034 para o período posterior.

Quando se analisa, também, a correlação, segundo o método de Pearson, apenas para a votação do governador, encontra-se o valor de 0,17 para o período de 2011-2014, demonstrando que não há uma correlação bem estabelecida. Quando se analisa o período de 2015-2016 têm-se o valor de 0,31, que já demonstra uma maior correlação em detrimento do governo anterior. Este valor pode ter, também, relação com o atual momento de crise financeira no estado de Minas Gerais, pois, com recursos escassos o governo está se esforçando primeiramente para cumprir seus acordos políticos.

---

<sup>5</sup> O coeficiente de correlação linear de Pearson mede o grau da correlação linear entre duas variáveis quantitativas e assume valores entre -1 e 1. Quanto mais próximo de 1 maior a correlação entre as variáveis, quanto mais próximo de -1 mais inversa é a correlação.

## **4.2 Comparação e avaliação das áreas de aplicação das transferências intergovernamentais voluntárias com as solicitações regionais dos fóruns de desenvolvimento**

Uma das hipóteses levantadas é que as demandas municipais destinadas à Secretaria de Estado de Governo já estejam direcionadas aos programas desenvolvidos na própria secretaria ou são aqueles que tenham maiores chances de serem atendidos devido à baixa complexidade. Diante disso, buscou-se analisar as demandas da população mineira feitas durante a realização dos Fóruns Regionais, uma vez que se acredita que elas sejam mais representativas a sociedade do que aquelas destinadas por intermédio dos representantes políticos locais, visto o caráter participativo e aberto dos encontros para levantamento de demandas.

A atual gestão do Governo de Minas Gerais, por meio do Decreto nº 46.774 de 9 de junho de 2015 (MINAS GERAIS, 2015) instalou os Fóruns Regionais de Governo e dividiu o estado em 17 Territórios de Desenvolvimento e 80 Microterritórios. A instituição dos Fóruns Regionais foi uma das mais significativas promessas de campanha do atual Governador e ocorrem em diferentes rodadas de eventos. A primeira rodada, que é fonte de dados para análise deste trabalho, foi realizada em todos os territórios com o objetivo de captar as principais demandas da população do território:

A atual gestão do Governo de Minas Gerais dividiu o estado em 17 Territórios de Desenvolvimento e instituiu em cada um os Fóruns Regionais, que são espaços amplos de participação social, nos quais em um primeiro momento a população foi convidada a expor quais eram as necessidades de seu Território e tais informações passaram a balizar os instrumentos de planejamento do Estado. (MOREIRA; SILVA, 2016)

Na tabela 4 foram catalogadas todas as demandas registradas nos Fóruns, exceto aquelas de competências Legislativa e Judiciária.

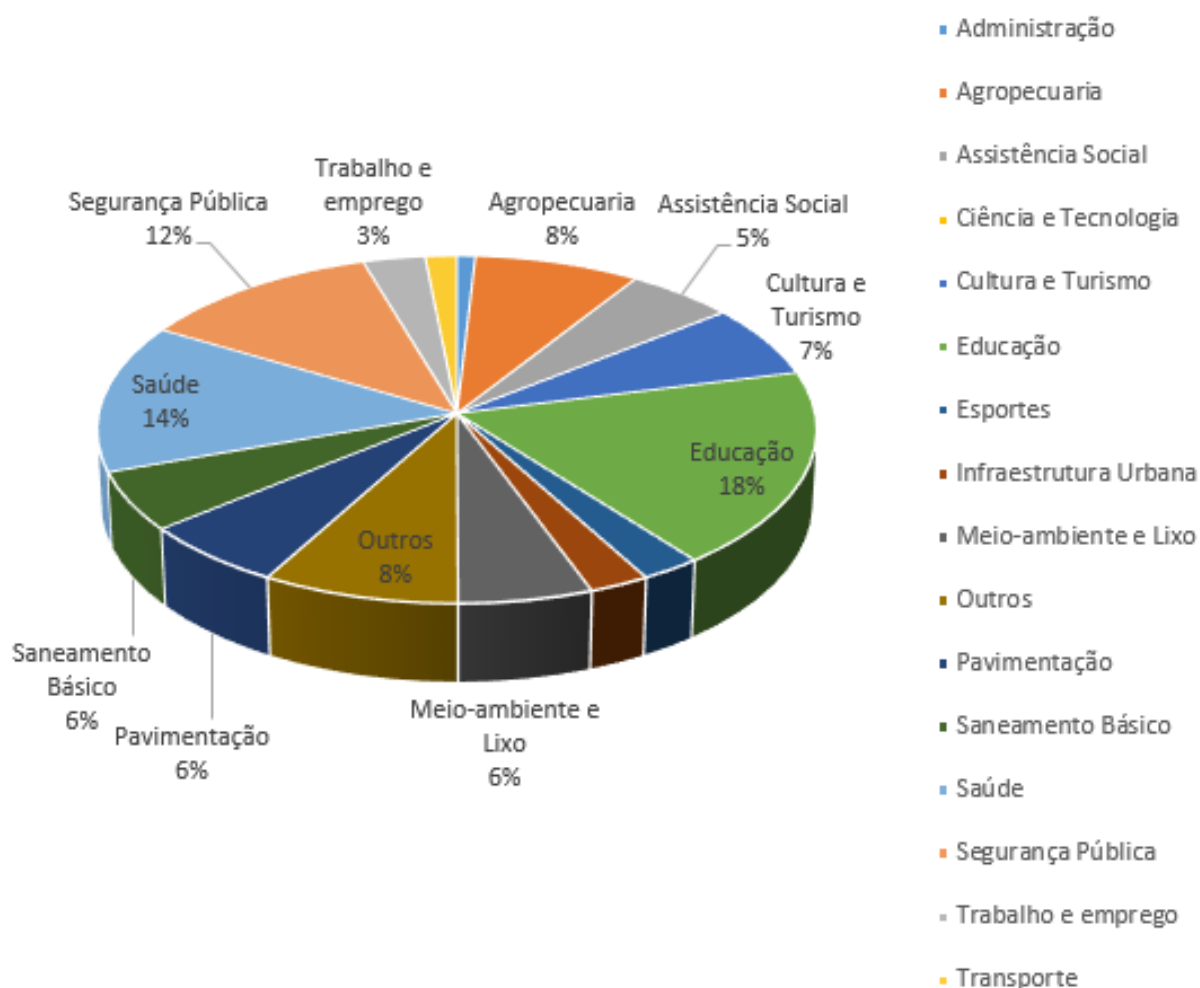
**Tabela 4. Número de solicitações apresentadas nos Fóruns Regionais de Minas Gerais por território, 2015.**

