6

Convênios de saída da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social de Minas Gerais (Sedese) decorrentes de emendas parlamentares: análise por demanda e porte dos municípios beneficiados (2007-2015)[1]

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.19.31-6

Ana Paula Karruz[2]

Luiz Eduardo Coelho Vidigal Martins[3]

Resumo: Este trabalho analisa os convênios de saída com as prefeituras mineiras, de 2007 a 2015, motivados por emenda parlamentar individual e executados pela Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social de Minas Gerais (Sedese). Com ambição descritiva, o estudo procura oferecer uma espécie de "fotografia" da destinação desses repasses, da perspectiva de seu potencial redistributivo e dos requisitos técnicos e burocráticos envolvidos na elaboração e execução dos projetos contemplados. Investiga se essas transferências voluntárias tendem a se concentrar em municípios a) com maior demanda por assistência social; e b) de maior porte (uma proxy para capacidade burocrática). Para retratar a necessidade local por assistência social, são consideradas diversas medidas:

1 Agradecemos os comentários da Profa. Geralda Luiza de Miranda em uma versão preliminar do manuscrito. Eventuais erros e omissões são exclusivamente dos autores.

2 Doutora em Políticas Públicas e Administração Pública pela George Washington University. Professora do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

3 Bacharel em Gestão Pública pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pós-graduando em Gestão de Projetos na Faculdade Pitágoras.

o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM); o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM); o Índice Mineiro de Responsabilidade Social – Dimensão Assistência Social (IMRS-AS); e a porcentagem da população vivendo abaixo de diferentes linhas de pobreza. Os resultados indicam que municípios com maior demanda por assistência social tendem a firmar menos convênios e que quanto maior o porte do município, maior o número médio de convênios por município. Demanda e porte populacional não mostram associação estatisticamente significativa com os valores repassados.

Palavras-chave: Transferência Voluntária. Convênio de Saída. Emenda Parlamentar. Assistência Social. Redistribuição. Minas Gerais.

Abstract: *This article analyzes the discretionary transfers from Minas Gerais State Government to the state's municipalities; it focuses on transfers initiated through amendments to the yearly state budget laws – specifically, those amendments drafted by individual state legislators. Data covers all transfers processed and paid by Minas Gerais Department of Labor, Development and Social Assistance (Sedese), spanning from 2007 to 2015. The goal is to provide a detailed description, a sort of "photography" of these transfers' distribution, from the standpoint of a) the potential redistribution effects, and b) the paperwork and technical burden involved in requesting and applying such funds. The first of the two research questions investigates whether the transfers tend to favor municipalities with a greater demand for social assistance (i.e., less developed localities). The second, whether the transfers concentrate in municipalities with larger populations (a proxy for state capacity). Several indicators of demand for social assistance are applied, including the percent of the population living under different poverty lines, as well as three composite indexes—two of which resemble the global Human Development Index (HDI), and one specific to the institutionalization of the social assistance function at the local level. Findings suggest that municipalities with deeper demands are less often contemplated, and that population positively correlates with number of transfers. No statistically significant associations were detected relating transfer amount and either demand or population size.*

Keywords: *Discretionary Transfer. State Budget Law (Amendment). Social Assistance. Redistribution. Minas Gerais.*

1 – Introdução

Historicamente, a assistência social era um trabalho comumente realizado por instituições filantrópicas, como, por exemplo, as igrejas. Contudo, desde a Constituição Federal de 1988 (CF-88), a qual tornou a assistência social uma política pública, um direito de todo cidadão e dever do Estado, deu-se uma nova cara às políticas sociais. Logo, essa função do Estado passou a ser inserida na agenda política brasileira, levando ao surgimento de novos instrumentos, como instituições, programas, normas e convênios voltados à assistência social, nos âmbitos municipal, estadual e federal.

Além das inovações quanto aos direitos e garantias fundamentais, a CF-88 alterou a alocação de responsabilidades entre os entes federativos, direcionando atividades para o nível local, buscando conferir mais eficiência ao gasto público. Paralelamente, ampliou as transferências intergovernamentais, para atingir um maior equilíbrio regional na prestação de serviços. Essas transferências (repasses de recursos financeiros) são baseadas em determinações constitucionais, legais ou voluntárias (QUINTÃO, 2013).

O objeto do presente trabalho é o convênio do Estado de Minas Gerais para o exercício da função assistência social nos seus municípios, com foco nos convênios pactuados com as prefeituras. Especificamente, são aqui discutidos convênios motivados por emendas parlamentares individuais e firmados no período entre 2007 e 2015, abarcando, portanto, a gestão de quatro governadores[4], [5]. O tipo de transferência

4 Aécio Neves (PSDB), de janeiro de 2003 a março de 2010; Antônio Anastasia (PSDB), de março de 2010 a abril de 2014, tendo assumido o cargo em 2010 após renúncia de Aécio Neves; Alberto Pinto Coelho Júnior (PP), de abril de 2014 a janeiro de 2015, eleito vice-governador, assumindo diante da renúncia de Antônio Anastasia; e Fernando Pimentel (PT), de janeiro de 2015 até os dias atuais.

5 Durante o período analisado, quatro decretos regeram a celebração de convênios e prestação de contas dos convênios de natureza financeira, englobando os da assistência social. As alterações aduzidas por essa sequência de decre-

voluntária formalizado como convênio de saída constitui-se em um:

> [...] acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento de interesse recíproco, em que o concedente integra a Administração Pública do Poder Executivo Estadual, por meio do qual são conjugados esforços, visando a disciplinar a atuação harmônica e sem intuito lucrativo das partes para a realização de programa, projeto, atividade, inclusive reforma ou obra, serviço, evento ou aquisição de bens, mediante a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas no orçamento estadual (MINAS GERAIS, 2016b).

Em nível estadual, a função assistência social está concentrada na Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (Sedese)[6]. De acordo com o website dessa secretaria:

> A Sedese tem por finalidade planejar, dirigir, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado que visem ao fomento e ao desenvolvimento social da população, por meio de ações relativas à garantia da assistência social para o enfrentamento da pobreza, ao provimento de condições para a superação da vulnerabilidade social e à formulação e fomento das políticas públicas de trabalho e emprego. (MINAS GERAIS, 2016d)

Sobre as emendas parlamentares, Figueiredo e Limongi (2008) ensinam que são um dos principais momentos de atuação do Legislativo, uma oportunidade para o parlamentar participar na distribuição dos recursos, a fim de expressar suas prioridades, podendo assim chamar a atenção da sua base eleitoral, atendendo os interesses da mesma e fortalecendo a conexão com ela. A emenda parlamentar vem sendo utilizada em Minas Gerais como forma de fortalecer os municípios, mas deduz-se também

tos buscaram uma melhor operacionalização dos convênios e dizem respeito a pequenos detalhes quanto a requisitos burocráticos e flexibilização de alguns vencimentos para o convenente (município ou entidade), como será detalhado na Seção 2.1.

6 Em 2003, no governo Aécio Neves, a então Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência Social, Criança e Adolescente (Setascad) foi substituída pela Sedese.

que esse instrumento oferece aos deputados estaduais a oportunidade de consolidar a relação com seu eleitorado.

