

Isabella Presotti Tibúrcio

ENTRE A TÉCNICA E A POLÍTICA:
O ARRANJO INSTITUCIONAL E AS CAPACIDADES ESTATAIS NOS CONVÊNIOS
DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS DA ÁREA DE ATUAÇÃO DO INSTITUTO DE
DESENVOLVIMENTO DO NORTE E NORDESTE DE MINAS GERAIS

Belo Horizonte

2018

Isabella Presotti Tibúrcio

ENTRE A TÉCNICA E A POLÍTICA:
O ARRANJO INSTITUCIONAL E AS CAPACIDADES ESTATAIS NOS CONVÊNIOS
DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS DA ÁREA DE ATUAÇÃO DO INSTITUTO DE
DESENVOLVIMENTO DO NORTE E NORDESTE DE MINAS GERAIS

Trabalho de conclusão apresentado ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: João Batista Rezende

Belo Horizonte

2018

T554e Tibúrcio, Isabella Presotti.
Entre a técnica e a política [manuscrito] : o arranjo institucional e as capacidades estatais nos convênios dos pequenos municípios da área de atuação do Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais / Isabella Presotti Tibúrcio. – 2018.
[10], 83 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2018.

Orientador: João Batista Rezende
Bibliografia: f. 86-91

1. Transferências de recursos financeiros governamentais – Minas Gerais. 2. Federalismo – Minas Gerais. 3. Cooperação intergovernamental – Minas Gerais. I. Rezende, João Batista. II. Título.

CDU 323.17(815.1)

Isabella Presotti Tibúrcio

Entre a técnica e a política: o arranjo institucional e as capacidades estatais nos convênios dos pequenos municípios da área de atuação do Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais

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

Banca Avaliadora

João Batista Rezende (Orientador) – Fundação João Pinheiro

Professora examinadora – Danielle Ramos de Miranda Pereira – Fundação João Pinheiro

Professor examinador – Eduardo Teixeira Leite – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 25 de junho de 2018

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Delson Jr., à Simone e à Pollyana pela paciência tão amorosa. Agradeço ao Gustavo pela parceria cheia de afeto. Agradeço aos meus amigos pela espera compreensiva. Agradeço aos meus Professores pela dedicação constante. Agradeço aos meus colegas de estágio pelo companheirismo diário. E, ao meu orientador, Prof. João Batista Rezende, agradeço pelas horas de prosa e conhecimento.

*“Seu orbe é uma pequena síntese, uma encruzilhada, pois Minas Gerais é muitas.
São, pelo menos, várias Minas.”*

(João Guimarães Rosa)

RESUMO

O objetivo dessa pesquisa é estudar a possível interação entre as capacidades estatais dos pequenos municípios da área de atuação do Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (IDENE) e os arranjos institucionais criados a partir do instrumento de transferência de recursos voluntários *ad hoc*. Para o desenvolvimento do estudo foi feita uma pesquisa de campo, com coleta de dados e entrevistas com servidores que atuam dentro do IDENE, bem como com representantes municipais e o deputado estadual majoritário da região. Analisou-se, à luz da Teoria de Arranjos Institucionais e Capacidades Estatais, as características e atribuições do convênio junto às dificuldades, aos desafios e às oportunidades dos pequenos municípios da área de atuação do IDENE em relação ao arranjo institucional do convênio. Conclui-se que o convênio é importante instrumento de captação de recursos, porém seu arranjo institucional não contribui para que os pequenos municípios conquistem sua autonomia nos termos da Constituição de 1988.

Palavras-chave: Arranjo Institucional, Capacidade Estatal, Pequenos Municípios, Instrumentos de Transferência Voluntária, Convênio.

ABSTRACT

The objective of this research is to study the possible interaction between the state capacities of the small municipalities in the area of the Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (IDENE) and institutional arrangements created from the voluntary transfer instrument of financial resources *ad hoc*. For the development of the study, a field survey was conducted, with data collection and interviews with public employees that work within the IDENE, as well as with municipal representatives (mayors) and the state majority deputy of the region. In the light of the Theory of Institutional Arrangements and State Capacities, the characteristics and attributions of that instrument were related with the difficulties, challenges and opportunities of the small municipalities of IDENE's area of action to analyze its interaction with the institutional arrangement of the voluntary transfer instrument of financial resources. It is concluded that the instrument is an important instrument of fundraising in small municipalities, but its institutional arrangement does not contribute to those municipalities gaining their autonomy under the terms of the 1988 Constitution.

Keywords: Institutional Arrangement, State Capacity, Small Municipalities, Instruments of Voluntary Transfer.

LISTA DE SIGLAS

ADENOR - Agência de Desenvolvimento da Região Norte de Minas

AMM – Associação Mineira de Municípios

AMUC - Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Mucuri

APRODER - Associação para a Promoção do Desenvolvimento Rural do Ribatejo

CEART - Centro de Artesanato Mineiro

CEDEPLAR - Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional

CMDRS - Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável

CNM – Confederação Nacional de Municípios

FJP – Fundação João Pinheiro

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDENE – Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas

IDTE - Índice de Desenvolvimento Econômico e Tributário

IGPM – Índice da Gestão Pública Municipal

IMRS - Índice Mineiro de Responsabilidade Social

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPTU - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

ISS - Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza

ISSQN - Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza

ITBI - Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis por Ato Oneroso Inter Vivos

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PHS – Partido Humanista da Solidariedade

PIB – Produto Interno Bruto

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PP – Partido Progressista

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PT do B - Partido Trabalhista do Brasil

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PTN – Partido Trabalhista Nacional

RCL – Receita Corrente Líquida

SEDINOR – Secretaria de Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste de Minas Gerais

SEGOV – Secretaria de Governo de Minas Gerais

SEPLAG – Secretaria de Planejamento e Gestão de Minas Gerais

SIGCON-MG – Sistema de Gestão de Convênios de Saída de Minas Gerais

TCU – Tribunal de Contas da União

TRE-MG – Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

SUMÁRIO

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 11 |
| 2 | METODOLOGIA | 17 |
| 3 | REVISÃO BIBLIOGRÁFICA..... | 21 |
| 3.1 | Federalismo no Brasil..... | 21 |
| 3.2 | Transferências Intergovernamentais..... | 23 |
| 3.3 | Capacidade Estatal..... | 26 |
| 3.4 | Governança..... | 30 |
| 3.5 | Arranjos institucionais..... | 31 |
| 3.6 | Instrumentos de cooperação e parceria..... | 36 |
| 3.6.1 | O Convênio..... | 38 |
| 4 | APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS..... | 41 |
| 4.1 | O estudo do ambiente institucional: as capacidades estatais dos pequenos municípios da área do IDENE..... | 42 |
| 4.1.1 | O IGPM nos municípios pesquisados..... | 50 |
| 4.2 | Mapeamento das negociações <i>ad hoc</i> por meio de convênios do IDENE. | 53 |
| 4.3 | A construção do arranjo institucional: as etapas de elaboração e execução do convênio entre o governo do estado e os pequenos municípios municípios da área do IDENE. | 62 |
| 4.4 | Exame da dinâmica de interação dos arranjos institucionais dos pequenos municípios da região do IDENE e suas capacidades estatais. | 75 |
| 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 83 |
| 6 | REFERÊNCIAS | 86 |
| | APÊNDICE A | 92 |

1 INTRODUÇÃO

A partir da Constituição de 1988, os municípios brasileiros passaram a ter status de ente federado, o que ampliou em diversos aspectos sua autonomia. Assim, nos termos da nova Carta, em seu artigo 30, compete aos municípios legislar nos assuntos locais; suplementar a legislação federal; instituir e aplicar tributos; organizar distritos; prestar serviços públicos de interesse local; relacionar-se com a União; organizar seu território; e promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local (BRASIL, 1988). Entretanto, apesar da independência conquistada em lei, percebe-se que grande parte dos municípios não consegue exercer tal autonomia com o sucesso esperado. Seja por aspectos financeiros ou por falta de arcabouço técnico-administrativo, estes entes federados passam por dificuldades básicas na prestação de serviços a sua população (REZENDE; LEITE; SILVA, 2015).

As análises desta lacuna existente entre competência e capacidade municipal têm seguido linhas diferenciadas a partir de uma visão ligada à gestão da cidade, da sua organização financeira, ou, inclusive, do seu quadro de pessoal. O fato é que grande parte dos autores concordam que a nova estrutura de divisão de competências trazida pela Carta, apesar de zelar pela autonomia e independência entre os entes federados, colocou os municípios em uma situação de supressão dessa mesma autonomia. Neste sentido, ainda com a descentralização da responsabilidade pela realização de políticas públicas e de gestão governamental, a Constituição de 1988 manteve concentrada na União a maior parte das receitas tributárias, o que faz com que as prefeituras, em especial as de pequeno e médio porte, tenham dificuldades na execução das suas responsabilidades previstas na lei (PIRES, 2005; PINTO; GONÇALVES; NEVES, 2003).

A onda municipalista de 1990 também representou um grande incentivo para a criação de novos centros administrativos municipais. Entre 1988 e 2000, a flexibilidade legislativa permitiu a criação de 1.438 municípios, representando um crescimento de aproximadamente 25% no número de prefeituras. Isso trouxe consequências relevantes sob a ótica da distribuição dos recursos no país (TOMIO, 2002).

Considerando a tenra idade de mais de um quarto dos municípios brasileiros, combinada às condições de reduzida população e, conseqüentemente, baixo grau de desenvolvimento, tem-se um quadro bastante peculiar na descrição do Federalismo no Brasil.

De acordo com o Perfil Municipal mapeado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2015, que analisa aspectos sobre recursos humanos; legislação e instrumentos de planejamento; recursos para gestão; terceirização e informação; gestão ambiental; e articulação interinstitucional, há uma desigualdade muito grande na comparação entre municípios de pequeno e grande porte. O referido caderno demonstra que, ainda que não seja uma relação de causa e consequência, o tamanho da população é diretamente proporcional ao grau de dificuldade de determinado território em relação aos aspectos mapeados, sendo que a diferença de competência para realizar serviços públicos fica clara na comparação entre municípios com menos de 20.000 habitantes e municípios com população maior do que este número (IBGE, 2015).

Tendo em vista a grande disparidade entre municípios de pequeno porte em relação aos demais, alguns estudiosos do federalismo brasileiro apresentam a hipótese da existência de um quarto ente na federação. A organização federativa seria dada, então, pela União, pelos Estados, os grandes e médio-grandes municípios e, por fim, pelos médio-pequenos e pequenos municípios. De acordo com essa linha, os municípios com menos de 20.000 habitantes não têm condições de exercer plenamente as suas funções e cumprir a autonomia estabelecidas pela legislação. Este fato é explicado pela “síndrome da assimetria”, que demonstra o tratamento simplista da Constituição de 1988 para com os múltiplos contextos municipais, ou seja, suas especificidades históricas, econômicas e culturais (PINTO; GONÇALVES; NEVES, 2003). Dos 5.570 municípios mapeados pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais (IBGE, 2014), aproximadamente 3.900 possuem menos de 20.000 habitantes. Logo, de acordo com Pinto, Gonçalves e Neves (2003) 76% das municipalidades deveriam ter suas competências descritas de forma diferenciada na Constituição.

Tal dissimilitude entre municipalidades de pequeno porte e as demais fica ainda mais clara quando se mapeia as características destes 3.900 municípios. Veloso *et al* (2011) demonstram que, enquanto 80% dos grandes e médios municípios possuem estrutura própria para realizar a administração do orçamento, 27% dos pequenos municípios apresentam casos de subordinação direta da respectiva área de gestão financeira às chefias dos Executivos. O número de gestores responsáveis pelos recursos em municípios de médio e grande porte é, em média, cinco vezes maior que nos demais.

A dependência por parte dos pequenos municípios de contratações de organizações terceirizadas para a realização de serviços básicos pode ser entendida como consequência de outra característica generalizada deste grupo de entes federados, que é a baixa capacitação dos profissionais. A falta de qualificação é resultado tanto do baixo grau de qualificação do funcionário municipal, como também da falta de capacitação continuada do quadro dos servidores enquanto vinculados à prefeitura. Esta condição se acentua nas áreas referentes às decisões estratégicas nos pequenos municípios que, de forma geral, carecem de uma gestão que permita delimitar prioridades de investimento e uma estratégia de longo prazo das políticas públicas. Na maioria das vezes, as decisões são tomadas de acordo com as preferências do prefeito, cabendo a ele considerar necessária, ou não, a realização de estudos e elaboração de documentos técnicos para o embasamento das decisões (VELOSO et al, 2011).

As condições precárias se repetem para todas as áreas analisadas em um estudo realizado pelo IPEA (2015), podendo-se generalizar as condições dos pequenos municípios em termos como vulnerabilidade e dependência. A partir do Atlas de Desenvolvimento Humano, realizado com os dados do Censo Demográfico de 2010 (IBGE), a média do Índice de Desenvolvimento Humano dos municípios com menos de 20 mil habitantes é de 0,652, enquanto o mesmo índice para o Brasil é de 0,754 (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2015). Não obstante, reafirmando a precariedade das pequenas cidades brasileiras, a renda per capita média da população apresentou-se como R\$464,62, ou seja, metade de um salário mínimo. Combinando a baixa renda da população com uma economia baseada na agropecuária, observa-se um quadro de baixo dinamismo econômico, reduzida capacidade de arrecadação de impostos e pouca perspectiva de crescimento (PEREIRA; REZENDE, 2017, p. 112).

Assim como o padrão nacional, a maioria dos municípios mineiros possuem população menor que 20.000 habitantes, estando eles concentrados nas regiões Norte e Nordeste do Estado. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dados do censo demográfico (IBGE, 2010), dos 853 municípios de Minas Gerais, 675 estão nessa faixa populacional, sendo que aproximadamente um terço deste número se concentra nas duas regiões citadas. Além da pequena população, estes municípios possuem também as características que definem os pequenos municípios do Brasil. Podem ser classificados como de baixo dinamismo econômico, devido a economias baseadas na agropecuária de pouco valor agregado; e de alto grau de dependência de transferências governamentais, pela reduzida

capacidade de arrecadação (PEREIRA; REZENDE, 2017). Pereira (2007) coloca que a região Norte e Nordeste são singulares pelas características fisiográficas, pelas condições socioeconômicas e pela constante intervenção estatal a qual está inserida. Para a autora, Minas Gerais é um dualismo constante, sendo possível identificar traços de pobreza e riqueza, modernidade e tradicionalismo, produção e escassez.

De acordo com o Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), a renda per capita média nos municípios do Norte e Nordeste de Minas Gerais é de aproximadamente R\$338,20, o que corresponde à 41,5% da renda per capita do estado. 30,5% da população destas regiões tem renda média abaixo R\$140,00, e 42,5% está ocupada em atividades agropecuárias. Não obstante, do total de 258 municípios das regiões em análise, 245 possuem participação no Produto Interno Bruto (PIB) Agropecuário de 7%, porcentagem superior à média do Estado, demonstrando a base da economia local.

De acordo com Pereira (2007), a desigualdade social também é um problema na região analisada. Cerca de 20% dos mais ricos possuem aproximadamente 64% da riqueza regional, enquanto os 20% mais pobres concentram apenas 1,34%. Essa questão fica ainda mais clara quando se analisa o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). A mesma autora demonstra que a região apresenta IDHM igual a 0,540, que é inferior ao Nordeste do Brasil (0,548), reconhecida por ser a região mais pobre do país. Além destes dados alarmantes, todos os municípios da região possuíam um índice de pobreza menor que 0,348 - na escala que varia de zero a um, quanto mais próximo de 1 menor o índice de pobreza (PEREIRA, 2007).

Nos aspectos ambientais, o local é caracterizado pela transição do domínio do ecossistema do cerrado para a caatinga, marcado por dolinas, vales secos, drenagem subterrâneas e grutas. As principais bacias hidrográficas são a do Rio São Francisco e do Jequitinhonha que, por terem característica intermitente, durante as secas geram grandes crises hídricas na região. A má distribuição das chuvas durante o ano, marcas de um clima quente e seco, prejudica a prática agrícola, que é a principal fonte de renda das comunidades locais (PEREIRA, 2007).

As fontes de receita dos municípios da região Norte e Nordeste do estado, assim como na maior parte dos municípios, são bastante limitadas quanto a sua origem. Devido ao baixo grau de arrecadação de tributos próprios, estes municípios ficam dependendo dos repasses da União e do Estado para garantir a realização de seus serviços básicos. Tais repasses, estipulados pela Carta de 1988 nas Transferências Constitucionais, Legais e Voluntárias, muitas vezes representam até 80% da renda dos entes, o que demonstra o alto grau de dependência de recursos externos.

Dada à complexidade da atuação dos pequenos municípios, que são o principal palco da maioria das questões sociais, ambientais e econômicas que afetam as pessoas, tem-se um ambiente de desigualdade extrema entre os entes, em especial de município para município. Considerando ainda que diferentes graus de autonomia e desenvolvimento geram diferentes possibilidades de atuação, tendo em vista que os ambientes e arranjos institucionais capacitam as gestões municipais de maneiras distintas (PIRES; GOMIDE, 2016), o estudo das capacidades estatais, ou seja, o grau de desenvolvimento do município e as suas vulnerabilidades, deve ser ponto de destaque nas correntes municipalistas.

Além do contexto econômico-social precário explicado acima, existe também uma grande crise fiscal, que apesar de afetar primeiramente a União e os Estados, atinge diretamente os cofres municipais. Em função da escassez de recursos próprios, combinada às incertezas dos repasses obrigatórios durante o período de crise fiscal, exige-se atenção especial para as condições das prefeituras mineiras sobre a captação de recursos alternativos, ou seja, sobre a busca ativa por recursos via transferências voluntárias, que se tornam cada dia mais essenciais para manter a cartela de serviços municipais.

Tomando-se por pressuposto as diferentes capacidades estatais de municípios de pequeno, médio e grande porte; a influência do contexto geográfico nas relações do município com o estado; bem como o contexto favorável ao crescimento das transferências voluntárias; procurar-se-á responder à seguinte questão: Qual a interação entre os arranjos institucionais dos convênios e as capacidades estatais dos pequenos municípios da área de atuação do Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (IDENE)?

Assim, propõe-se analisar o nível de interação entre os arranjos institucionais dos convênios e as capacidades estatais dos pequenos municípios do Norte e Nordeste de

Minas Gerais na região do IDENE. Especificamente pretende-se: a) Estudar as capacidades estatais na região; b) Mapear os convênios firmados entre o IDENE e os municípios da região entre 2015 e 2017; c) Identificar as etapas de elaboração e execução do convênio entre o Estado e os pequenos municípios da área do IDENE para conhecer do arranjo institucional neste instrumento; d) Examinar a dinâmica de interação entre os arranjos institucionais dos pequenos municípios do IDENE e as capacidades estatais deste grupo de municípios.

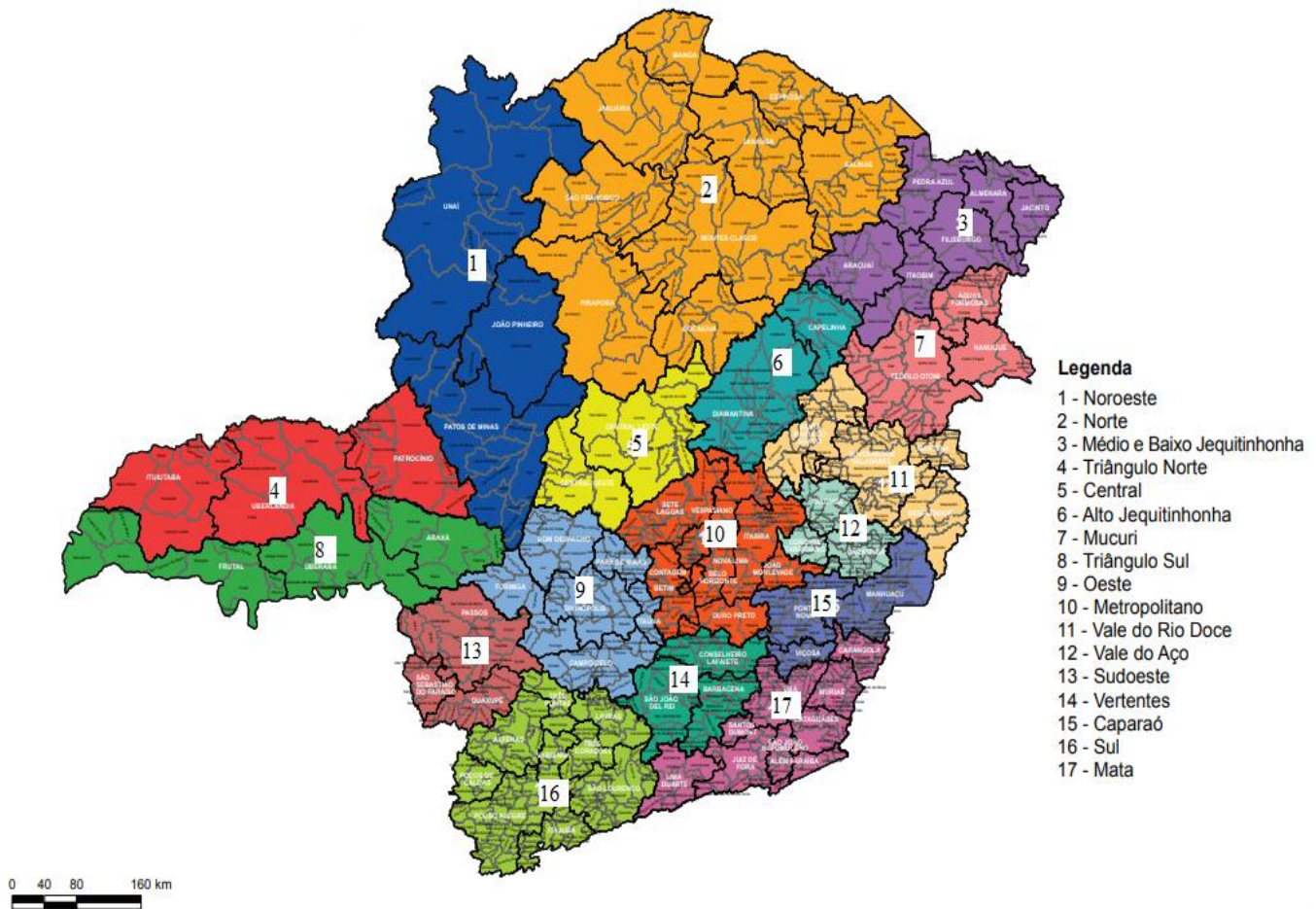
Neste contexto, o primeiro ponto de análise foi os pequenos municípios da área de atuação do IDENE, com a finalidade de mapear as capacidades estatais da região. Em seguida, realizou-se um breve estudo dos convênios firmados pelo instituto entre os anos de 2015 e 2017. A partir disto, foi mapeado o arranjo institucional criado pelo convênio, desde a elaboração da proposta até a execução e prestação de contas, por meio de uma comparação entre a descrição do processo na legislação mineira, e a execução prática do convênio. Então, foi identificada a relação entre o arranjo institucional do convênio e as capacidades estatais da região de estudo, ou seja, a forma como este instrumento afeta a dinâmica de funcionamento das pequenas municipalidades.

Entende-se como pequeno município aqueles com a população igual ou menor que 23.772 habitantes, conforme a quarta faixa delimitada pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (BRASIL, 2013). A região geográfica do Norte e Nordeste de Minas Gerais será entendida conforme a Lei 21.072 de 27 de dezembro de 2013 (MINAS GERIAS, 2013), que define a área de atuação do Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (IDENE), sendo ao todo 258 municípios, localizados nas mesorregiões do Norte de Minas, Jequitinhonha, Vale do Mucuri; as Microrregiões Geográficas de Aimorés, Governador Valadares, Guanhães, Mantena, Peçanha; parte de Caratinga, no Vale do Rio Doce; os municípios de Arinos e Formoso no Noroeste de Minas; e os municípios de Rio Vermelho, Santo Antônio do Itambé, Serra Azul de Minas e Serro, na mesorregião Metropolitana de Belo Horizonte (ver Figura 1).