Território	Número de solicitações
ALTO JEQUITINHONHA	407
CAPARAÓ	481
CENTRAL	265
MATA	1342
MÉDIO E BAIXO JEQUITINHONHA	1183
METROPOLITANO	1113
MUCURI	1529
NOROESTE	741
NORTE	677
OESTE	295
SUDOESTE	514
SUL	771
TRIÂNGULO NORTE	236
TRIÂNGULO SUL	382
VALE DO AÇO	445
VALE DO RIO DOCE	418
VERTENTES	888
<b>Total Geral</b>	<b>11687</b>

Fonte: Elaboração própria

Conforme pode-se observar, o número de demandas é expressivo e de fato supera o quantitativo de demandas encaminhadas a SEGOV, o que permite uma análise mais aprofundada das demandas locais em comparação com os atendimentos estatais. Já o gráfico 6 demonstra o compilado das demandas por área de administração do governo, a fim de se comparar com as demandas encaminhadas à SEGOV.

**Gráfico 8 – Percentual de demandas apresentadas nos Fóruns Regionais de Minas Geras por área da administração, 2015**



Fonte: Elaboração própria

Ao se comparar o gráfico 8 com o gráfico 1, tem-se que as solicitações do Fóruns Regionais, de fato, são mais diversas do que aquelas apresentadas diretamente a SEGOV, o que torna relevante a análise destas visto a maior participação popular e confirma a hipótese de que as demandas direcionadas a SEGOV são aquelas que possuem maiores chances de atendimento.

A análise da tabela 5 mostra os atendimentos e aplicação de recursos do Governo de Minas estão acompanhando as demandas dos cidadãos mineiros, nela optou-se por utilizar a quantidade de atendimentos em detrimento do valor financeiro do atendimento, visto a discrepância dos valores para atender a demanda de uma área em detrimento de outra. Além disso, num cenário ideal o número de demandas seria próximo ao número de atendimentos, demonstrando que a grande parte das solicitações por área estariam possivelmente sendo atendidas.

**Tabela 5 – Percentual de demandas e atendimentos por tipo de recurso e área da administração, 2015-2016**

Área	Demandas nos	Atendimentos	Atendimentos
	Fóruns	Governo	Emenda
Administração	0,90	0,60	0,37
Agropecuária	8,14	3,88	5,59
Assistência Social	5,32	1,06	3,36
Ciência e Tecnologia	0,03	*	*
Cultura e Turismo	6,73	4,68	5,59
Educação	18,36	43,89	2,06
Esportes	2,47	5,69	9,02
Infraestrutura Urbana	2,47	5,49	18,41
Meio-ambiente e Lixo	5,54	0,35	*
Outros	8,12	2,97	11,16
Pavimentação	6,05	16,41	23,21
Saneamento Básico	5,50	0,60	1,70
Saúde	13,84	11,98	3,13
Segurança Pública	11,93	0,65	0,97
Trabalho e emprego	3,05	1,76	15,42
Transporte	1,55	*	*
<b>Total Geral</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Elaboração própria

Com a análise da tabela pode-se notar algumas discrepâncias entre o solicitado e o realizado. Segurança Pública é a área que tem a terceira maior demanda da população, o que pode ser sintoma de uma baixa sensação de segurança ou aumento da criminalidade medida por vários indicadores. Por outro lado, nota-se que há um baixo atendimento do estado para esta área. Vale destacar que legalmente cabe ao Estado a competência de cuidar da Segurança Pública, o que pode justificar a baixa quantidade de transferências voluntárias.

Outra área que merece destaque e aparece como prioridade de atendimentos estatal é a de pavimentação e infraestrutura urbana. No entanto a população não tem a mesma

prioridade de para solicitar atendimento para esta área. Este fato pode sugerir que os políticos, conforme apresenta Barry Ames (2003), têm a percepção que este tipo de investimento gera um maior retorno eleitoral, enquanto na verdade a população tem uma vasta demanda por outras ações governamentais que poderiam gerar o mesmo retorno eleitoral.

Áreas como Meio-ambiente e Lixo e Saneamento básico, onde historicamente os municípios brasileiros enfrentam muitas dificuldades, não são listadas como uma das principais prioridades da população. Isso reflete num baixo atendimento governamental, fazendo com que sejam postergados os investimentos necessários para solução de problemas nestas áreas.

A tabela 6 demonstra que há uma discrepância considerável da categoria de atendimento que a população demanda e a categoria que é atendida, ficando a prestação de serviços aquém a Reformas e Obras e Aquisição de Bens.

**Tabela 6: Percentual de demanda e atendimento por categoria em Minas Gerais, 2015 – 2016** (Em %)

<b>Categoria</b>	<b>Demanda Fórum</b>	<b>Atendimento Governo</b>	<b>Atendimento Emenda</b>
<b>AQUISICAO DE BENS</b>	3,43	18,77	55,14
<b>EVENTOS</b>	1,33	4,08	1,17
<b>REFORMA OU OBRA</b>	30,69	29,14	41,63
<b>SERVICOS</b>	64,55	48,01	2,06
<b>Total Geral</b>	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaboração própria

Pela análise dos dados contidos nas tabelas 5 e 6 pode-se inferir, novamente, que os principais tipos de atendimento do governo estão relacionados a políticas que geram retornos concentrados geograficamente, sobretudo as advindas de emendas parlamentares, que estão concentrados nas modalidades de reformas ou obras e doação de bens. A necessidade surge, conforme discutido por Barry Ames (2003), devido ao eleitor valorizar aqueles políticos que

favorecem a provisão de benefícios locais. Essa variação entre demanda da população e os atendimentos governamentais pode ter explicação, também, na Teoria da Escolha Pública. Conforme apresentado por Souza (2006) a *public choice* é cética quanto a capacidade do governo em formular políticas públicas dado o auto interesse dos agentes no processo, a racionalidade limitada e a captura burocrática por interesses que os agentes julgam prioritários.