A vocação multifacetada dos convênios, combinada com as exigências técnicas e administrativas para sua aprovação e execução, ensejam questionar sobre o resultado distributivo deles decorrente. Para tanto, são delineadas quatro perguntas de pesquisa: 1.a) Convênios da Sedese tendem a se direcionar aos municípios com maior demanda por assistência social? 1.b) Esses municípios tendem a acumular maiores valores repassados via convênios com a Sedese? 2.a) São as municipalidades de maior porte, propensas a gozar de capacidade técnica mais desenvolvida, as mais prováveis de serem contempladas em número de convênios? 2.b) E em valor conveniado?

Note-se que o objetivo aqui é oferecer uma espécie de fotografia, uma primeira aproximação às questões elencadas acima, com finalidade descritiva. Apesar de organizar o esforço analítico em hipóteses levantadas na bibliografia acerca das motivações das transferências voluntárias, o presente estudo não se propõe a extrair inferências causais. Para produzir considerações sobre causação, seria necessário pautar-se por outro desenho de pesquisa, um que pudesse afastar explicações concorrentes àquelas que sustentam os recortes descritivos aplicados, os quais repousam em expectativas isoladas sobre potenciais fatores causais individuais.

O presente trabalho apoia-se em dados sobre convênios executados com municípios (i.e., indicações de transferências que prosperaram no Legislativo e no Executivo e foram pagas às prefeituras), extraídos do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. Para contextualizar as quatro questões de pesquisa, a Seção 2 esclarece conceitos-chave sobre o convênio de saída, incluindo o processo desde a sua proposição até a execução, e considerando os aspectos políticos, orçamentários e (potencialmente) redistributivos desse instrumento, além de explicitar as hipóteses. Na Seção 3 descrevem-se os dados e o método. A Seção 4 apresenta os resultados, sendo seguida pelas considerações finais, referências bibliográficas e apêndice.

2 – Contextualização

Convênios de saída motivados por emenda parlamentar em Minas Gerais

As receitas municipais são compostas por uma variedade de fontes, as quais Soares (2012) classifica em cinco grandes grupos: receitas próprias (e.g., oriundas do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU); transferências mandatórias definidas constitucionalmente (a exemplo do Fundo de Participação dos Municípios, cotas-partes estaduais e Fundeb[7]); repasses para financiamento do Sistema Único de Saúde; outras transferências legalmente determinadas (como as referentes a royalties do petróleo); e as transferências voluntárias estabelecidas por convênio advindas do governo federal, dos estaduais ou de outros municípios. Sobre esse último grupo, o website da Transparência Pública, gerido pela Controladoria Geral da União e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, explica:

> Os convênios assinados pelo Poder Público preveem obrigações para ambos os parceiros. Deveres esses que geralmente incluem repasse de recursos de um lado e, do outro, aplicação dos recursos de acordo com o ajustado, bem como apresentação periódica de prestação de contas (BRASIL, 2016).

Por meio dessa definição, a qual referencia relações de dois ou mais participantes, podem-se pontuar as diferenças entre os convênios de entrada e os de saída, no âmbito do governo mineiro. Nos convênios de entrada, os órgãos e/ ou entidades do Estado de Minas Gerais recebem recursos; já nos de saída, o Estado de Minas Gerais é o provedor de recursos para prefeituras e entidades (*e.g.*, Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE).

7 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

Apesar de possuírem pontos em comum, convênios são diferentes de contratos. No contrato, os interesses das partes são divergentes e opostos, enquanto que nos convênios os interesses são coincidentes entre os partícipes. Nos convênios, as pretensões são sempre as mesmas entre as partes, variando apenas o modelo de cooperação entre elas, de acordo com as possibilidades de cada uma, para a realização de um objetivo comum (COTA JÚNIOR *et al*., 2015).

Os convênios podem ser decorrentes tanto de iniciativa do Executivo quanto do Legislativo, quando concebidos por emenda parlamentar. A partir da CF-88, o Poder Legislativo ganhou forças com uma prerrogativa de propor emendas sobre despesa no projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA), podendo alterar o texto original do projeto dependendo da demanda, sem tirar sua responsabilidade de aprovar o orçamento da União, estados e municípios (OLIVEIRA, 2010 *apud* COTA JÚNIOR *et al*., 2015).

A autoria de emenda pode ser de um deputado (ou de um conjunto deles), de comissão ou do governador do Estado, de acordo com o artigo 226 do Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG). Há, portanto, vários tipos de emendas, mas este trabalho contempla a emenda parlamentar individual. No período em tela (2007-2015), houve 51.675 convênios de saída do governo mineiro, 18.040 (35%) motivados por emenda parlamentar individual. Dos 6.991 convênios de saída da Sedese, 3.723 (53%) originaram-se desse tipo de emenda. Do ponto de vista dos valores repassados, os convênios da Sedese por emenda individual somaram 117,2 milhões de reais, contra 650,6 milhões dos outros tipos de convênio de saída[8]. Ainda que o valor médio conveniado pela Sedese via emenda parlamentar individual seja inferior ao dos outros tipos de convênio de saída (30 mil versus 200 mil reais, aproximadamente), a emenda individual é considerada na literatura como um dos instrumentos mais fortes, se não o mais forte, de que legisladores dispõem para fortalecer o vínculo com o seu eleitorado (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002).

8 Esses valores são nominais e incluem convênios com municípios e entidades. *Vide* Tabela A1 para detalhes.

Sobre os montantes da emenda parlamentar individual, o valor da quota de cada parlamentar é definido pelo chefe do Executivo, em conjunto com a liderança do Governo, as lideranças das bancadas partidárias e o relator da Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária (CFFO) da ALMG. Segundo Cecílio (2014), as emendas são deduzidas da reserva de contingência prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias, que atualmente corresponde a pelo menos 1% da receita corrente líquida do Estado, a ser utilizado em casos de emergência. Essa quantia é repartida entre os 77 deputados estaduais da legislatura do momento e também os que estiverem afastados por ocuparem cargo em secretarias de estado. Hoje, as cotas são de R$ 1,5 milhão.

O parlamentar tem duas opções para distribuição dos recursos. Uma é decidir previamente suas emendas, sendo específicas para alguma entidade ou município executar; a outra é fazer a alocação posteriormente, quando o pagamento for autorizado. Os critérios de alocação das emendas ficam a cargo do parlamentar, podendo o valor ser destinado a uma ou várias secretarias de Estado. Para ultrapassar a cota, o deputado deverá obter aprovação de uma subemenda na CFFO.

Cecílio (2014) descreve dois momentos distintos no processo de indicação e aprovação das emendas parlamentares: um técnico e outro político. O aspecto técnico ocorre durante a tramitação da LOA, momento em que as emendas são indicadas, discutidas e aprovadas ou rejeitadas pelas comissões temáticas e pelo plenário da ALMG. Já o momento político aparece no processo de execução das emendas, quando são submetidas à aprovação do chefe do Poder Executivo (sanção da LOA), e na posterior autorização de pagamento.