Sendo Minas Gerais o foco do projeto, determinaram-se os instrumentos estudados a partir dos acordos firmados entre o Governo de Minas Gerais e os pequenos municípios do Norte e Nordeste do estado entre os anos de 2015 e 2017, durante o mandato do atual governo do estado, pelos grandes investimentos na região estudada e o objetivo de interiorização do governo. Optou-se pelo estudo detalhado das negociações por recursos “ad

hoc” efetivadas por meio de convênios por este instrumento movimentar grandes quantias monetárias e ter muita relevância em relação a outros acordos intergovernamentais e, sobretudo, devido sua importância vital na realização dos investimentos locais.

Figura 1 – Territórios de Desenvolvimento e microterritórios de Minas Gerais



Fonte: Secretaria de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG).

2 METODOLOGIA

Neste estudo, de natureza exploratória, são investigadas as capacidades estatais dos pequenos municípios da área de atuação do IDENE; as interações que acontecem entre este grupo de municípios no estabelecimento de relação com o Estado de Minas Gerais via convênio; e como os arranjos institucionais dos convênios nestes municípios estão relacionados com as suas capacidades estatais. As interações foram identificadas depois de consideradas as capacidades estatais e os arranjos institucionais do grupo de municípios

supracitado em relação às exigências do estado no momento de estabelecer convênios com o município. Utilizou-se a pesquisa exploratória tendo em vista o reduzido conhecimento acerca do tema tratado, o que proporcionou maior familiaridade e flexibilidade para considerar todos os aspectos do problema (GIL, 2008).

Como procedimento técnico, foram utilizadas pesquisas bibliográficas em fontes diversas para embasar teoricamente questões relativas à conjuntura econômica, política, legal e geográfica ligada às regiões Norte e Nordeste de Minas Gerais por estas representarem áreas de maior vulnerabilidade em comparação com o restante do estado; bem como por elas abrangerem características dos demais estados do Brasil, o que conferiu à pesquisa maior aplicabilidade em outros estudos. Assim, no que diz respeito às referências, foram selecionados autores que discorrem sobre o federalismo brasileiro e suas disfunções práticas, em especial no que se refere a descentralização de responsabilidades e centralização fiscal entre os três entes, municípios, estados e União. No mesmo sentido, expandiu-se a busca para estudiosos que explicam o papel das transferências intergovernamentais para o equilíbrio fiscal, mostrando críticas a este tipo de organização. Para compreender o contexto dos municípios, buscou-se também referências que caracterizassem a situação municipal, em especial dos pequenos municípios mineiros. Foram estudadas também referências ligadas à área jurídica e legislativa, para compreender todos os instrumentos de cooperação, e a diferença deles em relação às ações de parcerias informais, utilizando majoritariamente a legislação do estado de Minas Gerais na regulamentação do convênio. Para a realização da pesquisa proposta foi preciso aprofundar a pesquisa qualitativa dos pontos já citados, buscando outras fontes de referências bibliográficas para sustentar a análise desejada.

Além disso, foi necessária uma pesquisa que definisse critérios para estabelecer o que é um município com baixa capacidade estatal e pouco desenvolvimento em relação ao arranjo institucional, estabelecendo, neste eixo, apenas dois autores para definir a metodologia do presente trabalho. Assim, para a análise das capacidades estatais foram utilizados os estudos sobre o Índice de Gestão Pública Municipal de Pereira e Rezende (2017), que serão explicados à frente neste trabalho.

Para a análise dos arranjos institucionais em convênio, baseou-se na estrutura de pesquisa dos autores Pires e Gomide (2013). Além da utilização dos conceitos elaborados por eles, foram utilizadas também as etapas definidas pelos autores para o mapeamento de

arranjos em políticas públicas. As etapas foram adaptadas para se ajustarem às especificidades de convênios.

Paralelamente à pesquisa bibliográfica, realizou-se uma pesquisa de campo para aplicação de entrevistas com os representantes legais dos pequenos municípios do Norte e Nordeste de Minas Gerais, com o objetivo de tornar este estudo uma proposta prática para o entendimento das vulnerabilidades e dos arranjos institucionais municipais, e não apenas uma análise jurídica das exigências legais para a realização de transferências voluntárias. Desta maneira, foram realizadas 10 entrevistas semi-estruturadas com prefeitos de parte do grupo de municípios que se propôs estudar (ver Quadro 1).

Quadro 1: Referência dos representantes municipais entrevistados por município, filiação partidária, cargo e número de habitantes do município, Região de Abrangência do IDENE, 2018.

| Município/Estado | Cargo do entrevistado | Filiação Partidária do Prefeito | População (Estimativa IBGE 2013) |
|-----------------------------|-----------------------|---------------------------------|----------------------------------|
| Brasília de Minas | Prefeito | PMDB | 32.378 |
| Divinolândia de Minas | Prefeito | PV | 7.376 |
| Felisburgo | Prefeito | PR | 7.236 |
| Couto de Magalhães de Minas | Prefeito | PMDB | 4.377 |
| Buritizeiro | Prefeito | PSD | 27.954 |
| Fronteira dos Vales | Prefeito | PMDB | 4.777 |
| Felício dos Santos | Prefeito | PSDB | 5.157 |
| Ponto Chique | Prefeito | PSB | 4.161 |
| Mamonas | Prefeito | PSD | 6.554 |
| São Geraldo da Piedade | Prefeito | PP | 4.372 |

Fonte: Dados básicos Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) Elaboração da autora.

Além dos representantes municipais, foram entrevistados também o Deputado Estadual majoritário na região pelas eleições de 2016, e cinco representantes estratégicos do IDENE, sendo eles o Diretor Geral, o Chefe de Gabinete, a Diretora de Planejamento Gestão e Finanças, Gerente de Planejamento e Orçamento/Prestação de Contas e o Assessor do Gabinete do IDENE, que possui participação nas decisões do órgão.

Estes representantes foram escolhidos de forma aleatória, de acordo com o seu interesse em interagir com o Estado. Assim, as entrevistas priorizaram municípios cujo representante se apresentou fisicamente no escritório central do IDENE, com sede na Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves; ou em eventos realizados pelo IDENE em Belo Horizonte. As entrevistas foram realizadas na própria Cidade Administrativa e em evento realizado pelo Governo de Minas Gerais, na manhã do dia 25 de abril de 2018, no Palácio da Liberdade, Belo Horizonte, quando da assinatura da ordem de serviço para a instalação de 2.993 cisternas e a doação de 492 caixas d'água em 142 municípios mineiros, beneficiando 12.833 famílias, com recursos provenientes da SEDINOR/IDENE.

As entrevistas foram estruturadas em duas linhas diferentes, uma aplicada para os representantes políticos, ou seja, prefeitos e deputado estadual; e outra aplicada aos representantes do Governo de Minas Gerais. O roteiro de perguntas pode ser verificado no Apêndice A.

Neste sentido, ao passo que o estudo bibliográfico referenciou os aspectos técnicos e jurídicos relacionados ao convênio, as entrevistas puderam embasar a atuação prática e política por parte do IDENE e dos representantes municipais no trato deste instrumento. A partir da comparação de ambos os olhares, foi possível compreender a estruturação dos arranjos institucionais para, assim, entendê-los em relação às capacidades estatais dos municípios daquela região¹.

¹ Não é objeto desta pesquisa os aspectos políticos referentes a relação dos pequenos municípios com o Estado, apesar de que algumas evidências destes poderem ser apontadas ao longo do trabalho.

3 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

A seguir, apresentar-se-á a fundamentação teórica considerada na elaboração deste trabalho. O ponto de partida é a institucionalização do Federalismo no Brasil, analisado às vistas das relações entre os entes, da divisão de competências e do compartilhamento de recursos. Em segundo lugar, serão discutidas as transferências intergovernamentais, em especial sobre seu propósito e suas funcionalidades, mas também suas disfunções. Logo, no item sobre capacidades estatais, estudar-se-á os critérios que qualificam os municípios com maior ou menor capacidade de gestão e execução de políticas públicas. O quarto item a ser revisado diz respeito à governança e a relação intergovernamental como um modo de gestão. O quinto item se refere à conceituação de arranjos institucionais e às suas óticas de análise. Por fim, elencar-se-á os instrumentos de cooperação e as ações de parceria a serem estudados, tendo em vista os serviços oferecidos pelo Governo de Minas Gerais a seus municípios, que são a base do presente trabalho.

3.1 Federalismo no Brasil

O contexto dos municípios brasileiros no século XXI, apesar de ter sido definido com a promulgação da Constituição Federal em 1988, tem suas raízes nos primeiros anos de formação do país. Desde o período colonial até os dias de hoje, foram muitas as mudanças na lógica federalista, de modo que a legislação transitou entre momentos de centralização dos poderes em torno do governo federal; e momentos de descentralização nos governos locais (PEREIRA; REZENDE, 2017). Segundo Rui Affonso (1995), citado por Ramagem (2013), países se tornam federações porque surgiram da desagregação de um império, porém pretendem se manter como uma unidade territorial; ou porque surgiram de colônias que, apesar das diferenças regionais, querem se unir sem perder a autonomia local. A realidade brasileira advém da primeira vertente.

Inspirado pelo Federalismo norte-americano e ao contrário de outros países nos quais a federação é composta por dois entes, o nacional e os entes subnacionais, a Constituição Brasileira de 1988 prevê a existência de um terceiro ente federativo, com o mesmo grau de autonomia e independência da União e dos Estados: o município. Regido pela própria Lei Orgânica, e gerida por lideranças eleitas localmente, o município se justifica pela

maior capacidade de aproximar o poder público da população, podendo, assim, estabelecer arranjos sociais mais efetivos e garantir a transparência e a participação como base da democracia (BREMAEKER, 1994; PINHEIRO, 1999; BARACHO 1990, citados por PEREIRA; REZENDE, 2017). De acordo com Arretche (2010), citada por Ramagem (2013), o Federalismo brasileiro tenta garantir certa representatividade das e nas jurisdições de todos os setores da sociedade.

Contudo, além da razão substantiva de aproximar a administração da sociedade, o município cumpre com razões objetivas descritas na Carta de 1988. Assim como os demais entes da federação, os municípios possuem competências que podem ser exclusivas, ou seja, apenas daquele ente; privativas, apenas daquele ente, mas com possibilidade de delegação; comum, que é atribuída a todos os entes; concorrente, que são aquelas que mais de um ente pode normatizar; e a suplementar, quando a legislação omite a responsabilidade e, assim, cabe aos entes a regulação daquela competência (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, o princípio da autonomia, por si só, não determina uma federação, sendo precisa também a relação de interdependência e responsabilização conjunta dos serviços públicos. No federalismo brasileiro, este laço é marcado pelo princípio da subsidiariedade, que propõe a articulação entre os três entes federativos na produção e coordenação de políticas públicas. Cabe salientar, no entanto, que os moldes de cooperação colocados pela Carta de 1988 deixam implícitos paradigmas de liberdade que geram comportamentos de competição entre os entes, conforme explica Abrúcio (2005). Da parte benigna da competição, pode-se compreender a necessidade de mecanismos de controle entre os entes ao promover a transparência e a possibilidade de gerar maior inovação, já que a arrecadação de receitas de cada ente está relacionada também ao tamanho de sua população e, assim, a prefeitura investe mais ou menos em serviços à depender de seu interesse de atrair ou não mais residentes. Todavia, a capacidade de cooperação entre União, estado e municípios fica prejudicada pelo extremo grau de desigualdade dos entes federativos, o que interfere na capacidade de arrecadação de receitas e, conseqüentemente, na capacidade de entrega dos serviços públicos (ABRUCIO, 2005).

Não obstante, em contrapartida com a definição de responsabilidades, a Constituição em vigor também permite a cobrança de tributos pelos municípios, estes previamente definidos pela Lei Federal. Atualmente o Código Tributário Nacional prevê a

existência de três tributos municipais, são eles o Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). Mesmo com a possibilidade de cobrar impostos, a concentração fiscal ainda é uma característica do Federalismo brasileiro. A maior parte da arrecadação está concentrada na União, nas capitais e nas grandes cidades, deixando os pequenos municípios em uma relação de dependência para com os demais mecanismos de arrecadação previstos (GUEDES; GASPARINI, 2007). Dessa maneira, é possível entender a construção do federalismo brasileiro a partir de quatro pilares,

[...] i) o desequilíbrio entre a repartição de recursos e de atribuições; ii) as assimetrias na repartição dos recursos entre municípios; iii) o incentivo à criação de novos municípios; e iv) a dissociação das tendências de concentração de demandas de recursos. (REZENDE, 1997, citado por VELOSO; MONASTEIRO; VIEIRA; MIRANDA, 2011 p.13).

Paralelamente às críticas expostas, há ainda o agravante exposto na introdução deste documento, reconhecido pela situação de desigualdade entre entes do mesmo nível de governo (PINTO; GONÇALVES; NEVES, 2003). O federalismo aplicado ao Brasil ignora, em muitas facetas, a heterogeneidade do próprio país (AFFONSO, 2000). Contudo, a Constituição de 1988 tenta suprir essas diferenças por meio das transferências intergovernamentais, como será apresentado a seguir.

3.2 Transferências Intergovernamentais

Conforme citado anteriormente, a Carta Constitucional estabeleceu a descentralização de competências no que se refere às políticas públicas, contudo centralizou a arrecadação da maioria dos fiscos na União, deixando os municípios com menor capacidade de arrecadação. Apesar deste cenário, os municípios foram sobrecarregados pelo alto volume de competências. Dessa maneira, a Carta de 1988 também previu instrumentos para lidar com essa má distribuição, denominados transferências intergovernamentais. No que se refere à distribuição fiscal via transferências, o Brasil é um dos países mais descentralizados da América Latina (AFFONSO, 2000).

Para que as transferências cumpram seu papel de equalização de recursos, é necessário que elas sejam autônomas, de modo que o ente possa tomar as decisões alocativas;

que tenham accountability quanto ao seu destino; que tenham como finalidade redistribuição de recursos regionais; que reduzam o hiato fiscal entre a demanda por serviços públicos e a capacidade do ente receptor de oferecer tais serviços; que sejam independentes de negociações de ordem política; que incentivem a internalização de políticas públicas; e, por fim, que incentivem a responsabilidade fiscal. Dessa maneira, a importância das transferências intergovernamentais podem ser vistas tanto a partir da sua função redistributiva, quanto da sua função alocativa (BAIÃO; CUNHA; SOUZA, 2017), segundo as próprias funcionalidades do Estado, ou seja, seu papel parte tanto da redução das desigualdades regionais tratadas na introdução deste trabalho, quanto da efetivação das responsabilidades colocadas pela Constituição Federal naqueles municípios com menor capacidade de arrecadação própria de recursos.

As transferências intergovernamentais podem ser entendidas como:

[...] repasses de recursos financeiros entre entes descentralizados de um estado, ou entre estes e o poder central, com base em determinações constitucionais, legais, ou, ainda, em decisões discricionárias do órgão ou entidade concedente, com vistas ao atendimento de determinado objetivo genérico (tais como, a manutenção do equilíbrio entre encargos e rendas ou do equilíbrio interregional) ou específico (tais como, a realização de um determinado investimento ou a manutenção de padrões mínimos de qualidade em um determinado serviço público prestado). (GOMES, 2007, p.30).

E são divididas entre as transferências constitucionais e legais, e as transferências voluntárias (BRASIL, 1988), sendo que as primeiras, por serem obrigatórias, não exigem contrapartida por parte do ente receptor; e as últimas possuem pré-requisitos, sendo de uso condicional (CATAIA, 2011). As transferências voluntárias na maioria das vezes acontecem via convênio e outros contratos de repasse. Já as transferências obrigatórias são fruto de um sistema de compensação previsto na Constituição e seus desdobramentos normativos.

As transferências voluntárias, por serem fruto de relações políticas e instrumentos de cooperação entre os entes, são mais incertas e dão menos segurança aos entes que dela dependem. Mesmo que seja vinculado a certas contrapartidas a depender do instrumento legal que irá embasá-lo, e que seja marcado pela incerteza, este gênero de transferência é o canal mais utilizado pelos municípios para captar recursos que fogem às exigências constitucionais (CATAIA, 2011). São os recursos destinados predominantemente

para investimentos, como obras, aquisição de equipamentos, serviços especializados, entre outros. Contudo, a ação de captar recursos via transferência voluntária exige dos municípios um posicionamento de proatividade, que depende de conhecimentos anteriores à própria captação, ou seja, de uma prefeitura capacitada e qualificada para estabelecer as relações com os demais entes. Esta capacidade, como visto anteriormente, é extremamente baixa nos municípios de pequeno porte, que são os que mais necessitam de aporte financeiro.

Apesar de ambos os tipos de transferências serem atualmente justificados por fatores de racionalidade econômica e eficiência, até a década de 1950 estas formas de distribuição de recursos já existiam, sendo resquícios de heranças culturais e históricas de estruturas administrativas deficientes, carregadas de patrimonialismo e clientelismo (MENDES, 2004 citado por GOMES, 2007, PEREIRA; REZENDE, 2017). Não obstante, mesmo com a proposta de descentralização fiscal arrojada, a estratégia geral de distribuição de recursos, combinada com as características heterogêneas do país, não acompanhou a elevada distribuição das responsabilidades nos níveis menores de governo (AFFONSO, 2000). Dessa maneira, é possível afirmar que a existência das transferências intensifica fortemente o grau de dependência de parte dos entes federados para com o apoio financeiro do ente provedor da transferência. É preciso destacar, ainda, que municípios com baixa capacidade de arrecadação e articulação de políticas ficam mais prejudicados por este fator de dependência; já que precisam não só das transferências constitucionais, mas também das transferências voluntárias, estas últimas que, como já visto, possuem condicionantes muitas vezes ligadas a interesses políticos (AFFONSO, 2000).

Cabe também destacar que mesmo com o objetivo de reduzir o desequilíbrio vertical (BACHUR, 2005; BATISTA, 2015 citado por BAIÃO; CUNHA; SOUZA, 2017), as transferências muitas vezes prejudicam as municipalidades (MENDES; MIRANDA; COSSIO, 2008). Guedes e Gasparini (2007) apontam quatro consequências negativas das transferências intergovernamentais. A primeira é a hipótese do Leviatã, que explica que quanto menor o grau de descentralização fiscal, tanto maior seria o tamanho do governo, de tal forma que se pode chegar a governos tão robustos que ficaria impossível mantê-los. A segunda consequência é chamada de desequilíbrio fiscal, colocando que a necessidade das transferências gerada pelo excesso de responsabilidades de determinado ente em detrimento da sua baixa capacidade de arrecadação de receitas cria, muitas vezes, dependência por parte dos entes em relação ao governo central, o que diminui o grau de autonomia. Como

consequência do desequilíbrio fiscal tem-se a terceira problemática, chamada de ilusão fiscal. Nesta, o não discernimento por parte dos contribuintes do valor dos serviços públicos, tendo em vista que estes estão sendo financiados com recursos de outras jurisdições, gera um gasto acima do nível satisfatório. Por fim, os autores explicitam o efeito *flypaper* como uma última consequência das transferências intergovernamentais, na medida em que os entes federados também serão incentivados a aumentar os seus gastos, já que, ao invés de subtrair o valor recebido destas transferências para reduzir os tributos locais, eles acabam incrementando outras despesas.

Diante do exposto, compreende-se que a captação de recursos, seja por transferências constitucionais, seja por transferências voluntárias, tem impacto positivo nas prefeituras municipais e nos serviços providos por elas à depender das capacidades estatais das municipalidades que receberão os recursos. Não obstante, o grau de dependência destes repasses por parte das prefeituras também está diretamente relacionado ao nível de desenvolvimento da gestão local. Desta maneira, na próxima sessão serão analisadas as capacidades estatais municipais, em especial dos pequenos municípios, que é a principal temática deste trabalho.

3.3 Capacidade Estatal

De acordo com Hilderbrand e Grindle (1997), citado por Repetto (2004), capacidade estatal pode ser conceituada como a habilidade de determinado governo para desempenhar suas tarefas de forma sustentável, eficiente e efetiva. Weiss (1998), citado por Repetto (2004), completa essa definição ampliando-a para a competência de o governo se adaptar às pressões externas. Assim, capacidade estatal está ligada ao conhecimento agregado da União, de um estado ou de uma prefeitura, e aos instrumentos que estes têm, para executar políticas públicas de sua competência, de forma que estas gerem maior valor social possível (REPETTO, 2004). Pires e Gomide (2016), colocam as capacidades em duas análises:

[...] i) técnico-administrativa, que envolve as capacidades derivadas da existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada; (ii) político-relacional, associadas às habilidades e procedimentos de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e

projetos governamentais. Enquanto a primeira dimensão pode ser associada às noções de eficiência e eficácia, a segunda está relacionada com as ideias de legitimidade, aprendizagem e inovação nas ações dos governos (PIRES, GOMIDE, 2016, p. 127).

Ademais, existe um terceiro critério para o estudo das capacidades estatais que analisa os meios e os recursos econômicos e financeiros disponíveis pelo governo para realizar suas atividades, critério denominado como capacidade econômico-fiscal (MONTEIRO NETO, 2013, p.49). Esta terceira visão é extremamente importante para o direcionamento deste trabalho, tendo em vista a importância dos recursos econômicos na definição da capacidade global do município de elaborar políticas públicas.

Para além dos critérios técnicos, políticos e econômicos necessários para a compreensão das capacidades estatais, é preciso também definir indicadores que sejam capazes de medir em que nível uma localidade determinada se encontra dentro de cada um destes critérios; ou seja, parâmetros para cada uma das capacidades estatais citadas, de forma que seja possível mensurar a situação na qual se encontra a gestão municipal em pesquisa. Esta escolha de indicadores permitirá, mais adiante neste trabalho, entender em que contexto se encontram as pequenas municipalidades da área de atuação do IDENE e como isso influencia seu potencial para arrecadar recursos.

Desta maneira, acrescenta-se à visão de capacidade estatal a definição estudada por Pereira e Rezende (2017) que avalia a partir de quatro dimensões “[...] a situação em que se encontra aparelhada a gestão pública municipal, considerando as variáveis de cada indicador e de cada dimensão como ponto de partida [...]” (PEREIRA; REZENDE, 2017, p. 115), permitindo a compreensão da capacidade daquele município de implementar políticas públicas, de atender às necessidades da comunidade e de gerenciar a máquina pública. Os autores classificam as quatro dimensões como dimensão sociopolítica; institucional-administrativa; econômica-financeira; e socioambiental. Neste trabalho, as dimensões de Pereira e Rezende (2017) serão utilizadas para avaliar por indicadores as capacidades político-relacional; técnico-administrativa; e econômico-fiscal, respectivamente. À seguir, as dimensões das capacidades estatais serão analisadas uma a uma.

A capacidade técnico-administrativa ou dimensão institucional-administrativa é analisada à luz da existência de administração indireta; da análise dos funcionários com

nível superior; e dos instrumentos de planejamento do município (PEREIRA; REZENDE, 2017, p. 119). Esta dimensão avalia o distanciamento entre o que é realizado de forma prática no dia a dia da prefeitura, e o que está proposto na legislação. Em outras palavras, o que é utilizado como uma maneira efetiva para a melhora da gestão municipal em relação ao que é mera formalidade exigida pela lei, sem aplicação real. Nesse sentido, ao avaliar a existência da administração indireta, os autores pretendem identificar o nível de descentralização da prestação de serviços públicos na prefeitura, tendo em vista que, na visão deles, isto gera maior eficiência das políticas públicas e permite maior controle do gasto.