### **4.3 Análise do volume e importância das transferências voluntárias em relação ao orçamento municipal**

Para analisar o volume e a importância no orçamento municipal das transferências voluntárias do estado de Minas Gerais, foi realizado um recorte do último mandato completo nos municípios (2013-2016). Foram somadas as arrecadações decorrentes de impostos próprios dos municípios, visto a necessidade de esforços da administração local para arrecadar e a discricionariedade para aplicação destes recursos, a saber:

- a) IPTU - Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana;
- b) ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens e Imóveis Inter vivos;
- c) ISS - Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza.

Foram escolhidos estes tributos pelo fato da arrecadação deles serem de competência exclusiva do Município, os dados foram recolhidos do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI, 2017). Portanto, com isso, consegue-se perceber o esforço orçamentário para a arrecadação, a capacidade de produção de bens e serviços nos municípios e a possível discrepância com as transferências intergovernamentais voluntárias do governo de Minas Gerais no mesmo período.

O cruzamento dos dados permite inferir que entre os anos de 2013 e 2016, 435 municípios mineiros obtiveram mais recursos por meio de transferências voluntárias do estado de Minas Gerais do que em arrecadação própria dos três impostos citados anteriormente, ou seja, quase 51% dos municípios mineiros receberam mais recursos voluntários apenas do estado de Minas Gerais do que arrecadaram. Vale ressaltar, ainda, que estes dados não incluem valores

referentes as doações do governo de Minas, como matérias esportivos, academias ao ar livre e máquinas e nem as transferências voluntárias da união, o que poderia corroborar para o aumento do valor das transferências e a discrepância com a arrecadação tributária.

Destes 453 municípios têm-se que 414 possuem menos de 20 mil habitantes e a maioria deles concentram-se no Território Norte, enquanto no Triângulo Sul tem a menor ocorrência do número de municípios, conforme pode ser visto na tabela 7.

**Tabela 7 – Quantitativo de municípios que recebem mais transferências voluntárias em relação a arrecadação de impostos, por território em Minas Gerais. 2013-2016.**

<b>Território</b>	<b>Número de municípios</b>
<b>Norte</b>	69
<b>Mata</b>	52

<b>Sul</b>	47
<b>Vale do Rio Doce</b>	45
<b>Caparaó</b>	36
<b>Vertentes</b>	29
<b>Médio e Baixo Jequitinhonha</b>	28
<b>Mucuri</b>	25
<b>Vale do Aço</b>	23
<b>Alto Jequitinhonha</b>	19
<b>Metropolitano</b>	17
<b>Oeste</b>	13
<b>Noroeste</b>	11
<b>Central</b>	9
<b>Sudoeste</b>	5
<b>Triângulo Norte</b>	5
<b>Triângulo Sul</b>	2
<b>Total Geral</b>	<b>435</b>

Fonte: Elaboração própria

A respeito do quantitativo expressivo de municípios que recebem mais transferências voluntárias do governo em relação ao que arrecadam, há discussões que apontam este fato como um efeito perverso das transferências intergovernamentais, gerando o que Orair e Alencar (2010), citado por Massardi e Abrantes (2016) chamam de ineficiência na arrecadação ou preguiça fiscal, ou seja, os gestores locais recorrem a transferências para substituírem os impostos locais.

No trabalho de Nascimento (2010), ficou evidenciado que as transferências desvinculadas tiveram efeito desestimulante sobre a arrecadação tributária o que sugere uma substituição quase perfeita de receita de tributos próprios por transferências (MASSARDI, ABRANTES, 2016. pág. 177)

Em relação aos municípios mineiros pode-se destacar, também, o baixo dinamismo econômico, além da possibilidade de que a tributação correta nos municípios pode

gerar desgaste político com a população, que tem avesso ao pagamento de impostos, conforme expõem Massardi e Abrantes (2016). Isto os leva a recorrerem com maior frequência as transferências intergovernamentais. Esta ocorrência corrobora para a existência da chamada Ilusão fiscal, que é a falsa impressão de que os bens públicos produzidos pelo governo local possuem um custo muito baixo em relação ao que seria seu preço em uma situação de transferências nulas (RIBEIRO; SHIKIDA, citado por MASSARDI; ABRANTES, (2016). pag 177)

Em relação aos municípios mineiros, destaca-se o trabalho de Ribeiro e Shikida (2000) onde se concluiu que as transferências intergovernamentais, podem gerar um efeito perverso e indesejado pelos formuladores de política econômica, por desestimular o esforço arrecadação dos tributos que são de competência própria desses municípios.

A dependência dos municípios de pequeno porte ficam ainda mais expressivas quando se analisa os dados da tabela 8. De uma maneira geral, os municípios que possuem até 10.188 habitantes (Faixa 1 da Classificação do FPM) receberam em média R\$0,94 centavos de transferências voluntárias do estado para cada R\$1,00 arrecadado de tributo.