Após acatada a emenda pelo Poder Legislativo, o proponente[9] deve apresentar um plano de trabalho com a especificação do objeto a ser executado, acompanhado de orçamento detalhado e demais documentos relacionados e específicos ao objeto

9 Segundo a terminologia da área, proponente é o convenente (município ou entidade) antes de o convênio ser firmado.

do convênio de saída a ser celebrado (MINAS GERAIS, 2015). Concomitantemente, o município ou entidade deve se cadastrar no Sigcon-MG – módulo saída (Sistema de Gestão de Convênios, Portarias e Contratos de Minas Gerais), preenchendo todas as informações requisitadas. Na Sedese, os documentos apresentados pelo proponente, juntamente com a proposta, serão analisados pela área técnica da secretaria, que efetua eventuais ajustes e complementações[10]. Após a anuência dessa área, o setor jurídico é responsável pela análise do texto da proposta de convênio. Caso não seja acatada, a proposta retorna para a área técnica para que se entre em contato com os responsáveis da entidade/ município com o fito de sanar as pendências. Solucionadas estas, o processo retorna ao setor jurídico, repetindo-se o ciclo até que o convênio esteja apto para aprovação.

Ao ser liberado pelo setor jurídico, o convênio deve ser assinado por ambas as partes, proponente e concedente. Posteriormente, a peça fica sujeita à autorização do ordenador de despesa (secretário da Sedese) e da Secretaria de Estado de Governo. Aprovado, o convênio é publicado na imprensa oficial e o pagamento executado pela Diretoria de Planejamento, Orçamento e Finanças da Sedese. Caso não seja pago, o convênio pode ser prorrogado pelo tempo que a entidade/ município não recebeu o recurso[11].

Como apontado, a aprovação (ou não) da indicação de emenda fica sujeita a decisões burocráticas e políticas. Com base em um questionário respondido por 36 (47%) dos 77 deputados estaduais mineiros, Cecílio (2014) apurou que, da perspectiva da maioria deles (56%, ou 20 deputados), a principal razão para rejeição de uma emenda é "uma decisão burocrática", seguida por "uma decisão do Executivo" (33%, ou 12 deputados); "outra

10 O procedimento descrito reflete a praxe da Sedese; não é sabido se é o mesmo para convênios de saída gerenciados por outras pastas.

11 Por exemplo, se o Estado efetuou o pagamento somente seis meses após a data prevista, o convênio pode ser prorrogado, de ofício, por seis meses (duração do atraso) para que o convenente disponha de tempo suficiente para concluir o convênio.

situação" e "uma decisão da liderança do governo" foram alternativas escolhidas por 8% e 3% dos deputados ouvidos, respectivamente.

Ocasionalmente, há situações em que o Estado não consegue fazer o pagamento de alguns convênios. Além da falta de orçamento, o não pagamento pode ocorrer por outros motivos, de natureza burocrática. Entre os deputados respondentes ao questionário de Cecílio (2014), as situações consideradas mais comuns para o não pagamento de emendas aprovadas são[12]: pendências de prefeituras e entidades nos órgãos de prestação de contas (29 deputados); não apresentação de documentação legal em tempo hábil (22 deputados); uma decisão exclusiva do Executivo (21 deputados); e falta de recursos do Estado (18 deputados).

Sucedendo a descrição do fluxo das emendas parlamentares ao orçamento, de sua proposição até a execução, esta seção encerra-se com uma breve discussão sobre as normas (decretos) que vigeram ao longo do período 2007-2015 para verificar as mudanças ocorridas, explanando sobre possíveis efeitos nos convênios da assistência social. A base da legislação sobre celebração e prestação de contas de convênios em Minas Gerais foi o decreto n. 43.635, de 20 de outubro de 2003, subscrito pelo governador Aécio Neves. Posteriormente, foi alterado pelo decreto n. 44.293, de 10 de maio de 2006, o grande destaque sendo a instituição do Cadastro Geral de Convenentes (Cagec), o qual buscou facilitar a verificação da situação de regularidade dos municípios e entidades[13]. Já o decreto n. 45.949, de 9 de abril de 2012, aduziu uma pequena alteração em relação ao aditamento de ampliação de metas físicas, limitando a possibilidade de ser feito esse aditamento para apenas uma vez, salvo algumas exceções.

12 Para esse item, o instrumento aplicado por Cecílio (2014) permitia a marcação de até duas alternativas.

13 O Cagec reúne e monitora várias informações dos convenentes, como endereço da sede, nome do presidente da entidade, telefone, regularidade perante o FGTS e INSS. O Sigcon bloqueia o andamento do processo caso a entidade ou município esteja irregular no Cagec.

Todas as três provisões citadas acima foram revogadas pelo decreto n. 46.319, de 26 de setembro de 2013, que entrou em vigor a partir de 1º de agosto de 2014. Nenhuma grande mudança foi imposta que poderia agravar drasticamente o custo de transação para os proponentes; pelo contrário, houve um alargamento do período para submissão da prestação de contas final, de até 60 dias para até 90 dias após o término da vigência do convênio. Uma demanda que possivelmente aumentou a carga burocrática dos convenentes foi a cobrança do relatório de monitoramento de metas. Esse documento, preenchido pelo convenente, declara em que ponto da execução do convênio a entidade se encontra, buscando facilitar o acompanhamento e a fiscalização por parte do concedente. Percebe-se que, apesar de várias mudanças, as mesmas foram pontuais e incrementais – nada que, em nossa avaliação, levasse a elevação ou redução expressiva do número de convênios devido a variações nos trâmites processuais.

Vocação política, fiscal ou social? O potencial redistributivo dos convênios de saída da Sedese

As transferências voluntárias representam uma parcela tímida dos orçamentos municipais, até mesmo quando comparadas com as demais modalidades de transferência (ARRETCHE, 2012). Analisando o período 2002 a 2010, Karruz (2016) apurou que as transferências discricionárias do governo federal para os municípios representaram, em média, 2,70% das receitas totais destes, enquanto as transferências dos governos estaduais corresponderam a 1,84%[14]. Ainda que modestos, esses fluxos podem representar importante valor, tanto do ponto de vista político quanto orçamentário.

A literatura tem descrito transferências voluntárias por lentes variadas: política, orçamentária e redistributiva. Do ponto de vista político, há três aspectos a salientar; um deles concerne

14 Para esses cálculos, Karruz (2016) considerou o conjunto de municípios (n = 5.563) com informação disponível na Finbra – Finanças do Brasil, um banco de dados gerido pela Secretaria do Tesouro Nacional.

à oportunidade que as transferências concedem ao deputado estadual para expressar suas prioridades em relação a políticas públicas – um momento em que ele pode buscar fortalecer sua base eleitoral, atendendo os interesses dos seus eleitores (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008). De acordo com o levantamento primário de dados realizado por Cecílio (2014) via questionário aplicado aos deputados mineiros, fica claro que o critério mais popular (32% dos respondentes) de seleção das entidades contempladas com a indicação de emendas parlamentares individuais é a localização da entidade na base eleitoral do próprio deputado estadual[15] – achado que reforça a tese da importância política desse instrumento.