A existência dos indicadores do nível de qualificação dos funcionários, além de avaliar o nível de profissionalização da prefeitura, permite também analisar o grau de gerencialismo daquele ente. Apenas após a promulgação da Constituição de 1988 foram dados os primeiros sinais da Reforma Administrativa da década de 1990, que reconfigurou a gestão de pessoas dentro do serviço público. Contudo, esta visão só chegou nas gestões municipais pois meio de “[...] ações corretivas e punitivas de órgãos de fiscalização e controle externo” (COELHO, 2007, citado por PEREIRA; REZENDE, 2017, p.132). Não obstante, Pereira e Rezende (2017, p. 133) explicam que a falta de profissionais qualificados cria uma relação de dependência da prefeitura com organizações especializadas na prestação de contas, elaboração de orçamento, cálculo de tributos, entre outras atividades típicas das gestões municipais. Assim, a terceirização não representa uma forma de administração pública gerencial e, portanto, pode indicar maior ou menor potencial no âmbito técnico-administrativo.

Como o último indicador desta capacidade tem-se os instrumentos legais de Gestão Pública Municipal, que envolvem as regulações que dizem respeito à gestão territorial da localidade, como a existência do plano diretor, da lei de perímetro urbano, da regularização fundiária, entre outros. A inclusão deste ponto no indicador parte da importância de se analisar o grau de atualização destas leis, se elas refletem a situação atual do município e se elas estão sendo bem operacionalizadas. Não obstante, a defasagem destas legislações implica diretamente na capacidade de arrecadação de tributos da prefeitura, comprometendo, além do âmbito institucional-administrativo, a própria possibilidade econômico-fiscal.

A capacidade político-relacional ou dimensão sociopolítica analisa o funcionamento de instrumentos como conselhos municipais e outros mecanismos de participação. Paes de Paula (2005a, p. 21), citado por Pereira e Rezende (2017, p. 122),

explica que esta capacidade envolve questões intrínsecas às relações do Estado com a sociedade, no que diz respeito aos direitos individuais e à gestão participativa. Para a análise deste quesito, Pereira e Rezende (2017) utilizam três indicadores, a articulação interinstitucional com outros entes da federação; a existência e o funcionamento de conselhos gestores; e a existência de Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS). O primeiro indicador mensura recursos recebidos por transferências no formato de convênios e o número total de consórcios da prefeitura; demonstrando o nível das interações entre o município e outros órgãos públicos. O segundo indicador avalia a existência e o funcionamento dos conselhos nessas localidades. Os autores enfatizam a problemática dos conselhos como meras formalidades, tendo em vista que muitos deles estão vinculados ao recebimento dos recursos de repasse federal; ou ainda o risco da “prefeiturização” dos conselhos, ou seja, da dominação política local na formação destas entidades (CARVALHO, 2007 citado por PEREIRA; REZENDE, 2017, p.124). Ainda assim, Pereira e Rezende (2017) demonstram como os conselhos representam uma inovação no que se refere à formação do Estado Democrático de Direito, na medida em que proporcionam a horizontalização das decisões de implementação de políticas públicas e, por isso, devem ser analisados como um indicador.

Pires e Gomide (2016) analisam esta capacidade por mais duas óticas. Além da presença de mecanismos de participação, estes autores consideram também as interações institucionais entre atores burocráticos e agentes políticos; e a presença de mecanismos de fiscalização de controle externo. Como se verá em tópico específico para tratar do relacionamento entre entes federados, a existência de uma burocracia qualificada influencia em grande parte o alto ou baixo grau de desenvolvimento da capacidade político-relacional. Dessa maneira, uma baixa capacidade técnico-administrativa dos pequenos municípios do Norte e Nordeste de Minas Gerais tem como consequência uma baixa capacidade político-relacional (RABELO, 2013 citado por FARIA, 2014; LOTTA, 2014).

A capacidade econômico-fiscal ou dimensão econômico-financeira considera como indicadores os instrumentos de controle de arrecadação, e o Indicador de Desenvolvimento Tributário e Econômico (IDTE) (PEREIRA; REZENDE, 2017, p.120). Os instrumentos de controle da arrecadação são medidos a partir das variáveis dos três tributos que são de responsabilidade municipal, a saber o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto Sobre a

Transmissão de Bens Imóveis por Ato Oneroso Intervivos (ITBI). Juntos, os tributos demonstram a capacidade de geração de receita própria que, em princípio, apresentam-se como um ponto de desinteresse das prefeituras de pequeno porte, tendo em vista a vontade do gestor local de não se indispor com o eleitorado local no aumento das cobranças; como um sinal da dependência destes entes em relação às transferências intergovernamentais (PEREIRA; REZENDE, 2017, p. 152). Assim, a análise desta dependência é visualizada pela variável do IDTE, que permite compreender o grau de sujeição da prefeitura para com os mecanismos de transferências intergovernamentais. “Um baixo IDTE combinado com elevada participação do PIB do setor público configura uma base econômica menos dinâmica e conseqüentemente, municípios com elevada dependência das transferências intergovernamentais para o financiamento dos seus gastos” (PEREIRA; REZENDE, 2017, p.156).

A dimensão socioambiental de Pereira e Rezende (2017) traz à luz indicadores que mensuram a maneira como a administração pública municipal faz uso, economicamente, dos recursos naturais que a ela estão dispostos. Os indicadores são a utilização de terras, a estrutura fundiária e a compensação pela exploração dos recursos naturais. Desta maneira, é possível conhecer como o município organiza o desenvolvimento sustentável para a comunidade local.

3.4 Governança

A análise da governança como um tema precursor do olhar interinstitucional da Administração Pública remonta suas origens na passagem de um Estado burocrático para um Estado Gerencialista, como a marca do movimento da Nova Gestão Pública (NPM, sigla em inglês). Objetivo da NPM era reduzir a ineficiência causada pelo excesso de burocracia, trazendo inovações gerenciais que promoviam a redução da máquina pública, a criação de mecanismos de responsabilização dos atores políticos, e a maximização de resultados dentro das Administrações Públicas (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Entretanto, percebeu-se que a simples alteração nos processos internos do Setor Público seriam insuficientes para eliminar suas marcas antiquadas, sendo necessária uma visão que interagisse os recursos econômicos e sociais para direcionar a administração pública sob uma perspectiva sistêmica dos processos (DORSET; BACKER, 1979,

HARRISON, 1998, citado por MELLO, 2006). Desta maneira, criou-se o modelo de governança pública, que

[...] está associada a uma mudança na gestão política. Nesse sentido, o enfoque da ciência política está orientado para as formas de interação nas relações de poder entre o Estado, o governo e a sociedade, dedicando especial atenção aos processos de cooperação e aos mecanismos para estimular as relações entre os principais atores envolvidos nesse esforço: governo, setor privado e terceiro setor (MATIAS-PEREIRA, 2009, citado por MATIAS-PEREIRA, 2010).

Na lógica de governança do setor público, deve-se agregar também algumas questões referentes à prestação de contas, à transparência e a participação, de maneira que a adoção desta perspectiva nos estudos da gestão pública trouxe à luz a importância do direcionamento das redes complexas da sociedade em busca de melhores resultados para o grupo (MELLO, 2006). Assim, geridas por uma liderança íntegra e compromissada, capaz de integrar os atores através de processos responsáveis e transparentes, seria possível coordenar as redes e gerar valor público (ANAO, 2002, BARRET, 2005 citado por MATIAS-PEREIRA, 2010).

A agenda de governança esbarrou na falta de institucionalidade das relações entre os atores que, na visão desta teoria, não deveriam acontecer sem normas para formalizá-las, tendo em vista que, sem clareza nas relações, o pilar da transparência, intrínseco à boa governança, estaria deixado de lado (PR/SAE, 2009, citado por MATIAS-PEREIRA, 2010). Entretanto, o termo governança alcançou conotações tão abrangentes que os estudiosos da área estão optando pela utilização do termo arranjo institucional para definir, essencialmente, o estudo das configurações dos atores e das capacidades estatais necessárias à produção de políticas públicas (FIANI, 2016). A utilização dos arranjos institucionais neste conceito consegue, inclusive, agregar às análises o paradigma da racionalidade limitada dos atores, admitindo certo grau de informalidade aos processos que o estudo de governança não permitia, já que muitas vezes estes arranjos informais são os motores para as ações públicas (WILLIANSO, 1991, citado por FIANI, 2016).

3.5 Arranjos institucionais

Para Pires e Gomide (2016), com a promulgação da Constituição de 1988, os entes federativos tiveram que repensar suas capacidades de ação, tendo em vista que a

governabilidade e a execução de políticas públicas passaram a depender da União em diversos aspectos, em especial financeiros, administrativos e de recursos humanos. Essa relação de interdependência, em Malmegrin (2011), deve-se à necessidade de formação de redes para alcançar objetivos complexos. A autora explica que o setor público trabalha em rede quando se relaciona entre governos, seja qual for a esfera e quando se relaciona com empresas privadas, sociedade e movimentos organizados. Não obstante, quando se trata da Administração Pública, as redes operantes possuem espaços delimitados pela prestação de serviços e pela elaboração de políticas públicas.

Neste sentido, quando os governos se organizam em redes para alcançar certo objetivo, verifica-se como pressuposto a cooperação, que é um dos princípios básicos do federalismo. Cunha (2003), citado por Malmegrin (2011), coloca como características comuns das redes i) a ação direcionada para um fim coletivo; ii) estabilidade temporal; e iii) flexibilidade de arranjos. Redes, nesta consideração, podem ser entendidas como entes autônomos que, de forma autônoma e livre, articulam-se com outros entes que possuem interesses comuns em busca de determinado fim, que não necessariamente é o mesmo (MALMEGRIN, 2011).

A partir deste contexto de formação de redes e de necessidade de relacionamento, a literatura passou a considerar os chamados arranjos institucionais, ou seja, o conjunto de normas que orienta a maneira com a qual agentes podem cooperar e/ou competir (DAVIS; NORTH, 1971 citado por FIANI, 2016). De acordo com Castells (1999), citado por Malmegrin (2011), a era da informação faz com que as organizações fiquem cada vez mais conectadas em redes. Os movimentos desta rede são capazes de determinar economias e influenciar sociedades.

As redes podem ser classificadas em quatro tipologias, a saber: as redes verticais, que compreendem a dimensão hierárquica, na qual não existe muita independência e autonomia entre o poder central e as subordinadas; as redes horizontais, que admitem uma dimensão de cooperação, de maneira que, mesmo quando interdependentes na execução de determinada atividade, as entidades mantêm sua autonomia; as redes formais, que dizem sobre a dimensão contratual em redes as quais se baseiam em regras de conduta; e as redes informais, que dizem sobre a dimensão da convivência entre os atores, criando encontros de

trocas de experiência baseadas na livre participação (KNORINGA; MEYER-STAMER, 1999; MARCON; MOINET, 2000 citado por BALESTRIN; VARGAS, 2004).

Assim como a análise das redes, o estudo dos novos arranjos institucionais passou a se decompor em três esferas, sendo as condições político-representativa, as de controle horizontal e de participação. (SÁ et al, 2010 citado por PIRES; GOMIDE, 2016). Para Lotta (2014), os critérios de análise dos arranjos institucionais são o grau de articulação e interação intersetorial do ente, chamado de integração horizontal; o grau de articulação com os demais entes dentro do princípio de subsidiariedade, chamado de integração vertical; a dimensão territorial, que se refere a como a política que está sendo articulada irá interagir com o espaço a sua volta; e por fim a dimensão da participação social, que analisa o processo de tomada de decisão do ente. Há ainda a dimensão político-representativa, que permite avaliar a forma como as instituições democráticas atuam no arranjo. Estes critérios são importantes, tendo em vista que a gestão e administração não podem ser isoladas dos arranjos institucionais (PIRES; GOMIDE, 2014). O interesse em estudar estes processos informais de coordenação na Administração Pública parte do pressuposto de que há interações técnicas e políticas que formam coalizões capazes de cancelar e encaminhar a burocracia e as políticas públicas (RAMAGEM, 2013).

De maneira geral, os arranjos institucionais definem a forma particular de coordenação de processos em campos específicos, delimitando quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos deste, bem como as formas de relações entre os atores. Na definição de Williamson (1986, p.105), citado por FIANI (2016), arranjos institucionais envolvem a matriz institucional na qual transações são negociadas. Neste sentido, o autor coloca que há custos de transação dentro dos arranjos que, por estarem embasados em normas incompletas, precisam ser capazes de se adaptarem e se ajustarem durante o desenvolvimento das transações. Posto isto, entende-se que a relação entre as instituições e desenvolvimento não devem se ater ao ambiente institucional, mas, sobretudo, aos arranjos de políticas específicas (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 21).

É importante distinguir, de maneira geral, arranjos institucionais de ambientes institucionais (conforme enfatiza Fiani, neste volume). Se o ambiente institucional diz respeito às regras gerais que estabelecem o fundamento para o funcionamento dos sistemas político, econômico e social; os arranjos institucionais, por seu turno, compreendem as regras

específicas que os agentes estabelecem para si nas suas transações econômicas ou nas suas relações políticas e sociais particulares. Assim, o ambiente institucional fornece o conjunto de parâmetros sobre os quais operam os arranjos de políticas públicas, estes últimos que transcendem as regras e normas com processos informais nas relações da Administração Pública (FIANI, 2016).

Ainda de acordo com Pires e Gomide (2016), e conforme visto no item “Capacidade Estatal”, o funcionamento do sistema federativo brasileiro está diretamente relacionado à lógica política de coordenação intergovernamental; ao grau de empoderamento do ente nas questões de controle e transparência; e ao desenvolvimento dos canais de participação entre os órgãos governamentais e sociedade civil. Consequentemente, para compreender a forma como os pequenos municípios do Norte e Nordeste interagem com o Estado, é preciso entender o ambiente e os arranjos institucionais nos quais estes se inserem.

A influência dos arranjos institucionais é evidenciada por Amorim Neto e Simonassi (2013), citado por Moutinho (2015), em um estudo que demonstra que as transferências, especialmente as voluntárias, dependem mais da força política do ente do que da realidade do seu território. Na pesquisa de Moutinho (2015), fica claro que as solicitações provenientes de transferências voluntárias via emenda parlamentar são mais eficazes quando comparadas as solicitações via editais do Governo Federal.

Não obstante, são muitos os aspectos discricionários que envolvem a decisão de repasse de recursos da União para os municípios, como por exemplo, o número de eleitores; mas ainda assim, os municípios que mais solicitam recursos também são os que mais recebem (MOUTINHO; KNISS, 2015). Apesar de não ser o tema do presente trabalho, é importante ressaltar também que a influência dos aspectos institucionais na transferência de recursos não é percebida apenas nos repasses de recursos financeiros diretos. Há, também, os recursos implícitos, como é o caso da atuação de empresas estatais e o investimento da Previdência, ambos capitais federais que são transferidos aos governos locais (AFFONSO, 1995 citado por AFFONSO, 2000).

Assim, com a exposição dos exemplos acima, pretende-se demonstrar que, como na implementação de políticas públicas, a dinâmica de realização das transferências intergovernamentais voluntárias são marcadas por aspectos discricionários, que são resquícios

diretos da estrutura de arranjo institucional criado em cada instrumento de incentivos internos ao ente federado ou externos a ele. Ramagem (2013) coloca que a burocracia, assim como os representantes eleitos, é ator dotado de dinâmica própria, podendo influenciar diretamente na formulação e execução das políticas públicas. Em síntese,

[...] a condução das mudanças na administração pública exige novas competências dos gerentes públicos. Segundo eles, os gerentes devem engajar-se no compromisso com resultados para os cidadãos e não apenas no cumprimento de formalidades e legalidades. Devem, também, se comprometer com a otimização de recursos públicos escassos, gerenciando custos, desburocratizando procedimentos e produzindo serviços públicos de qualidade (ALECIAN; FOUCHER, 2001, p.337, citado por FARIA, 2014, p. 16)

Relacionando a questão da importância dos arranjos institucionais à já analisada capacidade estatal, torna-se claro que alguns municípios terão mais dificuldades na captação de recursos. Seja pela falta de pessoal qualificado ou pela falta de influência política, pequenas municipalidades se veem prejudicadas no acesso aos programas de transferência de recursos advindos de outros entes (LOTTA, 2014; RABELO, 2013 citado por FARIA, 2014). Além disso, os arranjos de atuação do IDENE/SEDINOR os principais instrumentos utilizados pelo Governo para se relacionar com os municípios são o Termo de Doação e o Convênio. O Termo de Doação representa um montante maior que os contratos de convênio, como pode ser institucionais locais são extremamente influenciados pelas relações do local com o estadual/central, bem como as prioridades políticas de governos locais são influenciadas pelos instrumentos de incentivos advindos dos entes estadual/central.

Portanto, a elaboração dos instrumentos de cooperação e parceria pelos governos centrais ou pelos governos locais é de grande importância para se compreender a lógica de funcionamento dos pequenos municípios. Em especial no Norte e no Nordeste de Minas Gerais, onde já se constatou enorme dependência por parte das municipalidades das estruturas de transferências de recursos estaduais e federais, as relações destes para com outros entes governamentais interferem largamente na forma como eles se organizam internamente, ou seja, nos seus arranjos institucionais. No próximo capítulo, é feita uma breve explicação dos instrumentos de cooperação e parceria mais utilizados pelos governos, dando atenção especial ao convênio, foco de estudo neste trabalho.

3.6 Instrumentos de cooperação e parceria

Adentrando-se nos mecanismos de transferências voluntárias, é possível mapear alguns instrumentos de cooperação e parceria entre entes que permitem troca de recursos para além das transferências fundo a fundo, mecanismos que incentivam a relação entre os níveis federados de forma horizontal e vertical (LOTTA; FAVARETO, 2016). Estes mecanismos, que são possíveis devido à autoridade regulatória da União e dos Estados, permitem com que os entes centrais tenham algumas vantagens na coordenação de políticas em seus territórios. Contudo, eles geram também “[...] duas dimensões distintas de autoridade: a formulação e a execução de políticas públicas” (RAMAGEM, 2013).

Em todas as relações, inter e intragovernamental, percebem-se desafios para a gestão e organização dos serviços que serão objeto de interação, o que demanda dos entes envolvidos competência para negociar e sustentar aquela interação, conforme explicado no item sobre capacidades estatais. É importante ressaltar que a competência de negociar as interações deve ser não só do ente que receberá os recursos da parceria, mas também do ente que a concede, tendo em vista que gestores dos entes superiores na esfera federativa têm apresentado dificuldades para formular critérios mais adequadas no direcionamento de políticas públicas no município (VELOSO et al, 2011). Ramagem (2013) ressalta que em países como o Brasil, em que a desigualdade regional é um dos principais problemas, as interações que ocorrem entre os entes muitas vezes são o que gera a condição necessária para a execução de determinado programa.

Para tratar das interações na coordenação de políticas públicas, portanto, é preciso compreender o universo de interação. Licio et al (2011), citado por Ramagem (2013), distingue coordenação e articulação intragovernamental e intergovernamental. Os autores explicam que o primeiro diz respeito às políticas que se baseiam no esforço, nos conhecimentos e nos recursos de mais de um órgão de um mesmo nível de governo; já o segundo diz respeito à coordenação de governos distintos e que envolvem entes da federação. Este trabalho direcionará a análise para tentar elucidar como os instrumentos de articulação intergovernamental afetam na coordenação intragovernamental, aqui chamada de arranjos institucionais.

Neste sentido, é importante colocar que a Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento da Universidade do Estado de Minas Gerais (UFMG) entende como cooperação as relações entre dois entes diferentes embasadas por instrumentos jurídicos formais e legais, com troca de materiais tangíveis e período de vigência claro. A formalidade dos casos listados a seguir é a principal forma de diferencia-los das ações de parceria. Já as ações de parceria são entendidas como aquelas que não pressupõem estabelecimento de relações formais e juridicamente (legalmente) embasadas. Elas normalmente antecedem os instrumentos de cooperação e não estão vinculadas a quaisquer requisitos e podem ser generalizadas em relações entre entes que acontecem pelo juízo do gestor por conveniência e oportunidade.

Hill e Hupe (2009), citados por Ramagem (2013), apontam que instrumentos de níveis centrais repercutem de maneiras diferentes nos governos locais, e acabam por sofrer alterações em relação à proposta original; bem como decisões locais são influenciadas pelos instrumentos desenhados pelo governos centrais. Isso significa que da mesma maneira que os instrumentos de cooperação e parceria alteram os arranjos locais, os próprios arranjos locais são estruturas indispensáveis para a execução daqueles instrumentos (FIANI, 2016).

No Brasil, as regulações para transferência voluntária de recursos estão estruturadas a partir de seis instrumentos diferentes, reconhecidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Entre eles estão o contrato de repasse; o termo de parceria; o termo de colaboração; o termo de fomento; o acordo de cooperação; e o convênio. O Governo de Minas Gerais, ao elaborar o “Catálogo de Serviços do Governo de Minas Gerais aos Municípios” reconheceu também outros instrumentos para intermediar sua relação com as municipalidades, como é o caso do termo de adesão; termo de doação; do chamamento público; e outras ações como assessoramento; intermediação e articulação; disponibilização de informações, que podem ou não envolver trocas financeiras, mas definem mecanismos de troca de recursos entre os municípios e o Estado.

Convênios e doações possuem grande relevância nas ferramentas de transferência de recursos do IDENE (ver Tabelas 1 e 2). Contudo, adentrar-se-á nas características específicas do convênio por este gerar uma relação de interdependência entre o ente que cede o recurso e o ente que recebe este recurso; e, inclusive, permitir mais autonomia na execução da política. Dessa forma, ao contrário do Termo de Doação, que regula uma

relação rápida e instantânea, sem exigir contrapartidas, o convênio cria uma relação por um certo tempo determinado, no qual concedente e conveniente se acordam em um instrumento de cooperação em busca do mesmo objetivo. Assim, o relacionamento criado pelo convênio não é apenas o ato de dar/receber o objeto, mas perpassa etapas que envolvem planejamento, negociação, execução e prestação de contas, determinando um arranjo institucional mais complexo que envolve mais que as formalidades previstas em lei.

Tabela 1 - Valor total em Doações repassado por ano pelo IDENE aos municípios da sua área de atuação, Região de Abrangência do Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais, 2015-2017.

| Ano | Total em doações (R\$) |
|-------|------------------------|
| 2015 | 6.762.020,6 |
| 2016 | 6.053.435 |
| 2017 | 7.455.613,1 |
| Total | 20.271.068,7 |

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

3.6.1 O Convênio

O convênio é um instrumento jurídico para transferência voluntária de recursos entre entes da federação. Sua legislação é normalizada no art. 116 da Lei 8.666/1993 (BRASIL, 1993), no Decreto Federal 6.170/2007 (BRASIL, 2007) e na Portaria Interministerial 507/2011 (BRASIL, 2011). Minas Gerais possui a própria norma para convênios, é o Decreto 46.319/2013 (MINAS GERAIS, 2013). A Página de Transparência Pública do Governo Federal explica que o convênio é um contrato celebrado entre órgãos públicos e outras instituições privadas para a execução de um objetivo em comum, com previsão de contrapartida de ambas as partes. Contudo, será usada a definição complementar do Estado de Minas Gerais, tendo em vista a localização dos municípios foco de análise.

De acordo com o inciso I do artigo 2º do Decreto nº46.319 de 26 de setembro de 2013 (MINAS GERAIS, 2013), convênio de saída² é considerado um acordo de interesse recíproco entre um concedente da Administração Pública do Poder Executivo Estadual e um convenente que pode ser outro órgão da Administração Pública distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda uma entidade filantrópica sem fins lucrativos para a transferência de recursos financeiros de dotações do orçamento estadual. O recurso pode ser aplicado para a realização de programa, projeto, atividade, inclusive reforma ou obra, serviço, evento ou aquisição de bens, visando disciplinar atuação harmônica entre as partes e sem intuito lucrativo.