**Tabela 8 – Arrecadação tributária própria em relação as transferências voluntárias dos municípios de Minas Gerais por estrato e a proporção entre a receita total e receita voluntária por estrato e a proporção entre a receita total e a receita voluntária para os municípios, 2013-2016.**

Estrato	Número de municípios	Número de municípios que recebem mais transferências voluntárias	RT (R\$)	RTV (R\$)	Proporção entre RT e RTV Total (R\$)	Proporção entre RT e RTV dos municípios que arrecadam menos tributos próprios (R\$)
Até 10.188	484	325	837.448.881,61	789.803.301,50	0,94	2,57
De 10.188 até 23.772	215	95	1.144.976.189,15	660.922.849,87	0,58	2,21
De 23.772 até 71.316	103	15	2.445.175.572,51	553.583.211,73	0,23	1,79
De 71.316 até 156.216	36	0	3.467.530.529,90	345.650.868,89	0,10	N/A
Acima de 156.216	14	0	5.633.875.969,58	427.407.134,77	0,08	N/A
Belo Horizonte	N/A	N/A	8.470.440.198,26	264.854.270,34	0,03	N/A

Fonte: Elaboração própria

RT: Receita Tributária própria

RTV: Receita de Transferência Voluntária

Valores corrigidos, base 2016 (Média anual de 2016=100), pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV).

No entanto, ao analisar os dados por municípios percebe-se que alguns deles, com até 10.118 habitantes, são considerados *outliers* e que distorcem as análises. Destacam-se os municípios contidos na tabela 9, que devido a presença de atividades econômicas específicas como serviços, indústria de transformação e outros apresentam arrecadação tributária e de transferências significativamente superior aos demais da mesma classe de população.

**Tabela 9 – Receita tributária de municípios selecionados de Minas Gerais, 2013-2016 (continua)**

<b>Município</b>	<b>Receita Tributária</b>
<b>JECEABA</b>	R\$51.560.446,49
<b>CONFINS</b>	R\$49.025.293,54
<b>ALVORADA DE MINAS</b>	R\$47.726.617,66
<b>CAPITÓLIO</b>	R\$24.187.088,62
<b>TAPIRA</b>	R\$20.729.822,75
<b>ANTÔNIO DIAS</b>	R\$14.514.460,69

Fonte: Elaboração própria

Valores corrigidos, base 2016 (Média anual de 2016=100), pelo Índice Geral de Preços

Disponibilidade Interna (IGP-DI) calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV).

Por isso, na tabela 8 optou-se, também, por fazer a relação de transferências voluntárias e arrecadação própria apenas para os municípios que arrecadam menos. No caso, pode-se observar que para o primeiro estrato (até 10.188 habitantes) para cada R\$1,00 arrecadado há uma transferência R\$2,57, ou seja, recebem em média 2,57 vezes a mais do que arrecadam. Há ainda, casos de municípios que recebem mais de R\$10,00 para cada R\$1,00 arrecadado em tributos, ou seja, há uma discrepância de 1000%.

Por fim, a tabela 8 demonstra que os municípios de pequeno porte são, de fato, mais dependentes das transferências voluntárias e à medida que o porte dos municípios aumentam a dependência das transferências vai se tornando menor, como é o caso dos municípios acima de 71.316 habitantes que não têm nenhum que arrecada menos recursos com impostos próprios em relação ao que arrecadam com as transferências voluntárias.

Portanto, pode-se inferir que, de fato, os municípios de pequeno porte dependem mais das transferências intergovernamentais para prestação de determinados serviços e investimentos, e que as transferências voluntárias do Governo de Minas Gerais têm uma importância significativa no orçamento destes municípios, visto a baixa capacidade dos entes

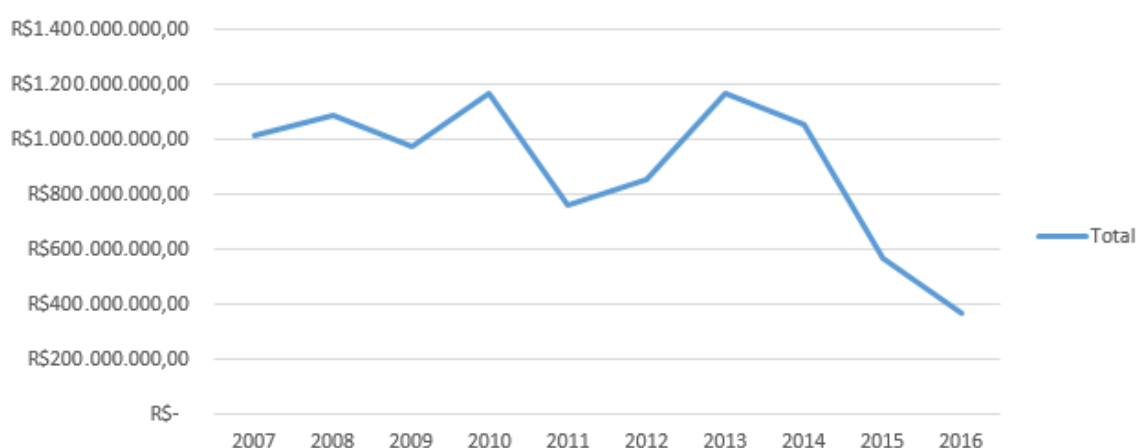
locais de fazerem o recolhimento dos tributos de sua competência e o baixo dinamismo econômico dos municípios de pequeno porte. Com isso, pode-se afirmar que mesmo havendo uma ineficiência na arrecadação local, as transferências voluntárias estão cumprindo seus preceitos de proporcionar a equalização fiscal e assegurar a prestação de serviços públicos locais.

#### **4.4 Relato do processo de pagamento de transferências voluntárias no Governo de Minas Gerais**

Conforme pôde ser analisado, há inúmeros convênios de diferentes valores e objetos a serem pagos pelo executivo estadual. Diante disso, é importante relatar qual os critérios de priorização de pagamentos e, a partir disso, inferir a importância da transferência de recursos voluntários para manutenção da estabilidade política.

Pode-se perceber no gráfico 09 que em anos de eleição os volumes de transferências voluntárias são superiores ao ano anterior, exceto em 2014 que o valor foi ligeiramente inferior e em 2016, ano no qual o estado de Minas Gerais decretou estado de calamidade financeira, conforme pode ser visto:

**Gráfico 09: Variação do montante de transferências voluntárias paga pelo estado de Minas Gerais, 2007-2016**



Fonte: Elaboração própria

Valores corrigidos, base 2016 (Média anual de 2016=100), pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV).