Outro aspecto político toca a relação entre os Poderes Legislativo e Executivo. Em vários momentos, o Executivo tem prerrogativa de bloquear a execução das emendas parlamentares (e.g., no momento da ordenação da despesa). Não é à toa que 21 (58%) dos deputados estaduais acreditam que suas emendas deixaram de ser executadas devido a uma decisão exclusiva do Executivo[16], de acordo com a amostra de Cecílio (2014).

O caráter político-partidário das transferências voluntárias da União (TVU) para os municípios tem sido explorado recentemente por estudos de grande robustez metodológica; resultados indicam que essas transferências tendem a penalizar municípios chefiados por prefeitos de partidos oponentes ao do presidente que ganharam por uma pequena margem (BROLLO; NANNICINI, 2012), e a favorecer municípios governados por

15 Esse item do questionário de Cecílio (2014) solicitava aos deputados que selecionassem, de uma lista, três critérios mais relevantes na seleção de entidades. A segunda opção mais marcada foi "A organização da entidade e a pessoa de seu dirigente", com 25 (23%) do total de 108 respostas, seguido de "A vinculação do projeto com a política de assistência social", com 21 marcações (19%).

16 "Quando indagados se todas as emendas indicadas no período de 2009 a 2012 haviam sido executadas, 29 deputados (80%) responderam que sim e 6 (17%) responderam que não, tendo 1 (3%) assumido a legislatura no início de 2013, portanto, após o período de indicações e não se pronunciou nessa questão." (CECÍLIO, 2014, p. 131).

prefeitos do mesmo partido do presidente, mesmo após o controle por uma série de condicionantes alternativos, incluindo o nível de pobreza dos municípios (NUNES, 2015). Um argumento análogo, ao nível do governo estadual, seria plausível.

Para alguns autores, as transferências possuem outra vocação principal. Prado (2003) assevera que esses recursos deveriam ser utilizados de forma suplementar, para ajustamento emergencial e de curto prazo. Do ponto de vista orçamentário, apesar de o valor médio das transferências discricionárias ser diminuto quando comparado com o orçamento municipal, no contexto atual, em que os municípios têm uma grande carga de responsabilidade, alta vinculação de receita e pouca sobra para investirem em outras políticas públicas, esse influxo de recursos é atrativo.

Além do valor político e fiscal, transferências voluntárias poderiam atuar como promotoras de um processo redistributivo, buscando reparar a desigualdade encontrada nos municípios mineiros. Para Soares (2012), é incerta essa expectativa, pelo menos no que tange aos convênios com a União, foco da autora[17]. Transferências voluntárias não têm essa ambição expressa em suas definições; ademais, ser favorecido com convênio requer certa capacidade burocrática, ativo menos escasso em municípios de maior porte, para navegar os trâmites burocráticos e atender adequadamente requisitos como a prestação de contas.

Neste trabalho, a investigação atenta para uma visão particular de redistribuição, a qual não se interessa especificamente pelo apoio que um ente federativo pode proporcionar a um ente com maiores dificuldades fiscais, mas sim à demanda pela função de assistência social. Essa demanda pode ser representada pelo grau de carência material dos municípios, por exemplo. Nesse sentido, medidas como porcentagem da população abaixo de uma certa linha de pobreza seriam mais reveladoras de necessidade do que um índice que reflita a saúde fiscal do município.

17 Acredita-se que o mesmo argumento possa ser tecido em relação às transferências dos estados para os municípios.

Redistribuir, na conotação aqui empregada, diz respeito à frequência e à intensidade com que municípios de maior pobreza são contemplados pelos convênios da Sedese.

Assim, cabe discorrer sobre quais manifestações de necessidade ou demanda poderiam ser consideradas na investigação de um potencial papel redistributivo dos convênios de saída da Sedese. Soares e Neiva (2011) aplicam o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos estados para testar a hipótese da existência de um papel redistributivo das transferências da União. Esses autores encontram evidência de que as transferências tenderam a favorecer unidades da federação com menores valores de IDH – *i.e.*, menos desenvolvidas. Nunes (2015) operacionaliza o conceito de carência através do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), similar ao IDH, porém disponível em periodicidade anual. O autor não encontrou associação entre pobreza e uma variável binária sobre o recebimento de TVU (recebeu, não recebeu); todavia, no conjunto de municípios beneficiados, parece haver uma relação negativa entre nível de desenvolvimento e valor repassado.

Note-se, todavia, que as referências acima não são específicas aos convênios relacionados à assistência social. Não se conhecem indicadores sociais próprios dessa área que norteiem a ação dos municípios em assistência social. Sendo pobreza um fenômeno multidimensional, os indicadores usualmente aplicados para descrevê-la quedam parciais, e tipicamente são medidas mais voltadas à renda, dada a relativa facilidade de levantamento dessa característica em nível domiciliar. O desafio a vencer é captar as condições de pobreza na perspectiva multidimensional, que abarca as noções de vulnerabilidade e de risco. A estratégia aqui utilizada, descrita na seção sobre métodos, foi abordar a demanda municipal por assistência social por meio de uma variedade de indicadores de desenvolvimento e pobreza, cada qual trazendo uma visão ligeiramente diferente do fenômeno que se quer descrever.

Não sendo a literatura conclusiva sobre a existência de um papel redistributivo, ainda que teórico, das transferências voluntárias,

não há sustentação para se elaborar uma hipótese direcional sobre essa potencial relação. Assim, a hipótese de trabalho reduz-se à hipótese nula de inexistência de uma associação entre carência e número de convênios ou montante repassado.

Capacidade estatal, porte do município e execução na assistência social

A capacidade do governo e da administração pública de requisitar e colocar projetos em prática, da aprovação ao campo e à prestação de contas, é um tema que vem gerando interesse crescente. Para Soares (2012), a dimensão técnica é uma das vertentes explicativas, pelo menos em teoria, da distribuição das TVU entre os municípios:

> Assim, municípios com menor disponibilidade de recursos financeiros, humanos e técnicos podem encontrar dificuldades para atender as exigências para celebrar e executar os convênios e serem preteridos na distribuição de TVU. Uma reclamação recorrente dos órgãos e entidades federais é que faltam bons projetos porque os governos subnacionais seriam ineficientes na apresentação de propostas factíveis e que estes teriam dificuldades para executar os convênios celebrados em conformidade com a legislação, o que provoca inadimplências e bloqueio no recebimento de novos recursos (SOARES, 2012, p. 22).