Os recursos provenientes de convênio são *ad hoc*, ou seja, com destino previamente definido no texto do acordo. Além disso, existem prerequisites especiais vinculados ao seu uso, o que diminui a autonomia do órgão que o recebe (VELOSO et al, 2011). De acordo com o TCU (2016), é normal que o convênio envolva quatro fases, a proposição, a celebração ou formalização, a execução, e a prestação de contas.

Na primeira fase, a de proposição, é necessário que o convenente, ou seja, aquele que irá receber os recursos do convênio, identifique em sua realidade as áreas mais carentes de recursos. É comum que o concedente - o ente que cede o recurso do convênio - já tenha uma lista de prioridades as quais a gestão do período consideram de maior prioridade. Dessa maneira, é comum que o convenente tenha que adaptar suas reais necessidades com os interesses do concedente. O TCU (2016) coloca que

[...] A escolha do segmento a ser atingido e do projeto a ser executado devem levar em conta, entre outros aspectos, a compatibilidade com a estrutura já existente na localidade, o impacto na comunidade, a relação custo-benefício, o valor do projeto e a disponibilidade de recursos próprios para arcar com a contrapartida (TCU, 2016, p. 18).

É indicado que o concedente tenha um portal no qual disponibiliza-se os recursos para convênio e as respectivas áreas prioritárias para aquela gestão. Para isso, o Tribunal de Contas da União cita a utilização do chamamento público, por meio da qual o concedente irá selecionar, de forma impessoal, qual das solicitações para celebrar convênio

² Convênio de saída é a nomenclatura utilizada no Governo de Minas Gerais para se referir aos convênios nas quais o Estado de Minas Gerais é o concedente.

serão atendidas. O chamamento público é obrigatório apenas para convênios celebrados com entidades sem fins lucrativos, sendo opcional para órgãos da Administração Pública.

Ainda na primeira fase, é necessário que o conveniente esteja cadastrado e regularizado no portal disponibilizado pelo concedente para os instrumentos de transferência voluntária, neste caso, o convênio. Para finalizar a proposição, o conveniente precisa também escrever uma proposta ou um plano de trabalho, que deverá conter todas as informações sobre o projeto que será financiado via convênio, especificando o objeto, o cronograma de gastos, os orçamentos e todas as expectativas de execução do trabalho. É muito importante que o plano de trabalho seja feito de forma minuciosa e detalhada pelo conveniente, porque a prestação de contas do convênio será baseada no plano de trabalho acordado, e qualquer modificação não acordada é motivo de sanções por parte do concedente.

A segunda fase mapeada pelo Tribunal de Contas da União (2016) é a de celebração ou formalização do convênio, no qual o plano de trabalho e os documentos do conveniente serão analisados pelo concedente. Não obstante, o concedente irá verificar se o conveniente consegue arcar com a contrapartida solicitada para o convênio em específico. Nesta fase a maior parte da responsabilidade está sob o concedente, que, após verificar a exatidão dos documentos, deverá publicizar o convênio celebrado nos meios oficial do governo e para as entidades de controle locais do conveniente. Por fim, o conveniente deverá abrir uma conta bancária específica para o convênio.

A terceira fase, da execução, consiste na concretização do plano de trabalho acordado na fase anterior. O TCU (2016) afirma que o sucesso da execução depende

[...] essencialmente de três fatores: seguir à risca o planejamento do convênio estabelecido no plano de trabalho aprovado, as normas de administração orçamentária e financeira [da administração pública federal], e registrar corretamente todos os atos relativos à execução do convênio [no Sinconv]. (TCU, 2016, p. 45).

É recomendado que toda a prestação de contas do convênio seja realizada concomitantemente à execução deste, tendo em vista que qualquer irregularidade nesta fase irá comprometer o processo final do convênio. O TCU também coloca que nesta fase ocorre fiscalizações por parte do concedente para verificar que o conveniente está seguindo o plano de trabalho aprovado.

Por fim, tem-se a fase de prestação de contas, na qual o conveniente deve comprovar por meio da documentação de gastos que o objeto acordado no plano de trabalho foi executado conforme previsto no convênio. “De nada adianta ter executado bem as fases anteriores do convênio se a prestação de contas não for apresentada tempestiva e convenientemente” (TCU, 2016, p. 61). Impropriedades na prestação de contas podem gerar a instauração de tomada de contas especial, que comprometem toda a captação de recursos da prefeitura. É, ainda, recomendável uma prestação de contas voltada para a sociedade.

A partir do exposto, pode-se compreender que o convênio é um instrumento bem regulado na legislação, com fases e processos bem definidos e bastante rígidos quanto a sua forma. Ele é direcionado para casos nos quais o concedente quer influenciar diretamente na área de investimento de recursos, tendo em vista que faz parte do instrumento o acordo quanto ao objeto, que receberá recursos e a comprovação de que tudo fora executado conforme o plano, tendo a vantagem de ser uma política cujas diretrizes são centralizadas, mas a execução pode ser adaptada de acordo com a realidade local, já que é o próprio receptor do recurso que o maneja. O convênio oferece ao concedente, portanto, maior controle, entretanto também exige dele maior dedicação no planejamento e na prestação de contas.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Neste capítulo será realizada a análise central do trabalho. A partir do referencial teórico exposto na seção 3, são apresentados dados retirados de pesquisas bibliográficas e de entrevistas em campo sobre o instrumento do convênio e seu funcionamento nas pequenas municipalidades da região de atuação do IDENE. Destaca-se que as análises apresentadas se referem ao período estudado de 2015 a 2017, de maneira que o arranjo institucional identificado diz respeito ao convênio na gestão do governo de Minas Gerais durante este período.

4.1 O estudo do ambiente institucional: as capacidades estatais dos pequenos municípios da área do IDENE.

Historicamente, os indicadores sociais e econômicos do Norte de Minas, do Vale do Jequitinhonha e do Vale do Mucuri são drasticamente diferentes das demais regiões de Minas Gerais. Por ficar no vácuo entre o centro desenvolvido mineiro e os bolsões de pobreza do Nordeste, a região concentra em diversos aspectos a escassez e aridez do estado. Ademais, a região é formada por 258 municípios de pequeno porte, que são menos desenvolvidas em relação a sua estrutura administrativa, tanto quando analisados sob a ótica weberiana, quanto sob a ótica das relações clientelistas e patrimonialistas (CARNEIRO; BRASIL, 2010 citado por PEREIRA; REZENDE, 2017). Assim, ao analisar a região do IDENE, em Minas Gerais, tem-se um retrato de um dos quadros de maior vulnerabilidade do país.

De acordo com a lógica de critérios de análise de capacidades estatais apresentada em itens anteriores, o Norte e Nordeste de Minas Gerais devem ser estudados em três óticas, na capacidade técnico-administrativa; político-relacional e econômico-fiscal. A importância do estudo das três óticas se dá pela possibilidade de compreender como a região responde às pressões externas e como ela realiza suas tarefas diárias para prover serviços e políticas públicas para a sociedade, utilizando seus recursos técnicos e administrativos, ou seus processos internos de gestão; seja utilizando dos recursos políticos disponíveis, que dizem respeito às relações da prefeitura com outras organizações e com a população; seja utilizando seus recursos financeiros, que são as receitas recebidas por tributação própria ou transferências de outros entes. Desta maneira, para compreender o contexto de carência da região será feita uma análise das capacidades estatais dos pequenos municípios que nela se localizam.

Para realizar tal mapeamento, este estudo utilizou o Índice da Gestão Pública Municipal (IGPM), elaborado por Pereira e Rezende (2017, p.115), que possibilita a compreensão das principais tendências da gestão pública municipal em seu contexto e em suas ações; e, para além, pode ser utilizado como orientador para novas estratégias governamentais, que é o que este trabalho pretende ser, em seu limite. Desta maneira, o IGPM compreende quatro óticas das capacidades estatais dos municípios, sendo a sociopolítica; institucional-administrativa; econômico-financeira; e socioambiental. Para os fins

metodológicos deste trabalho, não foi utilizada a quarta ótica, socioambiental, tendo em vista que ela compreende indicadores que estão fora desta atual proposta de análise. A base de cálculo do IGPM permite este isolamento das variáveis sem que seu resultado seja desvirtuado, considerando que a comparação seja feita entre as mesmas variáveis.

Assim, o IGPM cria, dentro de cada uma das quatro dimensões, cinco estratos que medem a “Pontencialidade da Gestão Pública Municipal”, que significa

[...] o ponto de partida da capacidade estrutural de uma prefeitura municipal implementar políticas públicas, gerar desenvolvimento local e atender as demandas de interesse público de seus cidadãos por meio de suas próprias condições sociopolítica, institucional-administrativa, econômico-financeira, e socioambiental, de forma sustentável (PEREIRA; REZENDE, 2017, p. 115)

O índice varia dentro de uma escala de 0 a 1, sendo que quanto mais próximo de 0 pior a potencialidade do município, e quanto mais próximo de 1 melhor a potencialidade; de tal forma que a cada 20% a partir de 0 e até 1, tem-se um estrato da potencialidade, A - Muito Alta; B - Alta; C - Média; D - Baixa; E - Muito Baixa.

Para finalizar esta breve explicação do IGPM, elaborou-se o Quadro 2 com os indicadores e as variáveis utilizadas na formulação do índice. Os dados utilizados pelos autores foram “[...] obtidos em fontes oficiais de instituições ou órgãos de reconhecida competência, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, tais como IBGE e Índice de Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), da Fundação João Pinheiro”.

Quadro 2 - Composição de indicadores de três dimensões do Índice da Gestão Pública Municipal (IGPM)

| Dimensões | Indicadores | Variáveis |
|---------------|---|--|
| Sociopolítica | Articulações interinstitucionais com outros entes federativos | Total de consórcios públicos |
| | | Convênio/RCL (Receita Corrente Líquida) |
| | Existência e funcionamento de conselhos gestores | Conselhos Gestores da área da Educação |
| | | Conselhos Gestores da área da Saúde |
| | | Conselhos Gestores da área de Direitos Humanos |
| | Existência de Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) | Existência ou não |

| | | |
|---|--|---|
| Institucional-administrativa | Existência de Administração indireta | Plano Diretor |
| | Funcionários com nível superior | Quantidade de funcionários com nível superior |
| | Instrumentos de Planejamento | Legislação sobre a zona e/ou área especial de interesse |
| | | Lei de perímetro urbano |
| | | Legislação sobre parcelamento do solo |
| | | Legislação sobre zoneamento ou uso e ocupação do solo |
| | | Legislação sobre solo criado |
| | | Legislação sobre contribuição de melhoria |
| | | Legislação sobre operação urbana consorciada |
| | | Legislação sobre estudo de impacto de vizinhança |
| | | Código de obras |
| | | Legislação sobre zoneamento ambiental |
| | | Legislação sobre servidão administrativa |
| | | Legislação sobre tombamento |
| | | Legislação sobre unidade de conservação |
| | | Legislação sobre concessão de uso especial para fins de moradia |
| | | Legislação sobre usucapião especial de imóvel urbano |
| Legislação sobre direito de superfície | | |
| Legislação sobre regularização fundiária | | |
| Legislação sobre legitimação de posse | | |
| Legislação sobre estudo prévio de impacto ambiental | | |
| Econômico-financeira | Instrumentos de controle da arrecadação | IPTU |
| | | ISSQN |
| | | Taxa |
| | | Existência de mecanismos de incentivo à implantação de empreendimento |
| | | Existência de mecanismos de restrição à implantação de empreendimento |
| | Indicador de desenvolvimento Tributário e Econômico (IDTE) | IDTE |

Fonte: Adaptado de Pereira e Rezende (2017) p. 119..

A partir dos contextos para capacidades estatais discutidos anteriormente e da classificação orientada por Pereira e Rezende (2017), os próximos parágrafos apresentarão ao leitor o Índice de Gestão Pública Municipal elaborado para o grupo de 258 municípios de pequeno porte da área de atuação do IDENE. O resultado dos geral dos indicadores para todos os 258 municípios de pequeno porte atingidos pelo instituto em questão pode ser visualizado no Quadro 3; e, para fins metodológicos, é mostrado também neste quadro o resultado do IGPM apenas para os municípios entrevistados na elaboração deste trabalho, demonstrando que estes são representativos em relação ao todo da região. Os índices apresentados foram disponibilizados pelos próprios autores da metodologia.

Quadro 3 - Índice de Gestão Pública Municipal por tipo de dimensão e estrato de Potencialidade da Gestão Pública Municipal segundo municípios pesquisados e a média, média aritmética e mediana dos pequenos municípios da área de atuação do IDENE , 2018.

| Município | IGPM | | | | | |
|--|------------------------------|---------------|---------------|---------------|----------------------|---------------|
| | Institucional-administrativa | Classificação | Sociopolítica | Classificação | Econômico-financeira | Classificação |
| Brasília de Minas | 0,088 | E | 0,086 | E | 0,338 | D |
| Buritizeiro | 0,094 | E | 0,033 | E | 0,449 | C |
| Couto de Magalhães de Minas | 0,024 | E | 0,362 | D | 0,354 | D |
| Divinolândia de Minas | 0,062 | E | 0,383 | D | 0,308 | D |
| Felício dos Santos | 0,033 | E | 0,076 | E | .. | .. |
| Felisburgo | 0,067 | E | 0,064 | E | 0,307 | D |
| Fronteira dos Vales | 0,039 | E | 0,053 | E | 0,171 | E |
| Mamonas | 0,06 | E | 0,085 | E | 0,189 | E |
| Ponto Chique | 0,3 | D | 0,495 | C | 0,279 | D |
| São Geraldo da Piedade | 0,061 | E | 0,314 | D | 0,286 | D |
| Média Aritmética dos pequenos municípios entrevistados | 0,083 | E | 0,195 | E | 0,298 | D |
| Média Geométrica dos municípios entrevistados | 0,064 | E | 0,13 | E | 0,287 | D |
| Mediana dos municípios entrevistados | 0,061 | E | 0,086 | E | 0,307 | D |
| Média Aritmética dos pequenos municípios de atuação do IDENE | 0,107 | E | 0,199 | E | 0,335 | D |
| Média Geométrica dos pequenos municípios de atuação do IDENE | 0,087 | E | 0,137 | E | 0,326 | D |
| Mediana dos pequenos municípios de atuação do IDENE | 0,081 | E | 0,118 | E | 0,318 | D |

Fonte: Dados básicos fornecidos por Pereira e Rezende. Elaboração da autora.

Neste contexto, a capacidade técnico-política para os pequenos municípios da área do IDENE, e para os municípios da amostra da pesquisa, correspondente à dimensão

institucional-administrativa nos estudos de Pereira e Rezende (2017), possui IGPM médio que os classificam no estrato de Potencialidade da Gestão Pública Municipal “E”, ou seja, “Muito Baixa”. Conforme explicado, a dimensão institucional avalia legislações a respeito de temáticas estratégicas da cidade, a existência de Administração Indireta e a qualificação dos servidores. Logo, o estudo bibliográfico demonstra que prefeituras de pequeno porte são marcadas por baixa qualificação e capacitação dos agentes públicos, sendo o funcionalismo despreparado para as demandas municipais. As leis, normas, cadastros e instrumentos de planejamento locais estão, na maioria das localidades, desatualizadas ou inadequadas, o que reduz a capacidade de implementação de políticas públicas. De acordo com a pesquisa realizada por Veloso et al (2011), municípios com menos de 20 mil habitantes, que constituem a maioria na região estudada, normalmente não possuem uma secretaria exclusiva para o controle de finanças e para gestão de pessoas e, mesmo aqueles que possuem um setores responsáveis por estes controles, a lógica é utilizar serviços de agências terceirizadas no caso das finanças, enquanto a área de recursos humanos é deixada de lado. É comum que em pequenas prefeituras não existam Planos de Cargos e Salários ou Plano de Cargos, Carreira e Salários/Remuneração (VELOSO et al, 2011). Outro dado importante apontado por Veloso et al (2011) é que, mesmo em prefeituras que demonstram menos desenvolvimento, a informatização dos processos já é mais comum, apesar de não terem um setor específico para tal.

Não obstante, a amostra utilizada pelos autores revelou que 75% das prefeituras brasileiras possuem equipe responsável para planejar os investimentos, independente do tamanho do município. Entretanto, o grau de escolaridade dessas equipes é baixo, o que equivale com a realidade da região em análise. O vínculo dos funcionários também é uma característica marcante dos pequenos municípios que, normalmente, possuem maior porcentagem de comissionados do que municípios de maior porte. Os pequenos municípios têm aderido a práticas de gestão dos municípios mais desenvolvidos, de modo que se verifica a existência de planos diretores e estratégicos utilizados para direcionar os investimentos nas comunidades (VELOSO et al, 2011).

O estudo do IGPM publicado por Pereira e Rezende (2017), que analisa os mesmos aspectos para o total dos 853 municípios mineiros, corrobora estes resultados para os municípios de pequeno porte. Apesar de os autores demonstrarem que, devido à obrigatoriedade dos instrumentos legais de gestão pública, o Estado de Minas Gerais

apresenta um resultado equilibrado quanto à dimensão técnico-administrativa, “[...] dificuldades de planejamento, direção e controle das ações estatais, e a questão da profissionalização dos servidores públicos para o desempenho de suas funções” (PEREIRA; REZENDE, 2017, p.170) está presente em todo o território do Estado. Porém, os autores também citam que nas mesmas regiões de atuação do IDENE

[...] encontram-se os municípios com condições de potencialidade média e baixa. Em sua maioria, são municípios periféricos e de pequeno porte, que necessitam de estímulos externos ao possuírem reduzida capacidade endógena para elaborar e implementar o planejamento. Consequentemente, apresentam grandes dificuldades para formulação e implementação de políticas públicas.” (Pereira e Rezende, 2017, p.170).

A situação político-relacional não é diferente. O IGPM, que analisa esta variável ao tratar da dimensão sociopolítica, mostra que os municípios entrevistados e os pequenos municípios da área do IDENE apresentam resultados próximos de 20%, porém ainda se enquadram dentro do estrato de Potencialidade da Gestão Pública Municipal “E”, ou seja, “Muito Baixa”. Isso significa que a maioria dos municípios das regiões Norte e Nordeste do Estado possuem baixa capacidade de relacionamento, e grande parte das articulações para desenvolvimento de políticas locais estão atreladas a uma lógica patrimonialista e clientelistas, sendo que a troca de favores é extremamente marcante nas relações. Apesar deste panorama, a proximidade com a população local e a possibilidade de diálogo direto com os cidadãos e entidades sociais permitem um grau relativamente positivo de participação popular, independente da existência dos conselhos (VELOSO et al, 2011).

Além da perspectiva negativa, Pereira e Rezende (2017) mostram que dentro do estudo do IGPM mineiro os municípios da região do IDENE apresentam, em geral, as melhores potencialidades nesta dimensão. De acordo com os autores, este fato é justificado devido a atuação dos movimentos sociais e atividades relacionadas à cidadania. Entretanto, muitas vezes esses processos são realizados apenas para cumprimento de formalidades. O grande exemplo desta disfunção é a existência de conselhos gestores que, na prática, pouco atuam (PEREIRA; REZENDE, 2017, p.169). Deve-se ressaltar, contudo, que o Norte e Nordeste de Minas Gerais possuem uma quantidade representativa de consórcios intermunicipais que têm demonstrado muita funcionalidade. Neste caso, a capacidade político-relacional apresenta perspectivas melhores que a capacidade técnico-administrativa.

A capacidade sociopolítica dentro do IGPM contempla um indicador de grande interesse neste trabalho, relativo às relações do município com outros entes da federação, especificamente na celebração de convênios, tema deste trabalho.

Por fim, sob a ótica da capacidade econômico-fiscal, que representa a dimensão econômica-financeira no IGPM, os municípios entrevistados e os pequenos municípios da área de atuação o IDENE demonstram uma pequena melhora, ficando próximos de 30% na escala do índice, que representa o estrato “D”, ou seja, baixa Potencialidade da Gestão Pública Municipal. Pereira e Rezende (2017) explicam que esta melhora no âmbito econômico pode ser verificado em todo Estado, compreendendo ações positivas em relação às finanças públicas e de investimento, questões de natureza fiscal, monetária e tributária, além da arrecadação de impostos e do controle dos gastos públicos. Porém, a área do IDENE ainda concentra os piores resultados do indicador.

A maioria dos municípios de pequeno porte da região são de base agropecuária e extrativista mineral, caracterizando-se pelo baixo dinamismo econômico e reduzida capacidade de arrecadação de recursos próprios. Em 2014, a região estava entre as com menor destaque produtivo, cada uma representando menos de 2% do PIB do Estado. De acordo com o Censo Agropecuário de 2006 (IBGE), 82,8% dos estabelecimentos têm sua base na agricultura familiar. A pecuária também é uma atividade de grande destaque. Em 2015, aproximadamente 30% do rebanho mineiro de bovinos era criado nas regiões em destaque. Desta maneira, a potencialidade econômica dos municípios em análise é baixa, sendo grandes dependentes das transferências intergovernamentais, incluindo os convênios. São municípios que estão em constante busca das atividades de assistência direta dos governos estadual e federal, necessitando de estímulo de políticas públicas e de grandes investimentos externos nos setores estratégicos de desenvolvimento dos setores básicos e intermediários da comunidade local (PEREIRA; REZENDE, 2017, p.172).

Aliando estas marcas com a baixa capacidade técnico-administrativa e político-relacional, tem-se localidades extremamente dependentes de transferências intergovernamentais, em especial das transferências voluntárias, que são usadas não apenas para financiar despesas com caráter de investimento, mas também para sanar déficits orçamentários (VELOSO et al, 2011). Isso acontece tanto pela economia local, mas também pelo baixo esforço tributário da prefeitura. Os impostos que permitem grande arrecadação

municipal são o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e, de acordo com Veloso et al (2011), os cadastros municipais possuem uma média de defasagem de aproximadamente 6 e 5 anos, respectivamente.

De maneira geral, os pequenos municípios da região do IDENE estão dentro dos estratos “D” e “E” de Potencialidade da Gestão Pública Municipal, que representam “Baixo” e “Muito Baixo” nível de capacidade estatal analisado nas óticas institucional-administrativa, sociopolítica e econômico-financeira, como verificado no Quadro 2. Os autores do índice explicam que “[...] faltam os elementos necessários para o exercício de uma boa gestão pública municipal, desde a carência de articulações interinstitucionais, convênios e consórcios intermunicipais, a insuficiência de pessoal e de estrutura de planejamento” (PEREIRA; REZENDE, 2017, p. 165). Há, também, a carência de elaboração de instrumentos para captação de recursos e para a implementação das políticas públicas através destes projetos de captação. Assim, limitados financeira, política e institucionalmente, estes municípios simbolizam a precariedade das prefeituras no que tange às possibilidades de promover o desenvolvimento sustentável.

4.1.1 O IGPM nos municípios pesquisados.

O aprofundamento do estudo do IGPM permite compreender o contexto municipal nos termos das três perspectivas, insitucional-administrativa, sociopolítica e econômico-financeira. Assim, os aspectos gerais do índice foram utilizados para caracterizar os municípios da região de atuação do IDENE em relação às suas capacidades estatais. Entretanto, neste item será feita uma breve apresentação das variáveis que compõe o IGPM para que seja possível compreender o que leva o grupo de municípios estudado a este quadro de vulnerabilidade sistêmica.

A análise da dimensão institucional-administrativa demonstra que o ponto de maior vulnerabilidade dentro deste quesito é a qualificação dos profissionais e servidores da prefeitura. Desta maneira, mesmo existindo instrumentos de planejamento atualizados, os funcionários municipais não estão capacitados para manuseá-los, levando a uma perda da efetividade da prefeitura e reduzindo sua potencialidade de estruturação interna (ver tab. 2).