De acordo com relatos de técnicos que trabalham ou já trabalharam com a assessoria de convênios no estado de Minas Gerais, o pagamento dos compromissos com os deputados é sempre postergado ao máximo, sobretudo em momentos que o executivo necessita de apoios políticos para as eleições ou tramitação de processos legislativos, o que explica a maior transferência em anos eleitorais (Gráfico 09). De acordo com os técnicos, os atores políticos utilizam destas transferências de recursos como parte da atividade política e afirmam que a alocação de recurso sempre vai se dar por processo político, desde que cumpridas as exigências mínimas burocráticas.

Outro fato relatado pelos técnicos é sobre a execução direta, ou seja, quando o estado adquire determinado bem e o entrega ao município ou a entidade após assinatura de um termo de doação, normalmente a escolha dos beneficiados se dá por intermédio ou solicitação parlamentar. Essas doações podem ter significativa importância para a queda dos pagamentos no ano de 2016, uma vez que esta prática passou a ser adotada com maior frequência a partir de 2015 e os valores não são computados nos sistemas de transferências do estado. Por um lado a execução direta é positiva por gerar menos ônus ao estado, uma vez que não é necessário firmar o convênio e nem fazer a prestação de contas. Por outro lado, politicamente é um processo pior para o executivo, uma vez que este acaba não conseguindo postergar os pagamentos (entregas) como faz com as emendas, uma vez que a despesa de emenda pode ser empenhada em um ano e ser pagar até o final do ano seguinte, não ocorrendo o mesmo com as execuções diretas que são pagas ou entregues no decorrer do ano. Todavia, pelo cálculo político a execução direta tem vantagens por dar maior visibilidade e mídia, uma vez que são feitos e anunciados grandes eventos para entrega com o Governador.

A tabela 10 elaborada com dados extraídos do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais (2017) demonstra esse processo de postergação dos pagamentos. Os anos de 2010 e 2014 foram de eleição para o governo estadual e o executivo segurou os pagamentos de Emendas parlamentares naqueles anos até o limite do prazo final, dada a necessidade de declaração de apoio por parte dos partidos para as eleições, o que resultou em um aumento de pagamentos na ordem de 13.000% no período de apenas uma semana.

**Tabela 10: Valores de emendas parlamentares pagas por período do ano, Minas Gerais, 2010 e 2014 (continua)**

<b>Ano</b>	<b>Período</b>	<b>Identificador de Procedência e Uso</b>	<b>Valor Pago (R\$)</b>
<b>2010</b>	01/01 a 25/06	RECURSOS RECEBIDOS PARA EMENDAS PARLAMENTARES	572.100,00
<b>2010</b>	26/06 a 02/07	RECURSOS RECEBIDOS PARA EMENDAS PARLAMENTARES	76.463.639,06
<b>2014</b>	01/01 a 22/06	RECURSOS RECEBIDOS PARA EMENDAS PARLAMENTARES	9.607.308,91
<b>2014</b>	23/06 a 03/07	RECURSOS RECEBIDOS PARA EMENDAS PARLAMENTARES	40.921.412,65

Fonte: Elaboração própria

Em 2010 houve, também, a necessidade do governo em aprovar o Projeto de Lei de melhorias para os servidores da educação que estavam em greve, e como a tramitação coincidiu com o prazo limite para pagamento, dado o período eleitoral, o governo segurou até a última semana os pagamentos a fim de assegurar a aprovação e os apoios, até mesmo dos parlamentares que compunham a base, o que explica a considerável variação no pagamento. Processo parecido ocorreu em 2014 quando o valor pago em pouco mais de uma semana superou em mais de quatro vezes o valor pago ao longo do ano.

Conforme relato dos técnicos, deixar acumular o não pagamento de determinado deputado é uma estratégia, dado que o parlamentar já se encontra comprometido com diversos municípios e entidades quanto a liberação de recursos, o que facilita para o governo barganhar apoio em determinados temas em detrimento do pagamento daqueles compromissos em tempo hábil.

É relatado, também, por técnicos e assessores parlamentares que o Governo prioriza o pagamento de demandas e emendas dos deputados que compõem a base. Tal fato fica ainda mais evidente ao comparar as falas destes atores: enquanto os que no governo anterior (2011-2014) compunham o bloco da situação e neste governo ocupam o da oposição afirmam que atualmente há maiores dificuldades para liberação de recursos para as regiões de suas bases eleitorais, enquanto os deputados que no passado compunham a oposição e hoje compõem o bloco governista afirmam que neste governo é mais fácil receber recursos para suas regiões.

Portanto, tal fato corrobora para a discussão de Dallaverde (2016), no qual o autor afirma que as transferências voluntárias representam um importante processo político para manutenção da estabilidade do poder do Executivo, sobretudo na composição da base de apoio ao executivo no legislativo. Além disso, corrobora também para a análise de Bittencourt (2012), que afirma que o parlamentar busca maneiras individuais de se beneficiar politicamente por meio das transferências intergovernamentais, mais especificamente as transferências voluntárias de emendas parlamentares para realização de obras e serviços locais.

## **5.CONCLUSÃO**

O desenvolvimento deste trabalho possibilitou uma análise da relevância das transferências voluntárias do estado de Minas Gerais para os municípios, bem como saber em quais áreas os recursos estão sendo alocados, se estas áreas são de fato as consideradas prioritárias para a população e quais regiões do estado estão sendo priorizados com a destinação de recursos. Dessa forma, os objetivos propostos foram alcançados, mas as explicações apresentadas para os fenômenos observados não se esgotam neste trabalho.

Como discutido, a capacidade de investimento dos municípios, sobretudo os de pequeno porte, é limitada e esta limitação ocorre por diferentes fatores, desde o pacto federativo que define responsabilidades aos municípios de maneira que não leva em consideração a capacidade institucional local e não aponta as fontes de financiamento, até a heterogeneidade das demandas municipais, o que impede a existência de programas nacionais para suprir necessidades específicas.