Uma narrativa semelhante em nível estadual poderia ser tecida, porém não foram identificados estudos específicos a essa unidade de análise. No que tange à assistência social, há o estudo de Sátyro, Cunha e Campos (2016), que investiga a associação entre capacidades estatais e a implementação e gestão da política de assistência social, tomando por variável dependente a taxa de execução financeira ajustada do Fundo Municipal de Assistência Social, que reflete a utilização de recursos federais disponíveis nos fundos municipais. Esses autores salientam a dificuldade em apreender a noção de capacidades estatais:

> De modo geral, associa-se a capacidade estatal à habilidade de implantar decisões e conseguir alcançar fins

> almejados pelo Estado (Gomide, 2016). Numa sugestiva revisão da literatura, Cingolani (2013, p. 27) identifica sete dimensões do poder do Estado nos estudos que trabalham com esse conceito: coercitiva, militar; fiscal; administrativa e de implementação; transformativa, de industrialização; relacional, de cobertura territorial; legal; e, por fim, política; todas utilizadas separadamente ou combinadas em estudos de diferentes campos. A multidimensionalidade do conceito tem gerado análises de amplitude variada, desde unidimensionais até as derivadas de índices produzidos a partir de algumas delas (Cingolani, 2013). Além disso, capacidades estatais não são fixas e atemporais, variando no tempo, no espaço e conforme a área de atuação do Estado (Gomide, 2016). (SÁTYRO; CUNHA; CAMPOS, 2016, p. 286-287).

Apoiando-se no princípio da parcimônia e restritos pela disponibilidade de dados, Marenco, Strohschoen e Joner (2016), assim como Sátyro e coautores (2016), operacionalizam a noção de capacidades estatais em torno do tipo de vínculo (*e.g.*, estatuário, temporário) e grau de profissionalização da burocracia (*e.g.*, com formação superior). Esse último estudo não encontrou evidência que embasasse um elo causal entre execução financeira e os vínculos e profissionalização da burocracia, o que faz os autores acreditarem que são as forças da demanda por proteção social *(i.e.*, carência, vulnerabilidade) as preponderantes na implementação da função assistência social nos municípios. Na contramão, Batista (2015) observou uma relação negativa e significativa da frequência de irregularidades no uso de recursos federais com: i) o número de funcionários por habitante; e ii) a proporção de servidores com escolaridade superior.

Uma questão subjacente a essa bibliografia diz respeito às condições que promoveriam ou dificultariam o desenvolvimento de capacidades estatais nos municípios brasileiros. Soares (2012) propõe uma conexão positiva entre renda *per capita* e capacidade técnica, esta influenciando diretamente o recebimento de TVU. Concomitantemente, a autora identificou um caráter redistributivo nos repasses federais, privilegiando os municípios mais pobres, o que denuncia novamente a natureza multicausal da destinação dos convênios.

Grande parte dos trabalhos citados discute uma possível associação entre porte populacional e capacidades estatais. Sátyro, Cunha e Campos (2016) testam a hipótese de que localidades com maiores contingentes tenderiam a apresentar burocracias mais bem estruturadas e, por conseguinte, possuiriam maior capacidade de executar os recursos federais na assistência social. Contrariamente às expectativas, aquela pesquisa não constatou diferenças significativas na execução financeira entre os diferentes portes de municípios. Da mesma forma, em seu estudo sobre determinantes da importância do IPTU na composição das receitas municipais, Marenco, Strohschoen e Joner (2016) buscaram, sem sucesso, evidência de que a profissionalização do serviço público municipal fosse influenciada pelo tamanho populacional – duas das variáveis explicativas do estudo:

> Entretanto, a correlação p entre proporção de 'estatutários com formação superior' e população municipal apresenta coeficiente moderado (0,12), sugerindo que embora a profissionalização burocrática possa ser favorecida pelo número de habitantes do município, est[e] contribui limitadamente para a completa explicação daquele processo [profissionalização] (MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2016, p. 24).

Portanto, embora haja argumentos teóricos que defenderiam uma conexão positiva entre porte do município e capacidade burocrática, e entre esta e a viabilização de políticas como transferências voluntárias e gestão da assistência social, os indícios empíricos até o momento não parecem emprestar suporte a essa hipótese. No âmbito do presente trabalho, a expectativa é alinhada às suposições teóricas apresentadas, a despeito do caráter provisório delas – como é característico da hipótese científica em estados iniciais de exploração.

3 – Dados e métodos

Os dados referentes aos convênios foram extraídos do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais (Sistema de Gestão de Convênios, Portarias e Contratos do Estado de Minas Gerais –

Sigcon-MG – módulo saída). Nos arquivos havia informações de todos os tipos de convênios executados entre 2007 e 2015; foi necessário separar as emendas parlamentares das outras motivações de convênio e descartar aqueles não executados pela Sedese. Ademais, o trabalho utilizou banco de dados do IFDM, do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS-AS), Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), além de três indicadores de pobreza baixados da plataforma do "Atlas do desenvolvimento humano no Brasil". As bases foram unificadas a partir das identificações dos municípios (nome e código IBGE).

Nos nove anos analisados, foram pactuados um total de 3.723 convênios de saída motivados por emendas parlamentares individuais e executados via Sedese[18], totalizando um pouco menos de 120 milhões de reais[19] de transferência voluntária do Estado de Minas Gerais para municípios e entidades. Os convênios da Sedese iniciados por emenda parlamentar individual correspondem a aproximadamente 10% do valor total conveniado desse tipo, e cerca de 20% do número de convênios do tipo pactuados no período, como mostra a Tabela A1, do Apêndice.

Os mais de 3.700 convênios de saída da Sedese motivados por emenda parlamentar foram celebrados com prefeituras e entidades de 632 (74%) dos 853 municípios mineiros. Em ano de eleição, entidades ficam proibidas de pactuar convênios, conforme a legislação eleitoral[20]. Apesar dessa limitação, 3.157 convênios (85%) foram assinados com entidades, e apenas os restantes 566, com municípios[21]. Imagina-se que essa discrepância

18 Esses 3.723 convênios estão distribuídos no tempo como segue: 2007 = 177; 2008 = 330; 2009 = 784; 2010 = 159; 2011 = 1011; 2012 = 52; 2013 = 727; 2014 = 55; 2015 = 428.

19 Valores nominais, i.e., não deflacionados. Não inclui valores de contrapartida dos convenentes.

20 Restrição vigente a partir de 2010.

21 Esses 566 convênios estão distribuídos no tempo como segue: 2007 = 19; 2008 = 28; 2009 = 70; 2010 = 159; 2011 = 74; 2012 = 52; 2013 = 81; 2014 = 55; 2015 = 28.

tão expressiva seja causada pelos requisitos adicionais que os municípios enfrentam – *e.g.*, enquanto estes devem seguir estritamente o processo licitatório para aquisição de produtos no âmbito de convênios, das entidades requerem-se apenas três orçamentos de empresas diferentes. Ademais, o valor do convênio pode não ser tão interessante para o município; por outro lado, para as entidades, apesar de receberem transferências de valor médio inferior ao dos municípios[22], o montante conveniado pode ser mais atrativo a elas que aos municípios, já que não possuem um orçamento tão robusto quanto o destes.