Tabela 2 - Indicadores do IGPM Institucional-administrativo para cada município pesquisado, Região de abrangência do IDENE – 2018.

| Município | Participação de funcionários com nível superior na administração local | Existência e atualização de instrumentos de planejamento | Existência de administração indireta | IGPM Institucional-administrativo |
|-----------------------------|--|--|--------------------------------------|-----------------------------------|
| Brasília de Minas | 0,088 | 0,305 | .. | 0,045 |
| Buritizeiro | 0,094 | 0,363 | .. | 0,035 |
| Couto de Magalhães de Minas | 0,024 | 0,000 | .. | 0,040 |
| Divinolândia de Minas | 0,062 | 0,218 | .. | 0,030 |
| Felício dos Santos | 0,033 | 0,000 | .. | 0,055 |
| Felisburgo | 0,067 | 0,261 | .. | 0,025 |
| Fronteira dos Vales | 0,039 | 0,088 | .. | 0,035 |
| Mamonas | 0,060 | 0,253 | .. | 0,015 |
| Ponto Chique | 0,300 | 0,379 | .. | 0,040 |
| São Geraldo da Piedade | 0,061 | 0,275 | .. | 0,010 |

Fonte: Dados básicos fornecidos por Pereira e Rezende. Elaboração da autora.

No que se refere aos aspectos sociopolíticos, percebe-se que os municípios pesquisados possuem reduzida capacidade de articulação interfederativa, o que reflete diretamente em seu potencial de arrecadar recursos de repasses voluntários, que é o caso do convênio. Além disso, a existência de conselhos é um grande diferencial na determinação desta capacidade, demonstrando que a cultura da participação e do envolvimento da sociedade por meio de conselhos pode qualificar os serviços e as políticas locais.

A existência do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDRS) também revela um elevado potencial nesta área. Considerando que todos os municípios pesquisados têm como base econômica a agropecuária, a atuação do CMDRS é um grande passo para adequar as políticas públicas de outros entes com as necessidades locais (PEREIRA; REZENDE, 2017, p. 128). Assim, conforme observado na Tabela 3, esta variável

indica que quatro municípios têm potencial de mobilização e articulação da prefeitura, apesar de não influenciar na efetivação de consórcios e convênios, instrumentos que são captados a partir da variável analisada no parágrafo anterior.

Tabela 3 - Indicadores do IGPM Sociopolítico para cada município pesquisado, Região de abrangência do IDENE – 2018.

| Município | Articulações interinstitucionais com outros entes federativos. | Existência e atuação de Conselhos Gestores | Existência de Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural - CMDRS (CEDRAF MG) | IGPM Socioeconômico |
|-----------------------------|--|--|---|---------------------|
| Brasília de Minas | 0,011 | 0,162 | 0,000 | 0,086 |
| Buritzeiro | 0,008 | 0,059 | 0,000 | 0,033 |
| Couto de Magalhães de Minas | 0,004 | 0,721 | 1,000 | 0,362 |
| Divinolândia de Minas | 0,031 | 0,735 | 1,000 | 0,383 |
| Felício dos Santos | 0,005 | 0,147 | 0,000 | 0,076 |
| Felisburgo | 0,010 | 0,118 | 0,000 | 0,064 |
| Fronteira dos Vales | 0,003 | 0,103 | 0,000 | 0,053 |
| Mamonas | 0,009 | 0,162 | 0,000 | 0,085 |
| Ponto Chique | 0,004 | 0,985 | 1,000 | 0,495 |
| São Geraldo da Piedade | 0,009 | 0,735 | 1,000 | 0,372 |

Fonte: Dados básicos fornecidos por Pereira e Rezende. Elaboração da autora.

Por fim, os indicadores da dimensão socioeconômica mostram que os instrumentos de controle e arrecadação deste grupo de municípios são os maiores impulsos da sua potencialidade total no IGMP. Entretanto, o próprio indicador explicita, a partir da variável do Índice de Desenvolvimento Econômico e Tributário (IDTE), que ainda que tenham os instrumentos atualizados, as receitas destes municípios derivam predominantemente de transferências de outros entes, o que pode justificar a baixa potencialidade no aspecto institucional-administrativo (ver tab. 4).

Tabela 4 - Indicadores do IGPM Sociopolítico para cada município pesquisado, Região de abrangência do IDENE – 2018.

| Município | Instrumentos de controle e arrecadação atualizados | Índice de Desenvolvimento Econômico e Tributário - IDTE | IGPM Econômico-financeiro |
|-----------------------------|--|---|---------------------------|
| Brasília de Minas | 0,675 | 0,182 | 0,338 |
| Buritizeiro | 0,7 | 0,313 | 0,449 |
| Couto de Magalhães de Minas | 0,685 | 0,160 | 0,354 |
| Divinolândia de Minas | 0,78 | 0,153 | 0,308 |
| Felício dos Santos | .. | 0,163 | .. |
| Felisburgo | 0,6 | 0,165 | 0,307 |
| Fronteira dos Vales | 0,51 | 0,000 | 0,171 |
| Mamonas | 0,02 | 0,122 | 0,189 |
| Ponto Chique | 0,695 | 0,110 | 0,278 |
| São Geraldo da Piedade | 0,68 | 0,118 | 0,286 |

Fonte: Dados básicos fornecidos por Pereira e Rezende. Elaboração da autora.

Partindo do pressuposto de falta de recursos generalizada, as próximas seções farão o mapeamento de um dos instrumentos mais utilizados pelos pequenos municípios na captação de recursos financeiros, o convênio. Através deste mapeamento será possível compreender de que maneira as limitadas capacidades estatais dos pequenos municípios se arranjam institucionalmente para a execução da captação de verbas de repasses voluntários para a articulação de serviços públicos.

4.2 Mapeamento das negociações *ad hoc* por meio de convênios do IDENE.

Após a compreensão do contexto do Potencial de Gestão Pública dos municípios da área de atuação do IDENE, faz-se necessário um breve mapeamento dos investimentos realizados via convênio por parte deste Instituto. O mapeamento tornará possível, mais adiante, o estabelecimento de relações do arranjo institucional no

direcionamento dos recursos das transferências voluntárias. Assim, nos próximos parágrafos será feita uma exposição das áreas investidas por meio do convênio entre 2015 e 2017. Os dados apresentados são referentes ao Portal da Transparência de Minas Gerais, de forma que o ano utilizado diz respeito àquele de publicação dos convênios no Diário Oficial do Estado, e o valor utilizado se refere ao repassado atualizado, que algumas vezes pode ser diferente do valor publicado.

Em uma visão geral dos convênios firmados pelo Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais, é possível perceber que ao longo dos três primeiros anos da gestão 2015-2018 foram investidos R\$ 8.783.048,97 em convênios de saída em 35 municípios da região que o IDENE atua. Há uma grande diferença do valor referente aos dois primeiros anos analisados, de tal maneira que, apesar de em 2016 o valor deste tipo de repasse já ter sido maior que em 2015 (uma diferença de aproximadamente R\$300.000,00), a soma dos valores publicanos para os convênios da região em 2017 foram reduzidas em aproximadamente um terço, conforme Tabela 5. De acordo com o Diretor Geral do IDENE, esta redução é justificada pela dificuldade institucional das Administrações Municipais na elaboração dos Planos de Trabalho que antecipam o convênio, tendo em vista a falta de gestores municipais qualificados. Entretanto, neste período ocorreram também as eleições para Prefeito e Deputado Estadual que, como será visto, são grandes atores na viabilização do convênio. Desta maneira, 2016 pode ter sido um ano com maior volume de convênios por conta de trocas de interesse político; ao passo que 2017, primeiro ano dessas gestões, apresentou uma redução, pois além de ter sido um período de estruturação interna nas prefeituras, a proibição de transferências em anos eleitorais durante certo período do ano anterior que gerou um vácuo nos repasses voluntários.

Tabela 5 - Soma dos valores anuais firmados nos convênios entre o IDENE e os municípios da região de atuação do IDENE, Região de Abrangência do Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais, 2015-2017.

| Ano | Valor repassado em convênio (R\$) | Crescimento (%) |
|-------------|-----------------------------------|-----------------|
| 2015 | 3.587.010,32 | - |
| 2016 | 3.885.458,57 | 8,32 |
| 2017 | 1.310.580,08 | -66,27 |
| Total geral | 8.783.048,97 | - |

Fonte: Dados Básicos: Portal da Transparência de Minas Gerais. Elaboração da autora.

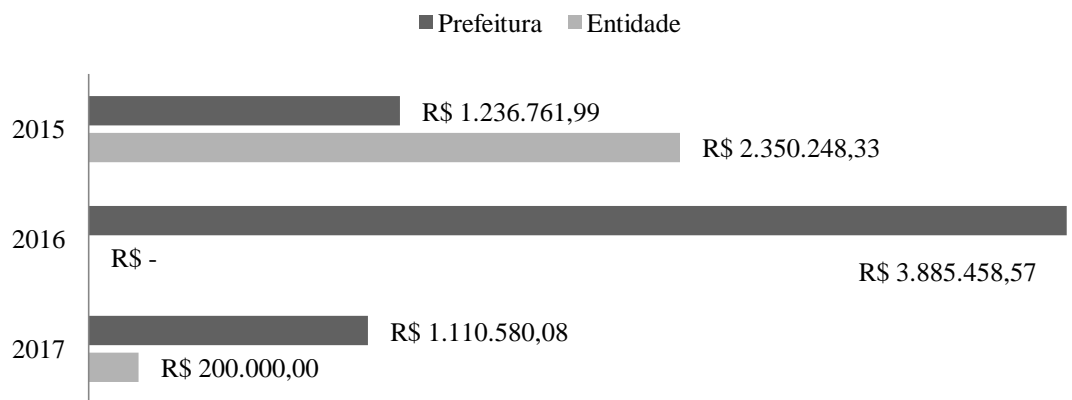
O valor total de R\$8,78 milhões não foi apenas repassado para prefeituras. Conforme prevê o Decreto que regula os convênios em Minas Gerais, 46.319/2013 (MINAS GERAIS, 2013), este tipo de repasse voluntário também pode ser repassado para entidades privadas sem fins lucrativos. Dessa maneira, conforme pode ser visto no Gráfico 1, logo abaixo, entre os anos 2015 e 2016 o valor dos repasses realizados pelo IDENE foram desigualmente divididos entre entidades e as prefeituras da região.

Para melhor compreender o significado das entidades, o Portal da Transparência do Governo de Minas Gerais coloca a Agência de Desenvolvimento da região Norte de Minas Gerais (ADENOR), o Centro de Artesanato Mineiro (CEART), a Associação dos Pequenos Produtores Rurais de Roda D'água (APRODER), a Cooperativa Agropecuária de Mirabela Ltda e o Instituto PROVAVI Educação Esporte e Cultura como as cinco organizações que receberam o maior volume de repasses durante o período analisado. Além de serem entidades privadas sem fins lucrativos, todas elas atuam na região de abrangência do IDENE com projetos que fazem parte do escopo de atuação do Instituto. As cinco entidades firmaram ao todo sete convênios com o IDENE entre 2015 e 2017.

Após a breve explicação, vê-se que a relação do IDENE com entidades foi reduzida ao longo dos três anos analisados. Em 2015, os convênios firmados com este tipo de concedente representavam quase o dobro daqueles firmados com prefeituras - não foi possível

identificar o motivo desta preferência. Em 2016 não foi firmado nenhum convênio com entidades privadas sem fins lucrativos, o que se justifica pela proibição na Lei 9.504/972 (BRASIL, 1997) dos repasses voluntários para este tipo de organização durante anos eleitorais. Em 2017, todo o valor demonstrado no gráfico 1, copia a rubrica de repasses para entidades, corresponde a um único convênio do IDENE com o Instituto PROVAVI, referente a contratação de infraestrutura para o evento “Caminhos dos Gerais - arte cultura catrumana” realizado entre 20 e 23 de dezembro de 2017, nos municípios de Itacarambi, Manga e Juvenília.

Gráfico 1 - Soma dos valores dos convênios firmados entre o IDENE e o conveniente por tipo de conveniente, Região de Abrangência do Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais, 2015-2017.



Fonte: Dados Básicos: Portal da Transparência de Minas Gerais. Elaboração da autora.

A maioria dos objetos dos convênios firmados pelo IDENE entre os anos 2015 e 2017 foram para a realização de eventos de eventos regionais, sendo majoritariamente para o fomento da cultura local, como festas folclóricas, feiras de apoio à agricultura ou ao artesanato local, ou festas religiosas tradicionais da região (ver tab. 3). Contudo, este padrão não foi observado no ano de 2016, período com o maior volume em convênios entre os três anos analisados. Neste caso os objetos com grandes destinações de verba foram para compra de equipamentos e realização de obras de infraestrutura, fato que mais uma vez pode ser relacionado ao ano de eleições municipais. Em 2017, teve-se apenas convênios destinados a produção de eventos, sendo aproximadamente um sexto da verba do ano concedida a entidades privadas sem fins lucrativos, e todo o restante a prefeituras. A preferência por convênios para realização de eventos, de acordo com os representantes do IDENE entrevistados, deve-se a dificuldade encontrada pelo estado em realizar festas locais, tendo em vistas as suas especificidades. De acordo com eles, sempre que possível o IDENE prefere

executar a política ao invés de transferir a responsabilidade do município, já que estes últimos apresentam dificuldades técnicas para tal. Este caso não se aplica na realização de eventos.

Percebe-se, a partir da Tabela 6, uma repetição contínua do valor R\$1.001.861,99 para os convênios de infraestrutura nos dois anos em que essa categoria aparece, 2015 e 2016, sendo que em 2016, ano com maior volume de repasses em convênio pelo IDENE, um terço do valor está nesta categoria de infraestrutura. Em uma pesquisa específica no Portal da Transparência do Governo de Minas Gerais, viu-se que o motivo desta repetição foi a abertura do convênio de número 9047163 de “reforma ou obra-ampliação-barragem” no município de Itambacuri e, logo no ano seguinte, a abertura do convênio de número 9072748 também de “reforma ou obra-ampliação-barragem” no mesmo município e com o mesmo objetivo descrito de “construção de uma barragem de regularização sem captação de água no Córrego Pouquim no município de Itambacuri”. Em Relação ao primeiro convênio, foi feito o repasse por parte do IDENE, entretanto a obra não foi realizada, tendo o valor retornado aos cofres do estado. Assim, este convênio foi finalizado, pois, de acordo com entrevista realizada no IDENE, o objeto deste convênio não foi cumprido, fazendo com que a prefeitura fosse obrigada a retornar ao Instituto o valor do repasse. No ano seguinte, foi aberto outro convênio para a construção da mesma barragem, contudo, pela segunda vez o objeto não foi cumprido, sendo este valor devolvido, novamente, ao estado³. Este caso da barragem de Itambacuri é citado por dois dos representantes do IDENE entrevistados como um grande exemplo da dificuldade municipal de elaborar projetos técnicos, o que acarreta a não execução do objeto do convênio.

O objeto “evento” classifica, em sua maioria das vezes, verbas destinadas para festas regionais e feiras locais. Esta classificação se diferencia de “workshop”, pois estes são eventos destinados geralmente a servidores ou membros de associações locais, e tem como objetivo capacitar o público sobre algum assunto em específico. O total de R\$115.510,00 repassados para este tipo de objeto foi dividido em três convênios diferentes, dois deles foi para capacitação sobre o Marco Regulatório das entidades de terceiro setor, e um para capacitação em energia Fotovoltaica, o que demonstra uma preocupação por parte das municipalidades para a capacitação em relação a assuntos inovadores nas comunidades. De

³ Registra-se que este trabalho não analisará os motivos pelos quais os convênios publicados foram ou não executados. O foco será a análise de estruturação e organização dos atores em torno das etapas mapeadas do convênio.

acordo com o então Chefe de Gabinete do IDENE, a realização de eventos pode ser financiada com um volume menor de recursos, e ainda assim consegue gerar uma renda indireta para o município a partir do impulso da economia local, além de atingir um número maior de pessoas, o que justifica a utilização do convênio neste objeto.

O objeto “equipamento”, que possui grande expressividade na alocação dos convênios, classifica materiais como artigos para promoção de lazer, para processamento do leite, para captação e escoamento da água, para preparar terra e roçado, entre outros, sempre com características de bens permanentes. Este objeto foi separado do objeto “veículo” por depender de mais especificidades locais no ato da escolha do bem. O grande volume neste objeto vale-se por uma das razões existenciais do IDENE, que é a promoção do desenvolvimento a partir da economia familiar. Desta maneira, ao financiar equipamentos agrícolas e pecuários, o instituto fortalece e agrega valor aos produtos locais.

Por fim, o objeto “serviço” se refere a um único convênio firmado entre o IDENE e a Agência para o Desenvolvimento Integrado Sustentável da Serra Geral no ano de 2015 para “1) Contratação de Pessoal Especializado para mobilização, elaboração de projetos sociais e nutricionais; 2) Produção e distribuição dos produtos feitos a partir da utilização dos excedentes de hortícolas e frutícolas transformados em alimentos de alto teor nutritivo, baixo custo e forte impacto social”, retirado do Portal da Transparência do Governo de Minas Gerais. O repasse para este fim é incomum, ainda que o Decreto 46.319/2013 (MINAS GERAIS, 2013) cite a possibilidade deste objeto bem como os demais. Não foram encontrados motivos para este fato, levantando-se apenas a hipótese das dificuldades administrativas dos pequenos municípios.

Tabela 6 - Valor dos convênios firmados pelo IDENE por objeto e tipo de conveniente entre os anos 2015 e 2017, Região de Abrangência do Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais, 2015-2017.

| Tipo de conveniente por ano | Valor do convênio por objeto (R\$) | | | | | |
|-----------------------------|------------------------------------|------------|--------------|----------------|------------|------------|
| | Evento | Workshop | Equipamento | Infraestrutura | Veículo | Serviço |
| 2015 | 1.257.840,00 | 75.000,00 | 721.908,33 | 1.001.861,99 | 240.400,00 | 300.000,00 |
| Prefeitura | 194.500,00 | - | - | 1.001.861,99 | 40.400,00 | - |
| Entidade | 793.340,00 | 75.000,00 | 721.908,33 | - | 200.000,00 | 300.000,00 |
| 2016 | 699.758,82 | 50.510,00 | 1.814.657,76 | 1.001.861,99 | 318.670,00 | - |
| Prefeitura | 699.758,82 | 50.510,00 | 1.814.657,76 | 1.001.861,99 | 318.670,00 | - |
| 2017 | 1.310.580,08 | - | - | - | - | - |
| Prefeitura | 1.110.580,08 | - | - | - | - | - |
| Entidade | 200.000,00 | - | - | - | - | - |
| Total geral | 3.268.178,90 | 115.510,00 | 2.536.566,09 | 2.003.723,98 | 559.070,00 | 300.000,00 |

Fonte: Dados Básicos: Portal da Transparência de Minas Gerais. Elaboração da autora.

A Tabela 7 permite uma breve análise político-relacional dos convênios no IDENE. Das 35 prefeituras que receberam recursos via convênio, 27 delas representam pequenos municípios; o que demonstra certo esforço tanto da pequena prefeitura para captar recursos, quanto do IDENE de “fazer o convênio com as pessoas que mais precisam”, nas palavras do Diretor Geral do Instituto. Não obstante, mais da metade das prefeituras que conseguiram o recursos possuem, de alguma maneira, uma proximidade partidária em relação ao Governo de Minas Gerais, sendo ele o próprio prefeito e/ou o deputado majoritário no município, caracterizando o convênio como um instrumento que faz parte das trocas políticas. Assim, tem-se a impressão de que a presença de um deputado parceiro é mais relevante como um mediador nas transferências de recursos do que a filiação partidária do prefeito do município, fato que pode ser justificado pela existência das emendas parlamentares, que são direcionadas de acordo com as diretrizes destes atores políticos.

Tabela 7 - Soma do valor recebido de repasse de convênio do IDENE por prefeitura entre os anos 2015 e 2017 em comparação com o número de habitantes pelo censo de 2013, com o filiação partidária do prefeito municipal no ano de 2017, e do deputado estadual mais votado (majoritário) no município em 2016, Região de Abrangência do Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais, 2015-2017.

| Prefeitura | Valor recebido em convênio (R\$) | Habitantes (Estimativa IBGE 2013) | Filiação partidária do Prefeito Municipal (2016) | Filiação partidária do deputado estadual majoritário (2016) |
|-----------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|--|---|
| Brasília de Minas | 211.000,03 | 32.378 | PMDB | PT |
| Capitão Enéas | 45.717,00 | 14.894 | PTB | PT |
| Carbonita | 185.000,00 | 9.467 | PSDB | PT |
| Cônego Marinho | 74.025,03 | 7.464 | PP | PSDB |
| Couto de Magalhães de Minas | 8.233,33 | 4.377 | PMDB | PSDB |
| Cristália | 52.800,00 | 5.976 | PMDB | PDT |
| Datas | 77.339,72 | 5.409 | PT | PDT |
| Felício dos Santos | 388.646,73 | 5.157 | PSDB | PTB |
| Gameleiras | 51.791,60 | 5.264 | PT | PT |
| Glaucilândia | 101.000,00 | 3.097 | PMDB | PT |
| Grão Mogol | 70.000,00 | 15.667 | PPS | PP |
| Icaraí de Minas | 50.510,00 | 11.411 | SD | PT |
| Itamarandiba | 30.300,00 | 33.804 | PT do B | PDT |
| Itambacuri | 2.003.723,98 | 23.528 | PR | PP |
| Itaobim | 511.746,34 | 21.569 | PSDB | PT |
| Janaúba | 63.000,00 | 70.041 | PSDB | PHS |
| Januária | 327.883,20 | 67.875 | PSB | PT |
| Jequitinhonha | 101.000,00 | 25.150 | PSDB | PTN |
| Jordânia | 40.400,00 | 10.744 | PMDB | PMDB |
| Juvenília | 94.880,00 | 5.863 | PT | PT |
| Manga | 508.857,57 | 19.898 | PPS | PT |
| Matias Cardoso | 81.050,00 | 10.608 | PSC | PTB |
| Mirabela | 80.620,00 | 13.552 | PP | PT |
| Miravânia | 39.342,00 | 4.772 | DEM | PTB |
| Montalvânia | 41.000,00 | 15.974 | PTB | PTB |
| Padre Carvalho | 52.200,00 | 6.154 | PSDB | PT |

| | | | | |
|----------------------|---------------------|----------|----------|----------|
| Ponto Chique | 37.500,00 | 4.161 | PSB | PT |
| Salinas | 182.333,33 | 40.942 | PHS | PTB |
| São Francisco | 280.271,79 | 56.003 | PR | PT do B |
| São João da Ponte | 84.200,00 | 25.961 | PT | PP |
| São João das Missões | 89.000,00 | 12.421 | PT | PTB |
| São João do Pacuí | 50.500,00 | 4.276 | PT | PDT |
| São Romão | 62.159,99 | 11.179 | PSDB | PT |
| Serra Azul de Minas | 133.670,00 | 4.353 | PSDB | PSD |
| Verdelândia | 21.099,00 | 8.875 | PMDB | PT |
| Total geral | 6.232.800,64 | - | - | - |

Fonte: Dados Básicos: Portal da Transparência de Minas Gerais; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG). Elaboração da autora.

A partir das tabelas 1 a 7 e do gráfico 1, pode-se compreender de que maneira a gestão 2015-2018 do IDENE, em seus três primeiros anos de governo, direcionou a aplicação dos recursos via convênio quanto ao seu objeto e concedente. Devido ao ano de eleições observa-se a redução no relacionamento com entidades sem fins lucrativos. Em contrapartida, ocorre o aumento do relacionamento com prefeituras. O grande objeto para convênios foi a realização de eventos, seguido de compras de equipamentos. O primeiro pode se justificar pelo próprio processo do convênio, tendo em vista que o Estado não teria condições para preparar uma festa com características locais em cada um dos municípios solicitantes, fazendo com que o convênios sejam o instrumento ideal para financiar repasses cuja especificidade dificulte a execução do objeto pelo governo central, e ao mesmo tempo o município seja incapaz de sustentar financeiramente o feito. O segundo, por sua vez, pode se enquadrar no mesmo caso de especificidade, já que pequenas comunidades e associações possuem produtos singulares da região e, na maioria dos casos, não podem arcar individualmente com o equipamento.