Diante disso, pode-se inferir que as transferências intergovernamentais voluntárias, do governo mineiro aos municípios, de fato, tem uma importância significativa no

orçamento municipal se comparada a arrecadação de tributos próprios, sobretudo quando se trata dos municípios de pequeno porte. Conforme relatado, mais de 51% dos municípios mineiros no período analisado (2013-2016) tiveram as transferências voluntárias superando a arrecadação de IPTU, ISS e ITBI. Em 420 municípios de Minas Gerais a transferência voluntária foi, em média, 200% maior que a arrecadação destes impostos. Isso demonstra que os municípios são dependentes deste tipo de transferência para realizar investimentos de interesse local, ainda mais levando em conta o contexto de ajuste fiscal e baixa capacidade de endividamento local.

A baixa arrecadação e consequente dependência das transferências voluntárias pode ter diferentes interpretações: a primeira delas é que grande parte dos municípios mineiros possuem baixo dinamismo econômico, esse baixo dinamismo pode se dar por diferentes fatores que não são estudados neste trabalho; outra explicação pode ser encontrada na baixa capacidade técnica dos municípios para atualizarem suas alíquotas de arrecadação e atualizarem os valores venais de imóveis, bem como na indisposição dos políticos locais em fazerem isto por questões eleitorais; por fim, pode-se levar em conta o desequilíbrio vertical, ou seja, os municípios têm demandas superiores a sua capacidade própria de atendimento, dado a concentração de recursos na mão da União e dos Estados, sendo, portanto, um problema que exige uma discussão do pacto federativo, redistribuição de recursos e regulamentação de propostas como a PEC 84/2015.<sup>6</sup>

Portanto, por um lado o fato de ter a redistribuição de recursos por meio das transferências voluntárias permite maior atuação do setor público municipal, por outro lado, este recurso se torna um importante instrumento de barganha política e de possível manutenção de poder, uma vez que os prefeitos ficam dependentes de acordos para receberem repasses voluntários do estado e os deputados, ao necessitarem negociar pagamento de emendas e transferências voluntárias para suas bases eleitorais, sofrem pressão para serem da base do governo no legislativo.

Em relação a distribuição geográfica da aplicação de recursos foi apresentada a relação existente entre o executivo e legislativo, na qual aquele para consolidar base de apoio na ALMG utiliza-se de liberação de partes do orçamento para os deputados levarem para sua

---

<sup>6</sup> Proposta de Emendas Constitucional que impede o governo federal de criar programas que gerem despesas para estados, municípios e o Distrito Federal sem a indicação de fontes de recursos para cobrir os gastos.

região eleitoral, explicado por meio do *pork barrel*, ou seja, os deputados disputam recursos para suas regiões em detrimento de projetos que teriam retorno universal ao estado. De acordo com relatos de técnicos da Secretária de Estado de Governo (SEGOV) há casos em que o parlamentar troca o município ou entidade que estava destinado o recurso por ter perdido apoio das lideranças locais, o que demonstra que esta prática auxilia na tentativa de se manterem no poder em detrimento do atendimento dos pleitos da população e melhoria da qualidade de vida local.

É possível verificar, também, que há uma destinação maior de recursos para os municípios que são mais relevantes para aqueles atores políticos que compõem o núcleo do governo, sobretudo aquelas que estão próximos a SEGOV. Portanto, a destinação geográfica dos recursos vai depender sobremaneira do grau de influência dos atores políticos junto ao núcleo político do governo em detrimento da simples composição da base. Tal decisão encontra embasamento na Teoria da Escolha Pública, a partir do momento que o ator político possui interesses particulares na alocação de recursos e na burocracia governamental.

Todavia, compor a base do governo garante preferência no pagamento de emendas e maior flexibilidade nos prazos de indicação. Essa maior flexibilidade é de grande importância dado os gabinetes terem relatado não possuírem mecanismos pré-definidos para fazerem a alocação dos recursos, o que em um cenário negativo levaria a perda do prazo e dos valores das emendas parlamentares.

Quando se trata da adequação das transferências de recursos em relação as demandas municipais foi demonstrado que há um desequilíbrio entre o que é solicitado nos Fóruns Regionais e as áreas priorizadas pelo Governo. Cabe destacar que diante da realidade apresentada pela maioria dos municípios mineiros todos os atendimentos do governo do estado são relevantes. Por mais que a população demande com maior afinco aplicação de recursos em outras áreas, as que são atendidas geram impacto local relevante e são de importância para melhoria da qualidade de vida.

Todavia, a discussão leva em consideração, também, o porquê da priorização de determinadas áreas e, conforme bibliografia apresentada, essas áreas têm vinculação com os processos eleitorais e a sensação da população de que os governantes estão fazendo algo pela região. Tal fato fica ainda mais evidente quando se analisa separadamente as emendas parlamentares, enquanto as transferências de não emendas representam pouco mais de 45% dos recursos para reforma ou obra e aquisição de bens, os valores das emendas para estas áreas

representam mais de 90% dos recursos e, como propõem Pereira e Rennó (2001), reforma ou obra e aquisição de bens geram retornos individuais e concentrados geograficamente, o que é positivo pelo ponto de vista dos eleitores.

A análise dos dados apresentados<sup>7</sup> reforçam que a Emenda Parlamentar não é o único mecanismo de barganha entre o executivo e o legislativo e que apenas compor a base do governo não garante destinação de recursos para as regiões majoritárias de base governista. Os dados apresentados nos gráficos e tabelas referem-se apenas as transferências voluntárias que não são emendas e, devido a quantidade considerável de recursos disponível, pode-se perceber que se a emenda deixasse de existir formalmente haveria inúmeros outros ativos que o executivo poderia utilizar para consolidar apoio, entre ele, conforme demonstrado, a destinação de parte dos recursos dos convênios para alocação conforme legitimação política. No entanto, a existência da emenda pode permitir que o processo seja mais transparente e que as relações entre executivo e legislativo possam ser mensuradas pelos mecanismos de transparência governamentais.