A despeito de as transferências para entidades corresponderem à vasta maioria dos convênios da Sedese, este trabalho considera apenas os 566 convênios assinados com prefeituras, os quais contemplam 342 municípios (40% dos municípios mineiros). Se, de um lado, esse recorte amostral reduz severamente o número de observações (de 3.723 para 566), de outro, ele evita perda de validade de constructo – que é a proximidade entre conceito e medida (JANNUZZI, 2016). Isto porque as conexões lógicas subjacentes aos convênios com entidades (*vis-à-vis* aqueles com prefeituras) ainda não foram mapeadas pela literatura consultada. Ademais, entidades endereçam um universo bastante variado de públicos-alvo (*e.g.*, crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, famílias) e de necessidades especiais de projetos para atendê-los. Como ilustração da diversidade no ecossistema de entidades, apenas no âmbito do atendimento à criança e ao adolescente em Belo Horizonte, Miranda (2015) identifica 13 motivos para acolhimento (*e.g.*, violência sexual, orfandade) e dez condições que exigem cuidados especiais (*e.g.*, doenças graves, deficiência), cada qual requerendo um menu próprio de profissionais, equipamentos e serviços oferecidos.

Outra restrição enfrentada advém do fato de que os dados do Portal da Transparência mineiro não permitem desmem-

22 Em termos nominais, o valor médio do repasse foi R$ 42.660,79 para convênios da Sedese com prefeituras, *versus* R$ 29.480,56 para aqueles com entidades, considerando o período 2007-2015. Excluídos os anos eleitorais de 2010, 2012 e 2014, quando entidades estavam proibidas de firmar convênio, obtém-se o valor médio de R$ 37.886,36 para convênios com prefeituras.

brar convênios praticados pelas Subsecretarias temáticas da Sedese: Subsecretaria de Assistência Social (Subas) e Subsecretaria de Trabalho e Emprego (Subte)[23]. Tal restrição constrange a validade dos indicadores descritivos dos convênios. Em princípio, fatores relevantes para a execução de uma transferência na área da assistência social podem ser diferentes daqueles da área do trabalho e emprego. As próprias regras referentes a contrapartidas exigidas dos convenentes diferem entre a Subas e a Subte. Todavia, as implicações dessa limitação para os achados possivelmente são modestas. Isso porque a Subte procura apoiar "iniciativas da Economia Solidária ou de relações de trabalho não formalizadas", sendo prioridade "ações voltadas ao combate à pobreza rural e à inserção social de jovens das periferias urbanas em situação de vulnerabilidade" (MINAS GERAIS, 2016e). É patente, pois, o interesse da Subte para além do empreendedorismo e do trabalho formal, bem como a tangência com a Subas; manifestamente, a Subte se guia por "uma visão que integra as Políticas de Emprego, Trabalho e Renda ao conceito de Desenvolvimento Social" e que propõe atuação "de maneira articulada com as Políticas de Assistência Social" (MINAS GERAIS, 2016e).

Uma vez delimitado o escopo amostral, o restante desta seção dedica-se a esclarecer a forma de tratamento dos dados, a composição dos indicadores de carência e a abordagem analítica. Os quantitativos per capita (de valores repassados) foram obtidos considerando o número de pessoas pobres, que são os alvos principais da assistência social. Para tanto, utilizou-se a proporção de indivíduos com renda domiciliar per capita igual ou inferior a R$ 140,00, em reais de agosto de 2010, obtida na plataforma do "Atlas do desenvolvimento humano no Brasil" ("% de pessoas pobres"). Essa proporção foi multiplicada pela população de cada município nos anos 2007 a 2015[24]. Os mon-

23 A Sedese conta com uma terceira subsecretaria, de Projetos Especiais.

24 Estimativas populacionais do IBGE, exceto para 2007, quando houve Contagem da População, e 2010, ano de Censo Demográfico.

tantes em reais das análises adiante foram ajustados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC, do IBGE) para valores monetários de agosto de 2010, exceto onde indicado em contrário.

Este trabalho utiliza seis medidas de demanda por assistência social, buscando abordar o fenômeno de interesse de formas alternativas e complementares. Componentes e pesos dos indicadores sintéticos são dispostos nos Quadros A1 a A3, do Apêndice.

O IDHM é uma adaptação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) Global, o qual tem sido divulgado há décadas, estruturado nas dimensões escolaridade, longevidade e renda, as mesmas do seu análogo municipal. O IDHM apoia-se em dados dos Censos Demográficos decenais, e é calculado em consórcio formado por três instituições: Fundação João Pinheiro (FJP), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

O IFDM é editado pelo Sistema Firjan, que inclui a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. Assemelha-se ao IDHM em suas dimensões, porém apresenta a vantagem de basear-se em estatísticas públicas disponibilizadas anualmente pelos Ministérios do Trabalho, Educação e Saúde, sendo 2013 o ano-base mais recente.

Já o IMRS-AS procura captar a implementação e a operacionalização do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), incluindo serviços e benefícios vinculados tanto a programas federais quanto a esforços de organização e consolidação da área realizados pelas administrações municipais. Suas dimensões são específicas à assistência social. Esse índice, publicado pela FJP, calca-se em uma variedade de fontes, entre as quais o Censo dos Centros de Referência da Assistência Social (Censo CRAS). O IMRS-AS está disponível para os anos pares de 2000 a 2012 e, assim como o IDHM e IFDM, varia de zero a um, sendo as condições da localidade mais desenvolvidas (ou seja, menor a demanda por assistência social) quanto mais perto de um.

Em contraste, os outros três indicadores dizem respeito exclusivamente à pobreza material, retratada pela porcentagem da população vivendo abaixo de três limiares de renda domiciliar *per capita*: R$ 70 (extremamente pobres), R$ 140 (pobres) e R$ 255 (vulneráveis à pobreza). Esse último indicador corresponde à metade do salário mínimo em agosto de 2010, mês de referência também para as outras duas linhas de pobreza. Essas três medidas foram extraídas do "Atlas do desenvolvimento humano no Brasil".

A estratégia analítica para endereçar as questões 1.a e 1.b, sobre demanda por assistência social, consistiu no cálculo de coeficientes de correlação linear entre as várias medidas de carência e o número de convênios e o valor *per capita* (por pessoa pobre) repassado acumulado ao longo do tempo. Foram considerados diferentes intervalos temporais, tomando as medidas de demanda disponíveis para os seguintes anos: 2008, 2010, 2012 e 2013. Testes *t* de significância dos coeficientes de correlação, ao nível de confiança de 95%, foram executados.

Para responder as perguntas 2.a e 2.b, sobre o porte do município, comparou-se número e valor acumulado de convênios com o tamanho populacional das localidades, também estimando coeficientes de correlação linear e sua significância estatística.