Apesar de o terceiro objeto com maior volume de convênios ser obras de infraestrutura, o caso exemplificado da construção da Barragem no município de Itambacuri pode ser um indicativo para o Governo de Minas Gerais que a realização de convênios com prefeituras de pequeno porte para este tipo de objeto deva ser evitado. Mesmo parecendo vantajoso para o Estado transferir a execução do serviço para o ente sede do empreendimento, esta utilização não demonstra ser efetiva pela falta de capacidade deste último para realizá-lo.

Assim como a execução de obras, a compra de veículos via convênio também pode ser falha. Considerando que esta não é uma compra que necessita de análise comparada com a realidade local de costumes e valores, e que o estado consegue ganhos de preços nas compras de veículos em grande escala, a utilização de outros instrumentos para este tipo de compra pode ser mais vantajosa tanto para o um ente, quanto para outro.

Ainda que seja um instrumento de recursos expressivo para os municípios, o convênio vem perdendo a importância dentro da estrutura do IDENE. A Tabela 1, na seção 3.7, demonstra que volume dos recursos e a quantidade deste tipo de repasse foi reduzida ao longo dos anos de 2015 a 2017. Esta redução pode ser justificada pela crise financeira que o Estado de Minas Gerais enfrenta desde meados de 2016, contudo algumas dificuldades que fazem parte do convênio podem levar à escolha de outros instrumentos para transferência de recursos por parte do governo. Na seção 4.3 será analisado o processo político e institucional que envolve a utilização do convênio, tanto pelo olhar do governo do Estado quanto pelo olhar do município.

4.3 A construção do arranjo institucional: as etapas de elaboração e execução do convênio entre o governo do estado e os pequenos municípios da área do IDENE.

O planejamento, execução e conclusão dos convênios de saída do Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (IDENE) segue, juridicamente, o rito comum previsto no Decreto nº46.319 de 2013, (MINAS GERAIS, 2013) explicado em manual específico da Secretaria de Governo do Estado. Para facilitar a compreensão e análise, neste trabalho o processo de estabelecimento do convênio foi dividido conforme a abordagem de Pires e Gomide (2013), considerando cinco etapas de elaboração de políticas públicas, sendo elas: planejamento, decisão, financiamento, execução e monitoramento. Devido a diferença entre as políticas analisadas pelos autores e o objeto do trabalho em questão, a etapa de monitoramento será analisada juntamente com a execução do convênio, e será adicionada a etapa de prestação de contas, parte essencial do instrumento. Neste sentido, o convênio pode ser visualizado conforme o Quadro 4, a seguir.

Quadro 4 - Etapas do processo técnico-legal estabelecido pela legislação mineira para a elaboração, execução e prestação de contas dos convênios, de acordo com os participantes do convênio (Concedente, convenente e interveniente), Região de Abrangência do Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais, 2018.

| Etapa | Processo técnico-legal | | |
|--------------------------|--|--|------------------------------------|
| | Concedente | Convenente | Interveniente (se houver) |
| Planejamento | 1. Estudo técnico para definir áreas prioritárias 2. Estudo das necessidades municipais 3. Disponibilizar os programas possíveis de convênio 4. Chamamento público | 1. Estudo técnico para definir áreas prioritárias 2. Pesquisa das áreas prioritárias do Governo Estadual 3. Pesquisar programas do Governo Estadual passíveis de convênio 4. Elaborar proposta e/ou plano de trabalho 5. Certificar da existência de contrapartida 6. Comprovar atendimento às condições da legislação 7. Cadastramento no Portal de Convênios | - |
| Decisão | 1. Análise técnica dos documentos de acordo com requisitos do edital (fase eliminatória do chamamento) 2. Ordenar propostas de trabalho de acordo com critérios de classificação (fase classificatória do chamamento) 3. Celebração do convênio 4. Publicar todos os atos relativos aos convênios 5. Dar ciência do convênio às instâncias locais de controle social | 1. Direcionar o plano de trabalho à fonte de financiamento 2. Providenciar documentos 3. Cadastrar plano de Trabalho no sistema determinado pelo Governo 4. Celebração do convênio | 1. Celebração do convênio |
| Financiamento | 1. Repasse do recurso/das parcelas | 1. Abertura da conta bancária específica 2. Definição de ordenadores de despesas 3. Pagamento da contrapartida (se houver) | 1. Repasse do recurso/das parcelas |
| Execução e monitoramento | 1. Acompanhar a execução | 1. Seguir "à risca" o plano de trabalho aprovado 2. Renegociação de termos (se necessária) | - |
| Prestação de contas | 1. Verificar as contas 2. Se necessário, instalar tomada de contas especial | 1. Enviar prestação de contas 2. Prestar contas aos órgãos de controle sociais locais | 1. Verificar prestação de contas |

Fonte: Adaptado pela autora a partir do Manual de Convênios da Secretaria de Governo de Minas Gerais (SEGOV, 2017).

Nota: com dados extraídos das entrevistas com gestores municipais.

Como é possível perceber, no processo legal do convênio é previsto apenas dois participantes fixos, o convenente e o concedente e, quando necessário, um terceiro participante que financia a operação, o interveniente. De acordo com o Diretor Geral do IDENE, a maioria dos convênios de saída firmados entre o IDENE e os pequenos municípios

da região não possuem esta terceira parte, tendo em vista que, com a crise fiscal brasileira, além de outras mudanças de diretrizes políticas, o Governo Federal reduziu os recursos para convênios com municípios. Desta maneira, grande parte dos convênios do IDENE são de recursos do próprio tesouro do Estado ou de emenda parlamentar que, por sua vez, transfere o recurso para a conta específica do órgão governamental responsável pelo convênio.

A partir do exposto, vê-se que o processo de planejamento do convênio está posto sob total responsabilidade do município, o que já demonstra uma discrepância quanto à capacidade real da municipalidade de realizar este passo, vide a análise de capacidades estatais da região do IDENE. Na etapa de planejamento, cabe ao concedente, que neste caso é o Governo de Minas Gerais, apenas a tarefa de definir suas prioridades e estabelecer as áreas nas quais estarão disponíveis recursos para convênio. Neste momento, tem-se como ideal que o convenente saiba das reais necessidades dos concedentes para a disponibilização destes recursos. Pela provisão do processo legal, as prioridades de investimento via convênio estarão hierarquicamente colocadas depois de uma análise dos desejos do Estado e das carências municipais.

Na segunda fase, de decisão, tem-se a participação em destaque do concedente. Nela, será realizado o estudo da melhor proposta enviada pelo município e, a partir de critérios acordados internamente à gestão do governo estadual, serão selecionados os projetos com maior prioridade de acordo com as diretrizes governamentais. De acordo com o ideal da lei, são estes projetos que receberão os recursos do convênio. Cabe destacar que, também pela legislação, fica sob responsabilidade do Estado a publicização do convênio para as instâncias de controle local. Cabe ao município apenas a regularização documental e os cadastramentos burocráticos padrões durante a decisão.

Já na fase de financiamento, há apenas o repasse do recurso por parte do concedente ou do interveniente, e o pagamento da contrapartida por parte do convenente, nos casos em que há contrapartida. O repasse só ocorrerá com a definição dos responsáveis financeiros, ou seja, os ordenadores de despesa, no município; e com a abertura da conta específica para aquele fim.

Durante a fase de execução e monitoramento do convênio, na qual o objeto definido no plano de trabalho da fase de planejamento deverá ser concretizado, há apenas

duas indicações legais, o acompanhamento da execução por parte do concedente; e que o plano de trabalho seja seguido em todos os seus detalhes por parte do convenente. Não existe nenhuma orientação sobre a frequência e o nível de acompanhamento que o concedente deve considerar. A lei prevê a possibilidade de renegociação do plano de trabalho, porém não especifica o processo, apenas reforça que qualquer modificação deve ser acordada entre as partes antes de ser encaminhada por qualquer uma delas.

Por fim, a fase de prestação de contas no processo também é bastante simplificada. É indicado que o convenente faça a prestação das contas concomitantemente à execução do projeto. Desta maneira, com o fim do plano de trabalho o município deve encaminhar a descrição dos gastos para o concedente e, este, irá aprovar ou não as contas. No caso de aprovação, o convênio é concluído e finalizado. No caso de não aprovação, a lei abre a possibilidade de abertura da Tomada de Contas Especiais, processo que julgará os casos de desvio e aplicará as devidas sanções.

Por outro lado, como em muitas situações da Administração Pública, o arcabouço legal apenas subsidia a técnica de execução do convênio, fazendo com que, na prática, ações consideradas informais sejam imprescindíveis para o bom andamento do processo. Esta forma particular de organização é chamada de arranjo institucional. De forma específica para cada política pública, os arranjos institucionais definem a coordenação dos processos e delimitam os atores que irão participar dela, como eles irão participar, os objetivos de cada um e ainda as formas de relação entre eles (PIRES; GOMIDE, 2016).

Para mapear o arranjo institucional da execução dos convênios do IDENE com as prefeituras de sua região de atuação, foram feitas entrevistas com alguns dos representantes municipais (10 gestores municipais) e um deputado estadual. Por meio destas entrevistas foi possível elaborar o Quadro 5, que mostra, para cada etapa do processo técnico-legal, o que é feito no âmbito político-institucional no processo do convênio; ou seja, como os atores se organizam, na prática, para cumprir as formalidades exigidas na regulação deste instrumento.

Quadro 5 - Etapas do processo do arranjo institucional estabelecido a partir das entrevistas realizadas para a elaboração, execução e prestação de contas dos convênios, de acordo com os participantes do convênio, Região de Abrangência do Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais, 2018.

| Etapa | Processo político-institucional | | |
|--------------------------|--|--|---|
| | Concedente | Conveniente | Intermediário (Deputado) |
| Planejamento | 1. Recebe a solicitação do município para o recurso via ofício físico ou pelo sistema SEI; 2. O Diretor Geral do IDENE analisa as solicitações conforme a expertise de atuação do IDENE e o interesse do governo; 3. Priorização das solicitações conforme abrangência do objeto e necessidade do município. | 1. Realização de consulta popular para avaliar quais são as maiores necessidades do município e de conversa interna na prefeitura para avaliar as áreas de prioridade de acordo com o impacto político; 2. Identificação do recurso disponível por meio de busca ativa por parte de um responsável da prefeitura, ou via indicação do gabinete do deputado da região. Municípios também trocam informações; 3. Solicitação do recurso por meio de ofício; 4. Caso tenha um retorno positivo, é elaborado o Plano de Trabalho pela equipe do município com a ajuda de associações locais; 5. Envio de parte dos documentos. | 1. O gabinete recebe a demanda dos municípios por meio de um ofício do prefeito solicitando audiência com o deputado; 2. Realiza a audiência para entender a demanda. |
| Decisão | 1. Recebe o Plano de Trabalho e parte dos documentos via sistema SIGCON; 2. Realização de análise técnica e jurídica dos Planos de Trabalho; 3. Realiza alterações necessárias no Plano de Trabalho; 4. Envio do convênio para aprovação na SEGOV; 5. Celebração do convênio | 1. O Plano de Trabalho é montado de acordo com o recurso disponibilizado pelo concedente - em casos de engenharia contrata-se uma consultoria especializada; 2. O Plano de Trabalho é adaptado de acordo com o direcionamento do concedente; 3. Envio de parte dos documentos; 4. Celebração do convênio. | 1. Indica a secretaria na qual o recurso para a demanda poderá ser disponibilizado |
| Financiamento | 1. Solicitação do recurso na SEGOV; 2. Repasse do recurso ou das parcelas; ou 1. Recebimento do recurso parlamentar; 2. Repasse do recurso | 1. Abertura da conta bancária específica 2. Definição de ordenadores de despesas 3. Pagamento da contrapartida (se houver); 4. Envio de parte dos documentos | 1. Envia o recurso para a secretaria que irá realizar o convênio |
| Execução e monitoramento | 1. Acompanhamento da execução por meio de dois fiscais do escritório regional responsável pelo município. | 1. Recebimento do recurso; 2. Executar conforme o Plano de Trabalho; 3. Fazer alterações quando necessárias. | - |

| | | | |
|---------------------|---|---|---|
| Prestação de contas | 1. Recebe a prestação de contas do município; 2. Recebe o relatório do escritório regional; 3. Realiza a prestação de contas; 4. Envia nota técnica com as correções necessárias, a depender do caso. | 1. Realização da prestação de contas pela equipe de convênios na prefeitura; 2. Envio da prestação de contas; 3. Aguardo do Feedback do concedente; 4. Realiza as alterações necessárias. | - |
|---------------------|---|---|---|

Fonte: Adaptado pela autora a partir da proposta de Pires e Gomide (2013)

Nota: com dados extraídos das entrevista com gestores municipais.

A partir dos Quadros 4 e 5, pode-se observar à primeira vista significativas diferenças sistêmicas entre o processo técnico-legal e o processo político-institucional. A primeira delas é a mudança do terceiro agente participante, o interveniente. Conforme já citado, os últimos anos de crise fiscal generalizada entre os entes federativos fizeram com que os recursos para convênio tivessem como fonte principal o Estado, e não mais a União. Dessa maneira, o interveniente que, pelo Decreto 46.319/2013 (MINAS GERAIS, 2013), seria um participante que assumiria obrigações no acordo, é substituído por uma espécie de intermediário que não tem responsabilidade jurídica dentro do processo, mas se mostra como um importante ator na articulação entre o concedente e do convenente. O Chefe de Gabinete do IDENE descreve esta parte como uma espécie de “lobista” que verifica a disponibilidade de recursos para convênio nos órgãos governamentais e faz a intermediação entre o Estado e o município. A partir das entrevistas com os representantes municipais, registraram-se relatos de que essas pessoas, na maioria das vezes, eram os próprios deputados, “padrinhos”, nas palavras dos entrevistados. Assim, o interveniente, conforme decreto, que antes era um ator com pouca participação, dá lugar à forte atuação de um deputado. Isso não significa a exclusão total desta parte, contudo foi verificado que sua atuação é indiferente ao funcionamento do convênio e, portanto, não precisa ser mapeado.

A segunda observação se refere a atuação do concedente durante o processo. No processo técnico-legal tem-se apenas as entregas desta parte ao convenente. Porém, a partir das entrevistas identificou-se que algumas articulações internas são necessárias para a efetivação do convênio

Quando se parte para o estudo de cada etapa do convênio, porém, o instrumento se mostra ainda mais profundo do que um simples termo de transferência de recursos voluntário. O arranjo institucional criado para sua execução demonstra, antes de

tudo, aspectos políticos que definem as operações de captação de recursos municipais. A seguir será realizado o detalhamento das fases e o estudo de cada uma delas vis-a-vis as entrevistas realizadas.

Na fase de planejamento, assim como no processo técnico-legal, cabe ao município a maior parte da iniciativa. Fica sob responsabilidade do convenente a busca ativa por recursos dentro do Estado e, neste ponto a existência do deputado como articulador é essencial. Se no processo ideal o concedente publicava a disponibilização a partir de um estudo das necessidades dos convenentes, no processo prático esta ordem é invertida. O Assessor do Gabinete do IDENE aponta que não há publicação da disponibilidade de recursos nos portais governamentais. Para ele, este seria o “Calcanhar de Aquiles” do convênio, tendo em vista que é a partir da “iniciativa do prefeito que as coisas fluem”, nas palavras do servidor. Com isso, a maioria dos prefeitos entrevistados apontam ter uma equipe específica para captação de recursos, pessoas responsáveis por acompanhar as publicações e portarias governamentais em busca de parcerias. Todos os prefeitos afirmaram que consideram a equipe bem capacitada para a função. Entretanto, os mesmos prefeitos também afirmam que, sem um “deputado padrinho”, que seja da base do governo (nas palavras do Prefeito de Ponto Chique) dificilmente o município, ou mesmo uma entidade sem fins lucrativos, consegue ter seus convênios aprovados pela secretaria ou ser selecionado na chamada pública.

Ainda na fase de planejamento, tem-se o papel indispensável do deputado. Na medida em que as equipes de captação da prefeitura entram em contato com o gabinete do parlamentar, este faz contato com o governo e indica a secretaria na qual o prefeito poderá almejar o recurso. O Prefeito de Fronteira dos Vales comenta que, em algumas secretarias, uma das perguntas feitas durante as reuniões de negociação é “quem é o deputado”.

Para a escolha da área de captação do recurso, as prefeituras demonstram ter mais cuidado na busca pelas principais necessidades da cidade do que o Estado. Durante as entrevistas, apenas o Prefeito de Fronteira dos Vales afirmou que as áreas que precisam de mais recursos são estabelecidas pela gestão interna da prefeitura, sem muita participação da população. Os demais prefeitos citaram que há conversas com a comunidade, em especial com as associações. O Prefeito de Buritizeiro citou, inclusive, que a sua gestão contratou uma empresa terceirizada para realização de pesquisa em campo para compreender as carências

locais. Não obstante, foi citado também que, além das necessidades reais, outro critério de priorização é o impacto político que aquele investimento pode gerar.

O mesmo não foi verificado nas entrevistas com representantes governamentais. De acordo com eles, as áreas em que são disponibilizados os recursos são as áreas de expertise do IDENE. Este já é um problema identificado por algumas prefeituras. O Prefeito de Divinolândia de Minas explica que o governo não considera as necessidades locais na disponibilização dos recursos. Segundo ele, isso leva investimento “para onde não precisa”. Durante a entrevista o representante do executivo deu o exemplo da construção de uma quadra que, pelo instrumento, obrigava a ele investir o dobro do que era realmente preciso para a construção da mesma quadra. Neste sentido, ao invés de construir várias quadras em lugares diferentes da cidade, ele teve que investir todo o recurso em um mesmo local, atingindo menos cidadãos do que ele poderia. O problema de inflexibilidade do recurso também gera o problema oposto. Sabendo da escassez financeira do Estado, quando este abre um edital de convênio, as prefeituras participam mesmo sem precisar, segundo o Diretor Geral do IDENE. Assim, o diretor explica que é preciso ter cautela para “fazer o convênio com as pessoas certas, sempre com as que mais precisam”. Ainda que não sejam realizados estudos constantes para compreender a atual necessidade dos municípios, o diretor também cita que são considerados critérios como a análise da adequação do convênio proposto pelo município, se o município possui capacidade para realizar o convênio proposto e a quantidade de beneficiados pelo convênio. O problema da dissonância entre as demandas municipais e a disponibilização de recursos por parte do IDENE é um caso clássico de *rent seeking*⁴, na medida em que o recurso disponibilizado pelo estado não é aproveitado em toda a sua potencialidade no momento em que mesmo municípios que não necessitam de um investimento específico irão tentar captá-lo.

Tanto o manual para firmar convênios da SEGOV quanto os representantes do governo entrevistados afirmam que atualmente todo o processo do convênio é feito via Sistema de Gestão de Convênios, Portarias e Contratos do Estado de Minas Gerais – SIGCON-MG. De acordo com o Portal do SIGCON-MG disponível na internet,

⁴ A teoria de Rent Seeking conclui que “(...) qualquer concessão de direito de propriedade, por parte do Estado, estimula o desperdício de recursos escassos.” (FIANI, 2003).

[...][O SIGCON-MG foi] instituído pelo Decreto nº 44.424/2006 e atualmente regulamentado pelo Decreto nº 46.281/2013, com a finalidade de acompanhar, coordenar e controlar os instrumentos de natureza financeira que permitam a entrada e a saída de recursos no orçamento do Estado de Minas Gerais.

O SIGCON-MG possui dois módulos, o de Entrada e o de Saída. O SIGCON-MG – Módulo Saída se refere aos convênios e resoluções que prevejam a saída de recursos no orçamento fiscal. Portal de Convênios de Saída e Parceria, 2018.

Contudo, apenas o Prefeito de Felício dos Santos citou a existência do SIGCON, sendo que os próprios representantes governamentais percebem a dificuldade das administrações municipais de lidar com estes portais. Tendo em vista a existência de equipes especializadas para captação de recursos nas prefeituras, é possível que o prefeito não tenha contato com o lado eletrônico do processo, por isso não foi citado nas entrevistas. Contudo, é importante citar que, ainda que as solicitações formais sejam feitas via sistema, o Chefe de Gabinete do IDENE coloca que as informações do SIGCON muitas vezes são insuficientes, sendo necessária a entrega de documentos físicos na secretaria. Este é um ponto de crítica geral dos prefeitos. Nas palavras do Prefeito de Buritizeiro, existe um “labirinto de coisas que precisam ser pormenorizadas”. O Prefeito de Brasília de Minas é ainda mais enfático, colocando que o governo se apega a documentos desnecessários, que há perda de documentos por parte das secretarias e que, muitas vezes, os prefeitos são obrigados a percorrer longas distâncias para se apresentarem fisicamente apenas para a assinatura de um documento.

Após o envio das solicitações e da análise governamental, inicia-se a negociação do convênio. Tanto os prefeitos quanto os representantes do governo colocam que é comum que o município envie o Plano de Trabalho com os detalhes do objeto do convênio apenas depois de um sinal positivo de aprovação por parte da secretaria.

Apesar de ser denominada como fase de negociação, os prefeitos explicam que não há muita abertura para conversar sobre o destino da verba. Esta inflexibilidade é em parte explicada pela própria característica do convênio, que é um instrumento de transferência “ad hoc”, como já explicado. De acordo com os prefeitos, os critérios e o valor do investimento são preestabelecidos pelo Estado, e as prefeituras tem que adaptar seus Planos de Trabalho de acordo com essas exigências. O Estado não se adapta às necessidades da prefeitura. Entretanto, a Diretora de Planejamento, Gestão e Finanças reconhece a dificuldade dos municípios para lidar com a elaboração do Plano de Trabalho, especialmente com a construção de metas e indicadores. Ela cita que muitas prefeituras contratam consultores para

a elaboração dos projetos mais complexos, fato que foi afirmado pelos próprios prefeitos. Os Prefeitos de Ponto Chique, Mamonas e São Geraldo da Piedade explicaram que pode ser um risco fazer um convênio, tendo em vista que as prefeituras gastam tempo e recurso com a elaboração do Plano de Trabalho, mas muitas vezes eles não são aprovados pelo governo. Entretanto, os prefeitos e os representantes governamentais também citaram que há certo apoio para a elaboração do plano dentro do Estado, permitindo troca de informações até que o projeto esteja de acordo com o esperado pelo IDENE. Ressalta-se que mesmo possuindo equipe própria para lidar com os convênios, foi ponto unânime das entrevistas que toda a negociação é realizada pelo prefeito, ainda que este não possua conhecimento dos detalhes técnicos do projeto.

Há ainda o aspecto político da fase de negociação, que irá acarretar, nesta etapa, a assinatura ou não do convênio. O Chefe de Gabinete do IDENE afirma que só chega até a secretaria o processo da “prefeitura que é parceira”. Nas palavras do servidor a decisão de firmar o convênio, ou não, é política; e, quando é interesse da alta gestão, “o gabinete corre para poder fazer”. Quando não o é, é possível que o processo fique aguardando na mesa dos responsáveis por semanas. Os prefeitos entrevistados demonstraram ciência deste aspecto. Todos citaram a importância da articulação do deputado no processo do convênio, inclusive porque a secretaria com disponibilidade de verba é indicada, na maioria das vezes, pelo deputado.

A etapa da negociação finaliza com a assinatura do convênio. Contudo, o Chefe de Gabinete do IDENE explica que isto só é possível depois da aprovação da Secretaria de Governo do Estado (SEGOV), ainda que até então todos os convênios tenham sido aprovados.