Por fim, é importante frisar que a maioria dos municípios de Minas Gerais são de fato dependentes das transferências voluntárias para promoção do desenvolvimento, sobretudo os vinculados a infraestrutura. A região a ser destinada os recursos, independentemente do governo, é uma escolha estritamente política, que vai variar de acordo com compromissos da eleição, visibilidade, mídia e votos para reeleição. Este processo de escolha não pode ser subjugado, uma vez que ao ser legitimamente eleito o governo têm prerrogativas legais para fazer isto, desde que respeite as exigências técnicas e, o que pode ser observado, é que área técnica tem se aperfeiçoado cada vez mais para garantir lisura nos processos. Em relação as área para destinação de recursos, conforme apresentado, há um descompasso entre realização estatal e vontades populares e, por mais que todos os atendimento sejam necessários.

Nesse sentido, é importante que o Governo de Minas esteja mais atentos aos anseios populares, sobretudo com a possibilidade de utilização das demandas dos Fóruns Regionais, uma estrutura complexa e onerosa como a dos Fóruns poderia estar direcionando melhor as transferências voluntárias. Diante disto, a elaboração de um portfólio de demandas locais poderia guiar a alocação de recursos, fazendo com que quesitos técnicos fundamentassem decisões políticas. Para finalizar, a dependência dos municípios quanto as transferências de

---

<sup>7</sup> Tabelas 02 e 03 e gráficos 06 e 07.

recursos apenas serão minimizadas com a repactuação do federalismo, clara distribuição de competências e aporte financeiro condizente com as obrigações.

## 6 REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. **Federalismo E Políticas Públicas: O Impacto Das Relações Intergovernamentais No Brasil**. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/profile/Fernando\\_Abrucio/publication/242213262\\_Federalismo\\_o\\_e\\_politicas\\_publicas\\_o\\_impacto\\_das\\_relacoes\\_intergovernamentais\\_no\\_Brasil/links/53daadcc0cf2631430cb0fa9/Federalismo-e-politicas-publicas-o-impacto-das-relacoes-intergovernamentais-no-Brasil.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Fernando_Abrucio/publication/242213262_Federalismo_o_e_politicas_publicas_o_impacto_das_relacoes_intergovernamentais_no_Brasil/links/53daadcc0cf2631430cb0fa9/Federalismo-e-politicas-publicas-o-impacto-das-relacoes-intergovernamentais-no-Brasil.pdf)>. Acesso em: 26 abr. 2017.

ALVES, Fransciny. **Subsecretária admite atrasos na saúde e cobra repasses do governo de Minas**. O TEMPO, Belo Horizonte - MG, 14 set. 2017. A.PARTE, p. 1. Disponível em: <<http://www.otempo.com.br/hotsites/aparte?page=53>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Relações Executivo e legislativo no presidencialismo de Coalizão: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-112-relacoes-executivo-legislativo-no-presidencialismo-de-coalizao-um-quadro-de-referencia-para-estudos-de-orcamento-e-controle>>. Acesso em: 21 maio 2017.

BRASIL. **Constituição da Republica Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 20 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da união**. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge\\_cartilha\\_principios\\_basicos.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_principios_basicos.pdf)>. Acesso em: 08 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência: Glossário**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/glossario/DetalheGlossario.asp?letra=t>>. Acesso em: 08 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Emendas ao Orçamento**. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emendas-ao-orcamento>>. Acesso em: 26 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Tesouro Nacional. **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro**. Disponível em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf;jsessionid=dlgwpwzWJkbyFRAYjj1k1H6.no de3>>. Acesso em: 13 set. 2017.

CASTOR, PAULO CESAR KEINERT. **Autonomia Municipal como fator de Desenvolvimento Local**. 2008. 130 p. Dissertação (MESTRADO EM ORGANIZAÇÕES E DESENVOLVIMENTO) - Centro Universitário Franciscano do Paraná, Curitiba, 2008. Disponível em: <<http://www.fae.edu/galeria/getImage/108/239719984797821.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2017.

CHIAVEGATI, Luís Fernando. **Emendas Parlamentares e Federalismo Brasileiro: Entre o comportamento local e nacional dos parlamentares**. 2006. 74 p. Monografia (Pós-graduação em Pensamento Político Brasileiro) - Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2006. Disponível em: <[http://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/1329/Chiavegati\\_Luis\\_Fernando.pdf?sequence=1](http://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/1329/Chiavegati_Luis_Fernando.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 12 set. 2017.

COTA JÚNIOR, GILMAR ÁLVARES et al. **Emendas Parlamentares: A Relação Entre O Executivo e o Legislativo em Minas Gerais**. Disponível em: <<http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/1242/1/EMENDAS%20PARLAMENTARES%20A%20RELA%C3%87%C3%83O%20ENTRE%20O.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2017.

DALLAVERDE, Aleksandra Katia. **Perfil das Transferências Voluntárias**. Disponível em: <<http://openaccess.blucher.com.br/article-details/perfil-das-transferencias-voluntarias-20184>>. Acesso em: 07 mai. 2017.

DEL FIORENTINO, Luiz Carlos Fróes. **As transferências intergovernamentais no federalismo fiscal brasileiro**. 2010. 230 p. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, USP, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-26082011-160728/pt-br.php>>. Acesso em: 15 maio 2017.

DIAS, Marco Antonio. **James Buchanan e a “Política” na escolha pública**. Disponível em: <<http://estrategica.fAAP.br/ojs/index.php/estrategica/article/view/15/13>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. Disponível em: <[https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=7m6Shtmd0UAC&oi=fnd&pg=PA9&dq=Pol%C3%ADtica+or%C3%A7ament%C3%A1ria+no+presidencialismo+de+coaliz%C3%A3o.&ots=eBYDdhPnc6&sig=Qm6SgMI8I115CcsY\\_el\\_GNano-](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=7m6Shtmd0UAC&oi=fnd&pg=PA9&dq=Pol%C3%ADtica+or%C3%A7ament%C3%A1ria+no+presidencialismo+de+coaliz%C3%A3o.&ots=eBYDdhPnc6&sig=Qm6SgMI8I115CcsY_el_GNano-)>