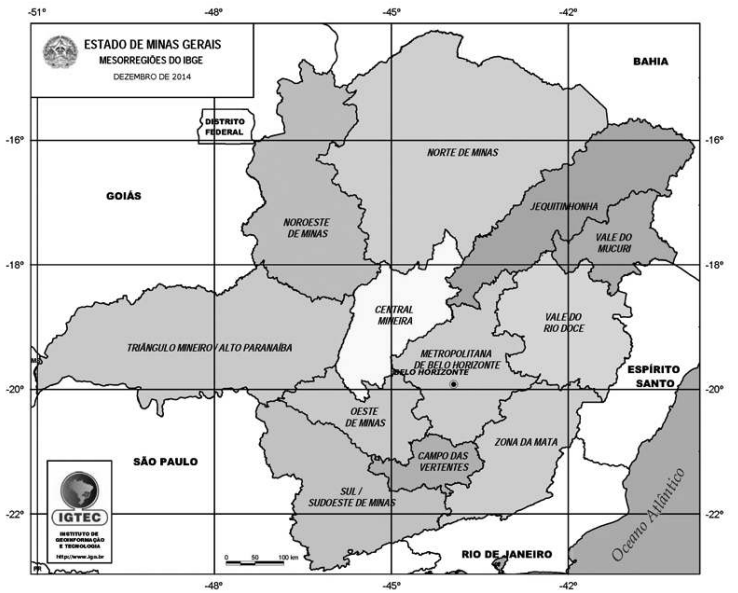
4 – Resultados

Convênios por mesorregião

Os municípios de Minas Gerais são agrupados em 12 mesorregiões, segundo a divisão territorial do IBGE (Figura 1). Embora essa demarcação por si não implique regras ou condições diferenciais para a realização de convênios de saída com a Sedese, ela é uma visão útil para a apresentação geral da amostra de trabalho, especialmente em um estado tão vasto

e heterogêneo. Na Tabela 1, observa-se que Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba (Triângulo) é a mesorregião com maior proporção de municípios atendidos (0,74), e Zona da Mata a menor (0,25). As regiões Sul e Sudoeste de Minas e Triângulo pactuaram o maior número de convênios, 89 e 84, respectivamente. As regiões com razão número de convênios/ número de municípios mais elevadas são Oeste de Minas e Triângulo, ambas com 1,27; Zona da Mata e Campo das Vertentes mostram os menores valores para essa razão: 0,35 e 0,39, nessa ordem.

Figura 1. Mesorregiões do Estado de Minas Gerais



Fonte: MINAS GERAIS (2016a).

Tabela 1. Média de variáveis selecionadas relativas aos convênios de saída da Sedese entre 2007 e 2015 motivados por emenda parlamentar individual, por mesorregião

Mesorregião	Número de municípios	Proporção de municípios com convênio	Número de convênios	Razão número de convênios / número de municípios	Valor médio do convênio (em R$)1, 2	Média da porcentagem de pessoas pobres (em %)	Média do valor acumulado de convênios por pessoa pobre do município (em R$)[1]
Campo das Vertentes	36	0,28	14	0,39	29.710,92	14,56	7,76
Central Mineira	30	0,40	17	0,57	32.543,49	11,31	28,59
Jequitinhonha	51	0,49	43	0,84	48.572,71	32,18	9,10
Metropolitana de Belo Horizonte	105	0,39	74	0,70	42.539,99	14,53	15,16
Noroeste de Minas	19	0,53	16	0,84	38.144,83	15,49	30,21
Norte de Minas	89	0,36	55	0,62	48.748,37	33,79	5,29
Oeste de Minas	44	0,66	56	1,27	33.382,07	7,05	57,25
Sul e Sudoeste de Minas	146	0,36	89	0,61	41.245,56	9,49	28,34
Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba	66	0,74	84	1,27	37.018,39	5,97	74,46
Vale do Mucuri	23	0,52	16	0,70	27.920,41	34,14	6,73
Vale do Rio Doce	102	0,33	53	0,52	44.223,55	23,72	10,64
Zona da Mata	142	0,25	49	0,35	38.584,95	16,98	12,18
Minas Gerais	853	0,40	566	0,66	40.332,67	17,63	22,02

Notas: [1] Em reais de agosto de 2010. [2] Considera apenas municípios com pelo menos um convênio entre 2007 e 2015.

Fonte: Elaboração própria.

Os valores médios dos convênios são similares entre as mesorregiões, na faixa dos 28 a 49 mil reais; tal semelhança é provavelmente resultado das regras e limitações de valores de convênio por tipo de atendimento (*e.g.*, aquisição de veículo, construção de unidade para a área da assistência social). O valor acumulado de convênios entre 2007 e 2015 por pessoa pobre no município atinge a maior média no Triângulo (R$ 74,46), sendo que a porcentagem de pessoas pobres nessa mesorregião é 5,97%; o menor valor acumulado médio ocorre no Norte de Minas (R$ 5,29), seguido pelo Vale do Mucuri (R$ 6,73), duas das regiões mais carentes do Estado, nas quais 33,79% e 34,14% da população vivia com menos de R$ 140 *per capita* em agosto de 2010, respectivamente.

Convênios e demanda por assistência social

A questão 1.a (Municípios com maior demanda por assistência social tendem a celebrar mais convênios?) é endereçada com o auxílio de medidas de correlação linear entre o número de convênios celebrados no município e indicadores de carência, tanto para o período 2007-2015 como para intervalos menores, escolhidos conforme a disponibilidade das variáveis de necessidade. Três dessas variáveis são, a rigor, medidas de desenvolvimento (oposto da noção de demanda por assistência social): o IFDM, o IMRS-AS e o IDHM. As outras três são de fato medidas de carência: percentual de extremamente pobres, percentual de pobres e percentual de vulneráveis à pobreza.

Coeficientes de correlação de Pearson (ρ) e respectivos testes de significância[25] são mostrados na Tabela 2. Das 17 correlações calculadas, oito são estatisticamente diferentes de zero ao nível de significância a 5%. Sempre que significante, a correlação foi no sentido de haver mais convênios nos municípios de menor demanda por assistência social. A magnitude dessas estimativas não foi particularmente expressiva, todavia, atingindo o máximo de |0,23|.

25 Testes t da hipótese nula $\rho = 0$.

Tabela 2. Correlação entre número de convênios por município e medidas de demanda por assistência social, em períodos selecionados

Medida de demanda	Número de observações	Correlação	Estatisticamente significante a 5%?
Painel A - Convênios entre 2007 e 2015			
IFDM 2010	851	0,1774	Sim
IMRS-AS 2010	853	0,0539	Não
IDHM 2010	853	0,2272	Sim
% de extremamente pobres 2010	849	-0,1116	Sim
% de pobres 2010	853	-0,1578	Sim
% de vulneráveis à pobreza 2010	853	-0,1967	Sim
Painel B - Convênios entre 2008 e 2009			
IFDM 2008	847	-0,0457	Não
IMRS-AS 2008	853	0,0568	Não
Painel C - Convênios entre 2010 e 2011			
IFDM 2010	851	0,0899	Sim
IMRS-AS 2010	853	0,0374	Não
IDHM 2010	853	0,0761	Sim
% de extremamente pobres 2010	849	-0,0513	Não
% de pobres 2010	853	-0,0616	Não
% de vulneráveis à pobreza 2010	853	-0,0638	Não
Painel D - Convênios entre 2012 e 2013			
IFDM 2012	852	0,1489	Sim
IMRS-AS 2012	853	-0,0358	Não
Painel E - Convênios entre 2013 e 2015			
IFDM 2013	850	0,0416	Não

Fonte: Elaboração própria.