Na fase de financiamento, nota-se também uma grande participação do concedente e baixa participação do conveniente. Os comentários dos prefeitos em relação ao financiamento foram no sentido da dificuldade em relação ao recebimento do recurso, em especial para os repasses que são feitos em parcelas, o que pode atrasar a realização do serviço, ou mesmo chegar após o fim da gestão daquele prefeito, o que para eles é considerado um grande problema. É interessante observar que, ainda que o Diretor Geral do IDENE garanta que grande parte dos recursos para convênio vem do próprio Estado de Minas Gerais, os prefeitos citaram que o governo federal possui maior disponibilidade de recursos.

Ainda sobre as percepções municipais sobre o financiamento, segundo os prefeitos, para pagar as contrapartidas exigidas é preciso “fazer das tripas coração”, mesmo que este valor não possa passar de 5% do valor total do convênio. Mais uma vez, os prefeitos também citaram o excesso e a repetição de documentos solicitados.

Na ótica do concedente, a etapa de financiamento é mais complexa. O primeiro ponto a ser citado é a afirmação do Diretor Geral do IDENE em relação a disponibilidade de recursos. De acordo com ele, é comum “sobrar” orçamento para a execução de convênios, tendo em vista que a falta de preparo dos municípios para elaboração do Plano de Trabalho impede o instituto de realizar as entregas. Contudo, o Chefe de Gabinete do órgão explica que a disponibilidade orçamentária do IDENE para convênios não é padronizada. Ele conta que no início de cada ano é aprovada a lei contendo este orçamento, mas que logo em seguida ele é contingenciado, portanto, a disponibilidade orçamentária não significa que há disponibilidade financeira. Desta maneira, de acordo com o Assessor do Gabinete do IDENE, quando o convênio é indicado via deputado a partir de emenda parlamentar, o recurso já possui destinação e, portanto, é rapidamente direcionado ao município. Para as fontes do próprio Estado, porém, o convênio é liberado de acordo com a demanda ou com os interesses políticos. Assim, quando há interesse do alto escalão a disponibilidade orçamentária logo se torna financeira. “O pagamento sai na pressão quando é de interesse, principalmente de um deputado forte” (Chefe de Gabinete do IDENE). O processo de liberação financeira também depende de autorização da SEGOV. É comum que a fase de financiamento ocorra concomitantemente à fase de execução e monitoramento do convênio. Especialmente nos casos nos quais o objeto é a realização de evento, o Chefe de Gabinete do IDENE explica que é comum que o recurso seja liberado no mesmo dia de acontecimento do evento.

Vale ressaltar que na etapa de execução e monitoramento o conveniente e o concedente não demonstraram passar por muitos problemas. Por ser um órgão regional, o IDENE possui representantes divididos em escritórios em doze municípios diferentes, além da sede na Cidade Administrativa, na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Assim, durante a execução do objeto, o IDENE delega a dois representantes das regionais a tarefa de acompanhar o processo e de emitir um relatório que, de acordo com as responsáveis pela verificação da prestação de contas no governo, são levados em conta. Ambas as partes relataram que não é comum haver modificações do Plano de Trabalho durante a execução. Todos os prefeitos demonstraram que há um grande esforço dos gestores de seguir “à risca”

os termos conforme acordado e, caso seja necessário fazer alterações, tudo é realizado de acordo com a legislação, para não gerar problemas na prestação de contas. Nota-se que nesta fase já não há participação do deputado como um facilitador do processo.

Entretanto, quando se entra na fase de prestação de contas no convênio, há divergência na opinião dos agentes. Cabe ao concedente a realização e envio da prestação de contas ao concedente, cabe ao concedente a verificação e aprovação, ou não das contas. De acordo com os prefeitos entrevistados, de forma unânime, na medida em que os convênios são realizados de acordo com o Plano de Trabalho, não há dificuldades ou problemas na prestação de contas. O manual de convênios da SEGOV recomenda que as contas sejam prestadas durante a execução do convênio e, com exceção da Prefeitura de Felício dos Santos, que possui equipe específica para a prestação de contas, e a Prefeitura de Fronteira dos Vales, que terceiriza este processo, todos os prefeitos afirmam que a equipe que executa é a mesma que presta contas, o que significa a integração das atividades. Este ponto não foi verificado no governo estadual. De acordo com as responsáveis pela prestação de contas entrevistadas, os processos de convênio só chegam ao conhecimento de sua equipe quando já foram finalizados, cabendo a elas o estudo do Plano de Trabalho no mesmo momento em que recebem as contas prestadas. Apenas a alta gestão tem conhecimento dos projetos como um todo.

As entrevistas com os servidores do governo estadual, entretanto, demonstram uma significativa dificuldade nas prestações de contas, à vista de que, especialmente em convênios firmados com as entidades locais, como associações e cooperativas, é comum que as prestações cheguem ao departamento responsável no estado sem parte da documentação, ou faltando a comprovação de alguma despesa, “a prestação de contas é difícil por omissão, mas quando pressiona os documentos aparecem” (Chefe de Gabinete do IDENE). De acordo com a Gerente de Prestação de Contas do IDENE, é comum que o governo retorne a documentação para o município com as orientações para a adequação da prestação de contas. A diretora do mesmo departamento explica que, enquanto há a possibilidade de correção do documento, há um grande esforço do IDENE para a aprovação das contas. Ambas as entrevistadas ressaltaram que a Tomada de Contas Especial é a última alternativa. Não obstante, o Chefe de Gabinete do IDENE acrescenta que não é interessante para o Estado uma Tomada de Contas Especial, já que normalmente os convênios são feitos com “prefeitura

parceira”. A Diretora de Planejamento Gestão e Finanças cita que, em um universo de 37 processos de convênios, foi instaurada a Tomada de Contas Especial em apenas dois deles.

Apesar de não ser visto como um grande problema, os representantes do governo estadual entrevistados entendem que a dificuldade na prestação de contas acontece pela falta de preparo do conveniente de realizar o convênio. Apesar de as servidoras responsáveis pela prestação de contas afirmarem que há a explicação de como deve ser feito o processo no portal do SIGCON, na legislação referente ao tema e na SEGOV, que constantemente tenta elucidar o instrumento, também concordam que não há uma equipe no governo preparada para dar o apoio necessário ao município. Nas palavras das gestoras, a DPGF “chega apenas no final” (Diretora de Prestação de Contas), e a conversa com o município só acontece quando “está pronto e acabado” (Gestora de Prestação de Contas). Assim, pode-se dizer que após a verificação das contas e readequação dos aspectos necessários, o convênio é finalizado e seu processo é arquivado.

Em relação ao processo geral, cabe destacar a falta de atuação dos órgãos de controle locais, prevista na legislação do convênio. Segundo o Diretor Geral do IDENE, o assunto é “delicado”. De acordo com ele, o IDENE publica a realização do convênio no diário oficial, porém o papel de monitoramento do instrumento é do instituto. A Diretora de Planejamento Gestão e Finanças comentou que houve um tempo em que os convênios eram discutidos em conselhos locais, no entanto, hoje, isso não acontece. O Assessor do Gabinete do IDENE foi o único que citou que há conversa com o legislativo local no estabelecimento do convênio, porém os prefeitos entrevistados não demonstraram ciência deste procedimento. Além disso, outro aspecto citado pelos prefeitos foi o auxílio de associações e de confederações tanto no estabelecimento de relações para articulação do convênio, quanto na elaboração dos Planos de Trabalho. A Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Mucuri - AMUC, a Associação Mineira de Municípios - AMM, e a Confederação Nacional de Municípios - CNM foram citadas como grandes parceiras dos prefeitos.

A partir da análise dos quadros 4 e 5 do processo técnico-legal e do processo político-institucional, é possível sintetizar as principais etapas, atores e processos no Quadro 6 (abaixo), conforme a metodologia de Pires e Gomide (2016), que está sendo utilizada neste trabalho, a fim de mapear os arranjos institucionais do convênio nos pequenos municípios de atuação do IDENE.

Quadro 6 - Etapas, atores e processos do arranjo institucional do convênio no IDENE com as pequenas prefeituras da sua área de atuação, Região de Abrangência do Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais, 2018.

| Etapa | Atores e processos centrais | Atores e processos periféricos |
|--------------------------|--|--|
| Planejamento | A prefeitura solicita apoio do deputado estadual para captar recursos na secretaria. A prefeitura envia documentos à secretaria. | A prefeitura capta a demanda da cidade. Associações e entidades locais apoiam a prefeitura. |
| Decisão | O deputado estadual articula com a secretaria a disponibilidade de recursos. A prefeitura elabora o Plano de Trabalho e se adequa a demanda identificada anteriormente às orientações da secretaria. A prefeitura envia documentos à secretaria. | A secretaria estabelece os critérios para o convênio e o valor do recurso disponibilizado. Internamente ao governo estadual, a SEGOV monitora os convênios negociados. A prefeitura contacta entidades externas para solicitar auxílio na elaboração do Plano de Trabalho. |
| Financiamento | A secretaria repassa o recurso à prefeitura. A prefeitura envia documentos à secretaria. | O deputado repassa o recurso das emendas à secretaria. Internamente ao governo estadual, a SEGOV monitora os convênios firmados. |
| Execução e monitoramento | A prefeitura executa o Plano de Trabalho e envia documentos à secretaria. | Os escritórios regionais acompanham a execução. |
| Prestação de contas | A secretaria confere a prestação de contas enviada pela prefeitura e realiza as correções necessárias. | A prefeitura envia documentos à secretaria |

Fonte: Adaptado pela autora a partir da proposta de Fiani (2016)

Nota: com dados extraídos das entrevistas com gestores municipais.

4.4 Exame da dinâmica de interação dos arranjos institucionais dos pequenos municípios da região do IDENE e suas capacidades estatais.

As diferenças, expostas na seção 4.3, entre a definição tal como prescrita do convênio em relação à sua operação concreta e a contextualização das capacidades estatais dos municípios que realizam estes convênios em conjunto com o IDENE, mostram que há uma limitação no modo de operar municipal que leva as pequenas prefeituras a elaborarem os instrumentos de transferência por vias diversas. Resta indagar de que maneira esta capacidade e sua potencialidade da gestão pública municipal interagem com o arranjo institucional formado pelos por estes instrumentos de transferência de recursos *ad hoc*. Esta análise se torna importante na medida em que a comparação entre os arranjos institucionais práticos e normativos permite a observação das ações de todos atores envolvidos no processo, de maneira que se percebe o funcionamento do convênio como um ponto de influência de

interesses para além das diretrizes governamentais e municipais, ou seja, um reflexo das relações federativas desiguais no Brasil.

Para o estudo do arranjo institucional comparado à capacidade estatal, serão apresentados critérios utilizados pelos acadêmicos do assunto. A análise da capacidade estatal se mantém conforme a metodologia de Pereira e Rezende (2017). O estudo de arranjos institucionais coloca, além do estudo de Pires e Gomide (2013), a proposta teórica de Lotta (2014), que apresenta as perspectivas de integração horizontal, integração vertical, dimensão territorial, dimensão de participação social, e de dimensão político-representativa para esta análise, de acordo com os conceitos apresentados na seção 3.5. Desta maneira, utilizar-se-á cada fase de execução da política e, dentro de cada uma delas, será examinado o mecanismo de interação entre arranjo institucional para, por fim, entendê-las a partir das capacidades municipais. Os processos podem ser acompanhados através do Quadro 4.

A primeira fase identificada do convênio diz respeito ao planejamento do instrumento. Nela, vê-se uma grande atuação de atores externos ao Governo de Minas Gerais, em especial do próprio município e dos deputados majoritários da região. Três aspectos de análise do arranjo institucional se envolvem de maneira muito significativa neste primeiro momento: percebe-se a integração horizontal nos processos da prefeitura para captar o recurso; a integração vertical na importância do deputado para articular o recurso junto ao governo; e a participação social no esforço da prefeitura de captar as demandas municipais em conjunto da população. Para efetivar o empenho dos gestores na busca por recursos externos, a prefeitura necessita do apoio de um parlamentar próximo ao governo. E, para direcionar a própria captação, o prefeito utiliza-se de mecanismos de decisão democrática e assertiva, ainda que esta demanda seja distorcida posteriormente para se adequar às diretrizes do governo estadual.

Cabe destacar que, em relação a participação social, as prefeituras possuem diferentes vivências. Com excessão de um representante municipal entrevistado, todos os demais afirmaram ter recursos e mecanismos próprios para captar a demanda da população. Esta atuação próxima à sociedade pode ser ilustrada pela iniciativa da prefeitura de Couto Magalhães para arcar com investimentos que a prefeitura, sozinha, não poderia realizar. O prefeito do município conta que eles realizaram uma espécie de parceria com as comunidades locais, de forma que cada um dos atores “entra com a parte” que consegue arcar.

A influência da prefeitura no cotidiano da população também é um aspecto de interação horizontal. Considerando que o grande empregador das pequenas cidades do Norte e Nordeste de Minas Gerais é o Setor Público (PEREIRA, 2007), pode-se inferir que a Administração Pública sofre influência direta das demandas locais tanto nos aspectos de serviços oferecidos como parte de políticas públicas, mas também em questões que se relacionam com demandas pessoais de habitantes ligados à gestão municipal. Pereira (2007) explica que:

[...] Normalmente essa dependência pode ser considerada um vínculo econômico pois inúmeras pessoas são empregadas pela prefeitura ou de algum modo dependem dela para viver. Mesmo as empresas privadas mantêm essa relação de dependência, seja fornecendo seus produtos à prefeitura, seja prestando-lhe serviços (PEREIRA, 2007, p.207).

Esta organização no arranjo corrobora a análise das capacidades estatais nestes municípios. Entre os resultados do IGPM apresentados para cada segmento, a potencialidade relacionada à capacidade política é a mais desenvolvida, o que demonstra que a existência dos conselhos contribui para que as demandas da população sejam consideradas durante o processo de captação de recursos via convênio. Contudo, pela baixa potencialidade relacionada à capacidade institucional-administrativa, os esforços dos gestores locais são limitados pela sua própria qualificação, fazendo com que a posteriori seja necessário adaptar esta demanda às exigências estaduais.

Na ótica do governo, pode-se dizer o oposto. Há uma lacuna no que se refere a integração horizontal dentro do IDENE. Os setores responsáveis pelo convênio dentro do Instituto são completamente segregados, de forma que o fiscal regional, que verdadeiramente conhece a situação do município, não é considerado nas definições do direcionamento de recursos. O único setor que tem contato com os relatórios dos escritórios regionais é o de prestação de contas que, por sua vez, só recebe o processo do convênio quando este deve ser finalizado. Isto causa um certo distanciamento dos tomadores de decisão do IDENE em relação aos efeitos da dimensão territorial dos convênios de saída da instituição. Assim, estando o deputado mais próximo da realidade do município, este parlamentar demonstra assumir maior respostabilidade na articulação dos recursos, substituindo o IDENE como ator central no processo de transferência *ad hoc*.

Pinto, Gonçalves e Neves (2013) demonstram que a existência de um órgão centralizado para direcionar políticas públicas é essencial no que se refere às ações programáticas de governo. Assim, quando se tem uma agenda política concisa voltada para objetivos em longo prazo as ações da Administração Pública devem ser, dentro de uma visão sistêmica, padronizada quanto às suas finalidades. Entretanto, considerando as diversidades do Brasil, e especificamente o caso de Minas Gerais, que é destaque por sua heterogeneidade, é importante que as políticas sejam capazes de se adaptar às necessidades e contextos locais.

Assim, o deputado, como um grande ator no processo do convênio, carrega em si o papel político-representativo na fase de planejamento do convênio, ficando intrinsecamente incumbido de facilitar a aproximação das prefeituras das transferências voluntárias. Esta posição adquirida pelos parlamentares é compreensível pelo seu próprio sentido de existência, mas também pelos interesses políticos que movem estes representantes. O deputado e a prefeitura, aparecem como atores centrais na primeira fase do arranjo institucional do convênio, deixando a representação estadual em segundo plano.

Na fase seguinte, de decisão, na qual se concretiza a assinatura do convênio, ainda percebe-se a atuação do deputado como protagonista. Ao parlamentar está vinculada a atividade de articulação com a secretaria, aspecto que determina, na visão dos prefeitos entrevistados, a decisão de firmar ou não o convênio por parte do Estado. De acordo com o Prefeito de Ponto Chique, a “campanha está ligada ao repasse de recursos. A história é a mesma”.

As atividades dos deputados nos arranjos do convênio seguem o critério político-representativo, na medida em que, por terem sido empossados a partir de instituições democráticas, eles possuem legitimidade para agir desta maneira. Isso significa que mesmo baseada em interesses eleitorais, a atuação do parlamentar é legítima e precisa ser entendida como parte das articulações nos instrumentos de transferência de recursos voluntários. Além disso, o papel histórico das oligarquias regionais deve ser considerado como um fator de influência dentro dos municípios.

É compreensível que a interação vertical deste grupo de municípios seja um pouco mais desenvolvida que a interação horizontal, tendo em vista que boa parte dos

recursos advém de receitas de transferências voluntárias, que dependem certamente da articulação deste municípios para com outros entes. De acordo com IPEA (2001), citado por Pereira (2007), os incentivos fiscais promovidos pelo governo do estado e pelo governo federal na região têm proporcionado a oportunidade de reestruturar sua base agrícola rumo à industrialização. A principal fonte de recursos destes municípios são os repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), porém eles ainda são insuficientes. Desta maneira, as prefeituras tendem a procurar recursos, sobretudo para investimentos, a partir de intervenções de deputados estaduais e federais.

Alguns [representantes das prefeituras do Norte e Nordeste de Minas Gerais] afirmaram que enviam projetos para órgãos e instituições variados, enquanto outros alegaram que nem sempre a equipe técnica as prefeituras possui conhecimento suficiente para a elaboração de projetos de acordo com as exigências das instituições de fomento e, por isso, acabam desentendes do fundo de participação (PEREIRA, 2007, p.196).

Assim, seria essencial que os setores estatais responsáveis pela legislação do convênio considerassem a existência destes atores na articulação do instrumento, pois desta maneira a lei poderia ser repensada para que, mesmo com a participação dos “facilitadores”, o município se tornasse mais autônomo no processo. Segundo o prefeito de Ponto Chique, é necessária “mais igualdade [porque] quem é da base tem mais privilégio”.

Mais uma vez, observa-se a falta de integração, agora no sentido vertical, por parte do Governo de Minas Gerais. Ao longo de todas as entrevistas foi identificado que é responsabilidade do município adaptar-se às diretrizes do IDENE. O Diretor Geral do Instituto considera que a entidade possui expertise em relação às necessidades que o Norte e Nordeste de Minas vivenciam. Contudo, os prefeitos demonstraram que falta, nos instrumentos que direcionam recursos voluntários, mais flexibilidade para que estes possam ser aplicados às dimensões territoriais das suas verdadeiras carências. O apoio do IDENE na elaboração dos Planos de Trabalho às prefeituras não foi considerado um tópico para a integração vertical, visto que mesmo entre os gestores do governo houve dissenso se há ou não este tipo de auxílio.

Ainda na fase de decisão, percebe-se o primeiro sinal de integração horizontal no Governo de Minas Gerais, quando outra secretaria, a SEGOV, é notificada e incorporada ao processo do convênio. Isto mostra certo alinhamento interno quanto ao fluxo de despachos

governamentais, na medida em que a SEGOV verifica se o repasse condiz com as diretrizes da gestão, mesmo que os interesses sejam puramente político-eleitorais. Além disso, a partir da entrada da SEGOV no processo é possível levantar a hipótese de uma participação do governo estadual anterior à toda articulação do convênio. Desta maneira, haveria de forma prévia a qualquer articulação para transferência de recursos um espectro de entidades, incluindo municípios, que são passíveis de se relacionar com o governo. O Chefe de Gabinete do IDENE explica que as prefeituras com maior relação com o governo possuem mais facilidade para firmar convênios, o que pode significar a existência de uma diretriz política anterior às decisões do IDENE que oriente à respeito das prefeituras mais próximas, ou não, da agenda governamental.

A fase de financiamento coloca o Governo de Minas Gerais como ator central exposto neste arranjo. Esta é a fase na qual há, de fato, a transferência do recurso, e para este feito os gestores governamentais necessitam realizar contato com outros agentes internos para que o recurso seja liberado e repassado. O Chefe de Gabinete do IDENE cita que a articulação nesta fase é ainda mais intensa quando os processos são de interesse da alta gestão. A fala deste entrevistado corrobora o entendimento dos prefeitos em relação à ligação dos interesses políticos com o repasse de recursos.

Durante a execução do convênio a prefeitura volta a ser o ator central do processo, com participação praticamente nula do IDENE, a não ser pelo acompanhamento por parte dos escritórios regionais. A análise do arranjo institucional permite a interpretação desta fase como um ponto de quietude na comunicação entre estado e município. A atuação dos fiscais regionais, que na visão dos gestores estaduais é de grande importância, não foram ao menos citadas por parte dos gestores municipais, considerando que as entrevistas mostraram que os prefeitos não interpretam dificuldades neste estágio. Desta maneira, ainda que o convênio esteja previsto como um dispositivo de parceria para a realização de um objeto comum, no momento próprio de executar a matéria pouca é a interação. Isso coloca o instrumento como meio de delegar tarefas às municipalidades, desconsiderando sua verdadeira capacidade de praticá-las, o que de certa maneira demonstra a confiança por parte do estado nos mecanismos político-representativos do arranjo institucional. Entretanto, as entrevistas mostraram que os representantes municipais interpretam esta distância mais como indiferença por parte governo e menos como credibilidade, tendo em vista que todos os

representantes do IDENE entrevistados entendem que o município está desqualificado para executar convênios complexos, e mesmo assim o governo não oferece auxílio na execução.

A falta do apoio do IDENE durante o processo é sentido especialmente na fase final de prestação de contas. A segregação da equipe desta área em relação às demais equipes que participam do processo impedem que o governo tome conhecimento das dimensões territoriais daquele convênio, fazendo com que a interpretação da realização, ou não, do objeto do instrumento seja mais objetiva nesse período em relação às demais fases do processo. Apesar desta distorção, as entrevistas com a equipe de prestação de contas mostraram que há um elevado esforço por parte do IDENE para que quaisquer problemas referentes às contas possam ser sanados sem a necessidade de acionar recursos de sanção, revelando, no fim do instrumento, o ápice de integração horizontal entre estado e município, sem a necessidade de atores na articulação.

De maneira geral, é possível entender que o processo legal do convênio não conversa com as capacidades dos municípios que mais buscam por eles. No caso do IDENE, 77% dos convênios firmados durante os anos de 2015 a 2017 foram com pequenos municípios, sendo possível compreender que grande parte deles já encontraram dificuldades para se organizarem internamente, tendo em vista suas características de baixo desenvolvimento no aspecto institucional-administrativo, como o IGPM revela (**ver 4.1**). Porém, o fato de o município possuir uma equipe própria para captação de recursos demonstra que isto é uma prioridade nas gestões, tendo em vista que mesmo com as dificuldades relacionadas a uma gestão técnica há um esforço interno para a organização desta área. Além disso, percebe-se que motor do arranjo institucional do convênio é o próprio prefeito municipal. Este, quando visualiza oportunidades de recursos que sejam do seu interesse, promove as articulações necessárias para que a burocracia local seja capaz de executar o programa proposto, independente da área na qual o programa se encaixa.