A#v=onepage&q=Pol%C3%ADtica%20or%C3%A7ament%C3%A1ria%20no%20presidencialismo%20de%20coaliz%C3%A3o.&f=false>. Acesso em: 17 maio 2017.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FJP. IMRS. **Índice Mineiro de Responsabilidade Social.** Disponível em: <<http://imrs.fjp.mg.gov.br/>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

GIROLDO, Camila Nayara; KEMPFER, Marlene. **Autonomia municipal e o federalismo fiscal brasileiro.** Disponível em:

<[https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwich--CtvXTAhVLKyYKHYOLDhgQFgg9MAM&url=http%3A%2F%2Fwww.uel.br%2Frevistas%2FUEL%2Findex.php%2Fdireitopub%2Farticle%2Fdownload%2F12846%2F11714&usg=AFQjCNHw\\_OTJFcpSkCrqisy8ZNwsG0LPBw&sig2=i7x6VtqanlPFVx2VyR9fXg](https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwich--CtvXTAhVLKyYKHYOLDhgQFgg9MAM&url=http%3A%2F%2Fwww.uel.br%2Frevistas%2FUEL%2Findex.php%2Fdireitopub%2Farticle%2Fdownload%2F12846%2F11714&usg=AFQjCNHw_OTJFcpSkCrqisy8ZNwsG0LPBw&sig2=i7x6VtqanlPFVx2VyR9fXg)>. Acesso em: 15 maio 2017.

GUEDES, Kelly Pereira; GASPARINI, Carlos Eduardo. **Descentralização fiscal e tamanho do governo no Brasil.** Disponível em:<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-80502007000200007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-80502007000200007)>. Acesso em: 08 mai. 2017.

GUIMARÃES, Thiago. **Estudo aponta que clientelismo pode melhorar certas políticas públicas - e piorar outras.** Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-40438137>>. Acesso em: 12 set. 2017.

LOUZADA, José Ricardo Tavares. **As Transferências Governamentais Obrigatórias Da União Para Os Estados, Distrito Federal E Municípios: Fontes, Aplicação e Fiscalização.** Disponível em:<<http://www.uninter.com/revistaorganizacaoSistemica/index.php/organizacaoSistemica/article/download/140/54>>. Acesso em: 15 maio 2017.

MASSARDI, Wellington de Oliveira; ABRANTES, Luiz Antônio. **DEPENDÊNCIA DOS MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS EM RELAÇÃO AO FPM**. Disponível em: <<https://www.revistas.uneb.br/index.php/financ/article/view/1127>>. Acesso em: 26 abr. 2017.

MELLO, Alessandra. Emendas ajudam a consolidar base na ALMG. **Estado de Minas**, Belo Horizonte - MG, 02 abr. 2017. Política, p. versão online. Disponível em: <[http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2017/04/02/interna\\_politica,859104/emenda-s-ajudam-a-consolidar-base.shtml](http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2017/04/02/interna_politica,859104/emenda-s-ajudam-a-consolidar-base.shtml)>. Acesso em: 16 maio 2017.

MINAS GERAIS. Governo de Minas. **Portal da Transparência Minas Gerais**. Disponível em: <<http://www.transparencia.mg.gov.br/despesa-estado>>. Acesso em: 07 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Governo. **Sistema de Gestão de Convênios, Portarias e Contratos do Estado de Minas Gerais – SIGCON-MG**. Disponível em: <<http://www.transparencia.mg.gov.br/despesa-estado>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Tesouro Nacional. **Transferências da União - Total por Estado**. Disponível em: <<http://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/9f51fe83-8ded-4fe3-b08f-f59afca06625/resource/e7babae-d3d1-4e55-ad57-273bda2834bf/download/Metadados---Transferencias-da-Uniao---Total-por-Estado.pdf>>. Acesso em: 24 maio 2017.

MOURAO, Paulo Reis ; CUNHA, Eurico José A. **Políticas Pork Barrel: Um estudo sobre o caso português do PIDDAC**. I. ed. Rio de Janeiro: Revista Econômica, 2011. 73-93 p. v. 13. Disponível em: <[http://www.proppi.uff.br/revistaeconomica/sites/default/files/Políticas\\_Pork\\_Barrel\\_-\\_Um\\_estudo\\_sobre\\_o\\_caso\\_portugues\\_do\\_PIDDAC.pdf](http://www.proppi.uff.br/revistaeconomica/sites/default/files/Políticas_Pork_Barrel_-_Um_estudo_sobre_o_caso_portugues_do_PIDDAC.pdf)>. Acesso em: 05 out. 2017.

PINTO, Mara Biasi Ferrari; GONCALVES, Marcos Flávio R.; NEVES, Maria da Graça Ribeiro das. Pensando a Autonomia Municipal: dilemas e perspectivas. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, n. 244, p. 1-8, nov. 2003. Disponível em:<[http://lam.ibam.org.br/revista\\_detalhe.asp?idr=390](http://lam.ibam.org.br/revista_detalhe.asp?idr=390)>. Acesso em: 26 abr. 2017.

PRADO, S.; QUADROS,W.; CAVALCANTI, C.E. Partilha de recursos na federação brasileira. São Paulo: Fundap, 2003, 245 p.

REZENDE, Fernando Antonio. **Finanças Públicas** – 2. Ed. – 7. Reimpr. São Paulo: Atlas, 2011.

REZENDE, João Batista. **Administração Pública em municípios de pequeno porte do Sul de Minas Gerais**: Velhas questões, modernas leis e práticas patrimonialistas. 2011. 241 p. Tese (Doutorado em Administração) - UFLA, Lavras - MG, 2011. Disponível em: <[http://repositorio.ufla.br/bitstream/1/2976/1/TESE\\_Administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%ABblica%20em%20munic%C3%ADpios%20de%20pequeno%20porte%20do%20Sul%20de%20Minas%20Gerais.pdf](http://repositorio.ufla.br/bitstream/1/2976/1/TESE_Administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%ABblica%20em%20munic%C3%ADpios%20de%20pequeno%20porte%20do%20Sul%20de%20Minas%20Gerais.pdf)>. Acesso em: 29 mar. 2017.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 14 nov. 2017.