O último aspecto apresentado em todas as etapas do arranjo institucional do convênio foi a troca de documentos. Na seção **4.3**, apontou-se, nas falas de diversos representantes municipais, a dificuldade das prefeituras em lidar com o excesso de documentos solicitados pelo estado. De acordo com estes prefeitos, vários documentos são pedidos mais de uma vez, e não há uma orientação que unifica todas essas necessidades burocráticas. Por mais simples que pareça ser, esta falta de instrução por parte do governo

corresponde ao maior ponto de dificuldade das pequenas gestões municipais do IDENE. Nas palavras do prefeito de Felisburgo, o convênio “poderia ser menos burocrático, ter menos desgaste, conseguir resolver as coisas de longe.” Este problema, além de lidar com a baixa capacidade institucional-administrativa das prefeituras, também gera dentro do governo uma lentidão nos processos, outro ponto de destaque dos entrevistados. “Poderia ser acompanhado mais rapidamente, principalmente da prestação de contas. A fiscalização poderia ser mais rápida”, de acordo com o Prefeito de Felício dos Santos. O Prefeito de Fronteira dos Vales também apresenta uma sugestão prática interessante, que unifica os documentos municipais nos arquivos do IDENE. De acordo com ele, a criação de uma “Identidade Municipal” tornaria os processos menos morosos e ainda permitiria que o estado fizesse um mapeamento melhor das necessidades municipais.

Seja pela necessidade de recursos ou pela necessidade de promoção de interesse da burocracia local, os arranjos institucionais dos municípios são tão importantes quanto as capacidades estatais na promoção de uma política pública. Estes arranjos estão sujeitos à pressões de diversos agentes, tanto internos quanto externos, que podem ser os interesses políticos, a burocracia, a sociedade, instituições privadas e outros entes governamentais. No que se refere à captação de recursos, a capacidade sociopolítica pode ser considerada mais importante do que a capacidade institucional-administrativa, já que mais do que qualificação para elaborar uma boa proposta de convênio para o IDENE, o mapeamento do arranjo institucional demonstra que viabilidade política e apoio parlamentar são peças centrais do processo

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição de 1988 prevê autonomia e independência das esferas de governo, descentralizando as responsabilidades alocativas de realização de políticas públicas de forma desigual entre os entes federados. Assim, ainda que existam funções que todos os entes exerçam de maneira conjunta ou complementar, existem também funções exclusivas de cada ente. De maneira contrária, a Carta centralizou a arrecadação da maioria dos tributos na esfera federal, o que gerou um desequilíbrio entre a quantidade de funções que o ente deve realizar em relação ao volume de recursos que arrecada para realizar tais funções. Esta desigualdade pressionou os cofres públicos das esferas municipais, em especial dos pequenos municípios, que possuem as mesmas responsabilidades de serviços públicos que municípios maiores, porém arrecadam menos recursos.

Este descompasse gerou a necessidade de se criar os mecanismos de transferências intergovernamentais obrigatórios, que se tornaram os grandes financiadores dos municípios de pequeno porte. Sem capacidade de arrecadação suficiente para cumprir suas funções, pequenas municipalidades financiam suas cidades a partir de recursos advindos de outros entes, criando uma relação de dependência para com estes instrumentos de repasse. Contudo, além destes instrumentos de caráter compulsório, a Constituição de 1988 previu também as transferências voluntárias, que ainda que possuem regulação e normas próprias, e são alocadas de maneira discricionária nos municípios e outras entidades pelos estados e União. Os instrumentos de transferência de recursos voluntários são importantes fonte para investimentos, obras e atividades locais dentro de pequenos municípios, de maneira que a maioria dos prefeitos adquirem uma função prioritária como representante municipal de captar recursos de fontes voluntárias.

Dentro das possibilidades de instrumentos de repasse espontâneo, tem-se o convênio, que funciona a partir da cooperação entre dois entes, sendo que um ente entra com a parte financeira, e outro ente com a parte executiva, além de uma possível contrapartida. Este tipo de instrumento tem sido muito utilizados entre estados e municípios de pequeno porte, pois ele permite que o estado financie nas municipalidades obras, serviços e bens, que estas não tem capacidade econômica para realizar, sem que o estado tenha que lidar com as especificidades relacionadas às obras locais. Desta maneira o estado define em conjunto com

o município um único objeto para execução dentro do convênio e repassa os recursos para realizá-lo. O município executa o objeto e, ao final, presta contas desta execução conforme estabelecido pelo convênio.

Contudo, além de os pequenos municípios não terem capacidade econômica para financiar seus próprios empreendimentos, sendo obrigados a recorrer ao convênio, eles também possuem baixas capacidades de gestão e estruturação interna, o que controverte, de certa maneira, as instruções legais do convênio. Assim, pela falta de qualificação dos gestores locais para estabelecer uma política autônoma de captação de recursos, seja própria ou externa, as pequenas municipalidades se veem carentes de contribuições externas que financiam os serviços básicos para a população. Restringidos por estas baixas capacidades, que também dificultam a captação de recursos de maneira autônoma, os pequenos municípios acabam se apoiando em suas capacidades sociopolíticas que, apesar de também serem consideradas baixas, permitem maiores articulações na busca por recursos.

As reduzidas capacidades estatais, combinadas com a constante necessidade por recursos, criam um arranjo institucional em torno do convênio que fortalece os relacionamentos em detrimento das instituições, reforçando as desigualdades causadas pelas disfunções do federalismo, e a dependência de parte dos municípios para com as transferências voluntárias. Os pequenos municípios da área de atuação do IDENE são apenas o espelho do que acontece no restante do país, ilustrando regiões de secas e abandono, mas com grandes potenciais inexplorados, que atraem a atenção de lideranças externas para construir suas áreas de influência. Logo, como em diversas áreas do orçamento e de repasses voluntários, a estagnação econômica possui funcionalidade política, o que complexifica a superação destas dificuldades em pequenos municípios.

Esta interação entre baixa capacidade estatal dos pequenos municípios e a distância do arranjo institucional do convênio em relação à lei levanta questionamentos interessantes sobre os verdadeiros interesses em torno deste instrumento. Conforme visto nos itens **4.3** e **4.4**, a potencialidade de gestão municipal do grupo de municípios estudada representa um reduzido desenvolvimento da prefeitura para realizar políticas públicas, o que gera um arranjo institucional dependente de atores externos, demonstrando a falta de apoio, por parte das instituições estaduais, para com as pequenas municipalidades. Os representantes governamentais já possuem conhecimento da reduzida qualificação destas municipalidades.

Assim, seria necessário que os responsáveis pelo relacionamento com os pequenos entes criassem uma política de capacitação em torno do processo do convênio. Uma simples linha de contato direta e mais presente do que os fiscais regionais seria suficiente para esclarecer as dúvidas referentes às técnicas do convênio, tendo em vista que as leis e os portais de instrução disponíveis ainda são confusos para a maioria dos gestores locais.

A participação dos deputados nos convênios de saída também merecem atenção por parte do governo. Ainda que exista, em momento anterior ao início do processo, o direcionamento dos recursos para as prefeituras que já são parceiras do governador, os parlamentares continuam sendo os grandes articuladores dos recursos voluntários do estado, tendo um papel de ator central na maioria das etapas do convênio. Ao mesmo tempo em que estas articulações são extremamente necessárias pelas dificuldades estruturais das prefeituras, a falta de regulação desta área incorporada à lei do convênio de saída faz com que os deputados ostentem grande parte do poder de barganha do instrumento. Por isso, tanto o município quanto o estado se tornam dependentes, indiretos, dos movimentos políticos destes atores, o que, ainda que seja legítimo, prejudica o desenvolvimento deste ente.

A última reflexão pressupõe a necessidade de compreender quais razões motivam tanto os parlamentares, quanto o estado, a definirem o município que receberá o recurso via convênio. Observou-se que as relações políticas com as lideranças governamentais são mais relevantes do que a filiação partidária dos representantes municipais no momento de firmar o convênio. Contudo, os municípios que firmaram convênio com o IDENE representam apenas 13% do total de municípios da região - 35 de um total de 258, o que corresponde a uma porcentagem pequena de municipalidades beneficiadas em relação ao volume de recursos disponíveis para este fim. Assim, para além da capacidade estatal, os arranjos institucionais constroem uma espécie de capacidade eleitoral dos municípios, que parece influenciar nas suas possibilidades de captação de recursos voluntários. Esta hipótese mostra uma limitação no presente estudo, sendo preciso um desdobramento para compreender o que determina, de maneira mais aprofundada do que o simples interesse político, o esforço do parlamentar e a viabilização do estado na arrecadação de recursos para este ou aquele município.

Por fim, o convênio se apresenta como uma grande solução para o concedente do ponto de vista técnico, na medida em que ele permite a delegação de uma tarefa para o

conveniente sem que se perca os ganhos políticos da concessão de recursos. No entanto, do ponto de vista do conveniente, este é um instrumento extremamente rígido em sua forma, mas que exige versatilidade do ente receptor. São inúmeras exigências direcionadas à municípios com baixa capacidade para executá-las. Além disso, pouca é a abertura dada ao longo do arranjo para a participação popular. Apesar de estar previsto em lei que o processo deve ser acompanhado pelas instâncias locais de controle, apenas o governo tem acesso às documentações de prestação de contas. “Tem que ter perseverança para conseguir, ter visão progressista” (Prefeito de Buritizeiro).

Apesar de ser um instituto com diretrizes políticas focalizadas no desenvolvimento e para o enfrentamento da seca no Norte e Nordeste de Minas Gerais, os convênios de saída do IDENE acabam por contribuir para a manutenção do círculo vicioso que envolve os mecanismo de transferência de recursos voluntários que decorre em partes do Pacto Federativo, fazendo com que a baixa capacidade estatal gere um arranjo institucional distante do que seria ideal em termos de autonomia para as municipalidades. Esta disfunção impede que os pequenos municípios da região saiam da situação de dependência causada pela falta de recursos institucionais, políticos e econômicos, pois é mais vantajoso para atores externos manter o poder sobre o convênio do que contribuir para que os municípios sejam autônomos nas suas fontes de receita.

6 REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula.** Rev. Sociol. Polit. [online]. 2005, n.24, pp.41-67. ISSN 1678-9873. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100005&lng=pt&tlng=pt> Acesso em: 5 out. 2017.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. **Descentralização e reforma do Estado:** a Federação brasileira na encruzilhada. Economia e Sociedade, [S.l.], v. 9, n. 1, p. 127-152, jan. 2000. ISSN 1982-3533. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/%208643123>> Acesso em: 24 out. 2017.

BAIÃO, Alexandre Lima; CUNHA, Armando Santos Moreira; SOUZA, Flávio Sergio Rezende Nunes. **Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros.** Rev. Serv. Público 68 (3) p.583-610 jul/set 2017. Disponível em <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1406>> Aceso em 26 set. 2017.

BALESTRIN, Alsones; VARGAS, Lilia Maria. **A dimensão estratégica das redes horizontais de PMEs: teorizações e evidências.** Rev. adm. contemp., Curitiba, v.8, n. spe, p. 203-227, 2004. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552004000500011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 20 maio 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 5 out. 2017.

___, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. População, **Estimativas de População: Banco de Dados.** Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2013/estimativa_2013_dou.pdf> Acesso em 22 de maio de 2018.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário.** Brasília, 2006. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/51/agro_2006.pdf> Acesso em 22 de maio de 2018.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos municípios brasileiros.** Brasília, 2015. Disponível em <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95942.pdf>> Acesso em 23 de nov. de 2017.

BRASIL. Lei nº8.666, de 21 de jun. de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 set. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/18666cons.htm> Acesso em: 22 maio 2018.

BRASIL. Lei das Eleições. Lei nº9.504, de 30 de set. de 1997. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 set. 1997. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-das-eleicoes/lei-das-eleicoes-lei-nb0-9.504-de-30-de-setembro-de-1997>>. Acesso em: 24 maio 2018.

BRASIL. Lei nº6.170, de 25 de jul. de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 26 set. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm> Acesso em: 22 maio 2018.

BRASIL. Lei da Transparência. Lei nº 12.527, de 18 de nov. de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 nov. 2011 (Edição Extra). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 26 fev. 2015. Acesso em 21 out. 2017.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais e legais**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpm.pdf> Acesso em: 10 out. 2017.

BRASIL. Portaria Interministerial nº507, 24 nov. 2011. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://portal.convenios.gov.br/images/docs/CGNOP/portarias/PORTARIA_INTERMINISTRIAL_No_507-24_NOVEMBRO_2011.pdf> Acesso em: 22 maio 2018.

BRASIL. Senado Federal Secretaria Especial de Editoração e Publicações Subsecretaria de Edições Técnicas. **Código Tributário Nacional e Legislação Correlata**. Brasília, 2012. Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496301/000958177.pdf>> Acesso em: 11 out. 2017.

CATAIA, Márcio. Federalismo brasileiro. **As relações intergovernamentais analisadas a partir das transferências voluntárias** (União/Municípios). Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica. Revista Geográfica de América Central, vol.2, julio-diciembre, 2011, pp.1-16. Disponível em: <<http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/view/2799/2677>> Acesso em: 10 out. 2017.

FARIA, Luiz Carlos. **Competência específica, eficiência e resolutividade no processo de captação de recursos para investimentos aos municípios**. Dissertação (monografia de especialização) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2014. Disponível em <http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/3735/1/CT_GPM_2013_15.pdf> Acesso em 27 de nov. 2017.

FIANI, R. **Uma avaliação crítica da teoria de rent seeking**. Rio de Janeiro: UFRJ/IE, 2003. Trabalho apresentado em Seminário promovido pelo Instituto de Economia - UFRJ, 23 set. 2003. Disponível em <http://www.ie.ufrj.br/eventos/seminarios/pesquisa/uma_avaliacao_critica_da_teorica_de_rent_seeking.doc> Acesso em 26 de maio 2018.

FIANI, Ronaldo. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (Ed.). **Capacidades Estatais e Democracia Arranjos Institucionais de Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, 2016. V. 1, p. 57 – 81.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2008

GOMES, Emerson Cesar da Silva. **Fundamentos das transferências intergovernamentais**. Revista do TCU. 2007, n.110, pp.28-40. Disponível em <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/415>> Acesso em: 11 out 2017.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. **Capacidades Estatais e Democracia** – Arranjos Institucionais de Políticas Públicas. IPEA. Brasília, 2014. 385p.

GUEDES, Kelly Pereira; GASPARINI, Carlos Eduardo. **Descentralização fiscal e tamanho do governo no Brasil**. Rev. Econ. aplic., São Paulo, v. 11, n. 2, p. 303-323, abril-junho 2007. Disponível em <<https://www.revistas.usp.br/ecoa/article/viewFile/953/965>> Acesso em: 11 out. 2017.

LOTTA, Gabriela. **Novos Arranjos Institucionais** – variáveis analíticas e breves conclusões. In: Programa de Aperfeiçoamento para Carreiras, Seminário “Capacidades Estatais e Transformações na Administração Pública Federal, 2014. Escola Nacional de Administração Pública, Brasília. Disponível em <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1281>> Acesso em 27 de nov. 2017.

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. **Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil**. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000100049>. Acesso em 25 Nov. 2017.

MALMEGRIN, Maria Leonídia. **Gestão de redes de cooperação na esfera pública** – 3. ed. rev. atual. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2015. 102p. : il. Disponível em <<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwiYjqbY6pXbAhWJDpAKHRqHBC0QFjAAegQIARAq&url=https%3A%2F%2Feducapes.capes.gov.br%2Fbitstream%2Fcapes%2F145387%2F1%2FPNAP%2520-%2520Bacharelado%2520-%2520Gestao%2520Redes%2520Coop%2520Esf%2520Pub.pdf&usg=AOvVaw0ewjEDPwDJ82ln5-vKhxLV>> Acesso em 20 de maio de 2018.

MATIAS-PEREIRA, José. **A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro**. Administração Pública e Governança Social. Viçosa, 2010. Disponível em: <<http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/21/22#.WjGg30qnHIU>>. Acesso em 24 maio 2018.

MELLO, Gilmar Ribeiro de. **Governança corporativa no setor público federal brasileiro**. 2006. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis. São Paulo: 2006. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-28072006-093658/pt-br.php>>. Acesso em 24 maio 2018.

MINAS GERAIS. Decreto 46.319, de 26 de setembro de 2013. Dispõe sobre as normas relativas à transferência de recursos financeiros da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, mediante convênio de saída, e dá outras providências. **Assembleia Legislativa de Minas Gerais**. Minas Gerais, 2013. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=46319&ano=2013&tipo=DEC>> Acesso em: 4 abril 2018.

MINAS GERAIS. Lei 21.076, de 27 de dezembro de 2013. Altera a Lei no 14.171, de 15 de janeiro de 2002, que cria o Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais – Idene –, e a Lei Delegada no 180, de 20 de janeiro de 2011, que dispõe sobre a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, e dá outras providências. **Assembleia Legislativa de Minas Gerais**. Minas Gerais, 2013.

Disponível em:

<<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=21076&ano=2013>> Acesso em: 10 out. 2017.

MINAS GERAIS. **Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais**,

Convênios/Parcerias de Saída de Recursos por concedente. Disponível em:

<<http://www.transparencia.mg.gov.br/convenios/convenios-de-saida>> Acesso em 22 maio 2018.

MINAS GERAIS. **Porta de Convênios de Saída e Parceria de Minas Gerais**, O

sistema/sobre. Disponível em: <<http://www.sigconsaida.mg.gov.br/o-sistema/sobre-sistema>> Acesso em 29 de maio de 2018.

MINAS GERAIS. Secretaria de Governo. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Catálogo de Serviços do Governo de Minas Gerais para Municípios**. Minas Gerais, 2017. 2 ed.

Disponível em: <<http://mg.gov.br/servico/catalogo-de-servicos-do-governo-de-minas-gerais-para-os-municipios>> Acesso em: 10 out. 2017.

MINAS GERAIS. **Tribunal Regional Eleitoral**. Eleições, Eleições 2016, Divulgação de Resultados: Base de Dados. Disponível em: <<http://www.tre-mg.jus.br/eleicoes/eleicoes-2016-1/divulgacao-de-resultados>> Acesso em: 22 maio 2018.

MONTEIRO NETO, Aristides. **Governos estaduais no federalismo brasileiro: Capacidades e limitações no cenário atual**. Texto para Discussão 1894, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2013. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2145/1/TD_1894.pdf> Acesso em 28 de nov. de 2017.

MOUTINHO, José da Assunção; KNISS, Claudia Terezinha. In: **IV Simpósio Internacional de Gestão de Projetos, Inovação e Sustentabilidade**. Anais: Transferências voluntárias como ferramentas para descentralização de políticas públicas: identificação de correlação entre variáveis. São Paulo, 2015. Disponível em <<https://singep.org.br/4singep/resultado/59.pdf>> Acesso em 27 de nov de 2017.

PEREIRA, Anete Marília. **Cidade média e região: o significado de Montes Claros no norte de Minas Gerais**. 2007. 351 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2007. Disponível em <<http://repositorio.ufu.br/handle/123456789/15921>> Acesso em 8 de abril de 2018.

PEREIRA, José Roberto; REZENDE, João Batista. **Gestão Pública Municipal**. 1. Ed:CRV. Curitiba, 2017.

PINTO, Mara Biasi Ferrari; GONÇALVES, Marcos Flávio R.; NEVES, Maria da Graça Ribeiro das. **Pensando a autonomia municipal: dilemas e perspectivas**. Boletim de Direito

Municipal, São Paulo, v. 20, n. 1, p.44-49, jan. 2003. Disponível em <<http://lam.ibam.org.br/predownload.asp?area=4&arq=encarte244.pdf>> Acesso em 21 out. 2017.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Governança e capacidades estatais**: uma análise comparativa de programas federais. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, June 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000200121>. Acesso 17 out 2017.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila; AMARAL, Lucas Alves. A revitalização da indústria naval no Brasil democrático. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (Ed.). **Capacidades Estatais e Democracia Arranjos Institucionais de Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, 2016. V. 1, p. 187 – 212.

RAMAGEM, Ricardo Dias. **Políticas Públicas para o Desenvolvimento Regional e sua contribuição para o desenvolvimento social**: interlocução, cooperação e coordenação. Dissertação (Monografia de especialização) - Escola Nacional de Administração Pública. Brasília, 2013. Disponível em <<http://acervodigital.mds.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/356/Ricardo%20Dias%200Ramagem.pdf?sequence=1>> Acesso em 10 de abril de 2018.

REPETTO, Fabián. **Capacidad estatal**: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina. INDES. Serie Documento de Trabajo I-52. Washington D.C, (2004). Disponível em <[https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/1173/Capacidad%20Estatal%20requisito%20para%20el%20mejoramiento%20de%20la%20Pol%C3%ADtica%20Social%20en%20América%20Latina%20\(I-52\).pdf?sequence=1](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/1173/Capacidad%20Estatal%20requisito%20para%20el%20mejoramiento%20de%20la%20Pol%C3%ADtica%20Social%20en%20América%20Latina%20(I-52).pdf?sequence=1)> Acesso em 28 de nov. de 2017.

REZENDE, João. B.; LEITE, Eduardo. T.; SILVA, Lucas. A.N. **Análise da economia e finanças dos municípios brasileiros de pequeno porte**: autonomia ou dependência? In: DERZI, Misabel. A. M.; BATISTA JÚNIOR, Onofre. A.; MOREIRA, André. M. (Orgs.). Estado federal e tributação: das origens à crise atual. Vol. 1. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015. Vol. 1, p. 199-222. (Coleção Estado Federal e tributação. 4 volumes). Disponível em <<http://49ga9f10blgreaqid23bdv7s.wengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2016/04/Artigo-do-livro-Estado-Federal-e-Tributação.pdf>> Acesso em 21 de maio de 2018.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. **A criação de municípios após a Constituição de 1988**. Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v. 17, n. 48, p. 61-89, Feb. 2002. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092002000100006>. Acesso em 23 Nov. 2017.

VELOSO, João Francisco Alves; MONASTERIO, Leonardo Monteiro; VIEIRA, Roberta da Silva, MIRANDA, Rogério Baueri. **Gestão Municipal no Brasil, um retrato das prefeituras**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2011. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=10200&Itemid=2> Acesso em 17 out 2017.

APÊNDICE A

Roteiro de entrevistas realizados com Prefeitos e Deputado Estadual:

1. Como é escolhida a área que será feita a proposta de convênio? Há algum estudo? Alguém de fora da prefeitura sugere? O Senhor conversa com a população para realizar esta decisão?
2. Como o Senhor identifica os recursos?
3. Há indicação dos recursos por alguém?
4. Quais os procedimentos para pleitear o recurso?
5. Como é elaborado o Plano de Trabalho do convênio?
6. Como se dá o processo de negociação do convênio?
7. Quem o auxilia ou viabiliza? Há apoio técnico ou político?
8. Quais são os aspectos mais relevantes para definir onde o Senhor irá pleitear o recurso?
9. Após a liberação do recurso, a execução segue rigorosamente o Plano de Trabalho?
10. Quais as principais dificuldades na execução?
11. É comum fazer modificações no Plano de Trabalho?
12. Como é feita a prestação de contas?
13. Quais as dificuldades encontradas?
14. O pessoal está capacitado para gerir o convênio?
15. De modo geral, qual a opinião do Senhor sobre o convênio? Há alguma questão que poderia melhorar?

Roteiro de entrevistas realizadas com representantes do IDENE:

1. É feito algum estudo par definir as áreas que serão disponibilizados os recursos para convênio?
2. Como é divulgada a disponibilidade de recursos destinados aos municípios da área do sistema SEDINOR/IDENE?
3. Como os representantes municipais solicitam os recursos?
4. O município tem dificuldade de elaborar o Plano de Trabalho?

5. Como e quem define o projeto que será financiado pelo recurso do convênio?
6. De que maneira os recursos de convênio são negociados? Há intermediários?
7. O IDENE se relaciona com as instâncias locais de controle ao celebrar um convênio?
8. De onde vem a maioria dos recursos para convênio?
9. Quais as principais dificuldades manifestadas ou observadas na prestação de contas do convênio?
10. É normal que os Planos de Trabalho sejam renegociados?
11. É comum abertura de Tomada de Contas Especial para convênios?
12. Quais as principais dificuldades observadas no processo do convênio por parte do IDENE?
13. De modo geral, qual a opinião do Senhor/da Senhora sobre o convênio?