A questão 1.b (Municípios com maior demanda por assistência social tendem a acumular maiores valores repassados por convênios com a Sedese?) também é respondida com base em correlações, considerando-se os mesmos indicadores de necessidade e intervalos temporais usados para a questão anterior, conforme disposto na Tabela 3. Onze das 17 correlações estimadas são estatisticamente significantes. Dessas, apenas duas indicam que o valor acumulado dos convênios por município (dividido pelo número de pessoas pobres), associa-se positivamente com a demanda por assistência social, com correlações da ordem de |0,07| e |0,09|. Os dois casos envolvem o IMRS-AS, provavelmente o indicador de maior validade (*i.e.*, proximidade entre conceito e medida, como ensina Jannuzzi, 2016) para expressar a demanda por essa função. A correlação estimada de maior magnitude foi de -0,25, com o percentual da população vulnerável à pobreza.

Tabela 3. Correlação entre valor acumulado de convênios por pessoa pobre por município e medidas de demanda por assistência social, em períodos selecionados

Medida de demanda	Número de observações	Correlação	Estatisticamente significante a 5%?
Painel A - Convênios entre 2007 e 2015			
IFDM 2010	851	0,1621	Sim
IMRS-AS 2010	853	-0,0856	Sim
IDHM 2010	853	0,1604	Sim
% de extremamente pobres 2010	849	-0,1991	Sim
% de pobres 2010	853	-0,2410	Sim
% de vulneráveis à pobreza 2010	853	-0,2499	Sim
Painel B - Convênios entre 2008 e 2009			
IFDM 2008	847	0,0169	Não
IMRS-AS 2008	853	0,0058	Não
Painel C - Convênios entre 2010 e 2011			
IFDM 2010	851	0,0767	Sim
IMRS-AS 2010	853	-0,0707	Sim
IDHM 2010	853	0,0522	Não
% de extremamente pobres 2010	849	-0,1138	Sim
% de pobres 2010	853	-0,1213	Sim
% de vulneráveis à pobreza 2010	853	-0,1096	Sim
Painel D - Convênios entre 2012 e 2013			
IFDM 2012	852	0,0575	Não
IMRS-AS 2012	853	-0,0016	Não
Painel E - Convênios entre 2013 e 2015			
IFDM 2013	850	0,0477	Não

Fonte: Elaboração própria.

Assim, a análise aponta alguma evidência de que os municípios com maior carência sejam privilegiados por convênios de maior valor, porém apenas quando a demanda por assistência social é medida pelo IMRS-AS. Esse achado é posto em cheque pelo resultado, diametralmente oposto, encontrado na maioria das correlações significativas. Seria imprudente defender uma resposta positiva (ou negativa) à questão 1.b, dado o resultado inconclusivo.

Convênios e porte do município

Nesta subseção, são comparados número e valor acumulado de convênios com o porte – tamanho populacional dos municípios, uma *proxy* para capacidade burocrática. Para a questão 2.a (Municípios de maior porte tendem a celebrar mais convênios?), são inspecionados: i) o número médio de convênios por município em cada faixa populacional (Tabela 4), segundo uma classificação inspirada por aquela aplicada pelo IBGE; e ii) a correlação entre tal média e o número total de habitantes do município em 2010 (Tabela 5).

Tabela 4. Média de convênios por município e valor acumulado de convênios por pessoa pobre por município entre 2007 e 2015, segundo o porte do município em 2010 (próxima página)

Porte do município	População	Número de municípios	Proporção de municípios com convênio	Número de convênios	Razão número de convênios / número de municípios	Valor médio do convênio (em R$)1, 2	Média da porcentagem de pessoas pobres (em %)	Média do valor acumulado de convênios por pessoa pobre do município (em R$)1
Pequeno porte 1	Até 20.000	675	0,35	345	0,51	34.121,62	19,13	23,18
Pequeno porte 2	De 20.001 a 50.000	112	0,57	123	1,10	43.434,24	14,26	21,28
Médio porte	De 50.001 a 100.000	37	0,57	44	1,19	45.737,95	9,15	10,51
Grande porte	De 100.001 a 900.000	28	0,68	54	1,93	68.545,31	6,62	12,84
Metrópole	Mais de 900.000	1	0,00	0	0,00	-	3,80	0,00
Minas Gerais	-	853	0,40	566	0,66	40.332,67	17,63	22,02

Notas: [1] Em reais de agosto de 2010. [2] Considera apenas municípios com pelo menos um convênio entre 2007 e 2015.

Fonte: Elaboração própria.

Quanto maior o porte, maior tende a ser a proporção de municípios com convênio e a razão entre o número de convênios/ número localidades[26]. Aquelas de até 20 mil habitantes travaram em média um convênio para cada dois municípios, enquanto essa proporção cresce para perto de dois convênios por município na faixa de grande porte (entre cem mil e novecentos mil residentes) ao longo dos nove anos considerados. As correlações exibidas na Tabela 5 (Painel A) estão em concordância com esse resultado. A associação linear entre população e número de convênios é da ordem de 0,14, e eleva-se para 0,31 quando se exclui da amostra o outlier populacional Belo Horizonte.

Tabela 5. Correlação entre número de convênios por município no período 2007-2015, valor acumulado de convênios por pessoa pobre por município e tamanho populacional do município em 2010

Variável (painel) e amostra (linha)	Correlação com a população do município em 2010	Estatisticamente significante a 5%?
Painel A - Número de convênios entre 2007 e 2015		
Municípios mineiros (n = 853)	0,1404	Sim
Municípios mineiros menos Belo Horizonte (n = 852)	0,3116	Sim
Painel B - Valor acumulado de convênios por pessoa pobre entre 2007 e 2015		
Municípios mineiros (n = 853)	-0,0327	Não
Municípios mineiros menos Belo Horizonte (n = 852)	-0,0419	Não

Fonte: Elaboração própria.

26 Observa-se que a Prefeitura de Belo Horizonte, única metrópole do estado, não celebrou convênios de saída com a Sedese motivados por emenda parlamentar individual entre 2007 e 2015.

As Tabelas 4 e 5 também endereçam a questão 2.b (Municípios de maior porte tendem a acumular maiores valores repassados por convênios com a Sedese?). A coluna mais à direita da Tabela 4 sugere o inverso, que municípios de maior porte tendem a somar menores repasses por pessoa pobre (de R$ 10 a R$ 13 reais, aproximadamente) que os de pequeno porte (um pouco acima de R$ 20). Contudo, as correlações estimadas apresentadas na Tabela 5 (Painel B) não são de magnitude expressiva (a mais alta, da ordem de |0,04|), nem apresentam significância estatística. Portanto, não há evidência consistente acerca de um padrão de associação entre o tamanho populacional e valores acumulados de convênio no município.

5 – Considerações finais

Este trabalho objetivou oferecer uma primeira aproximação a dois aspectos referentes aos convênios de saída motivados por emendas parlamentares individuais e executados pela Sedese com as prefeituras mineiras. De um lado, investiga-se um possível efeito redistributivo dessas transferências voluntárias. De outro, inquire-se quanto a uma potencial associação entre capacidade burocrática (aqui descrita através da *proxy* porte do município) e a destinação desses repasses. A expectativa teórica era não encontrar associação dos convênios com as demandas, e encontrar uma relação positiva entre estes e o porte populacional.

Foram detectadas evidências de que i) municípios com maior demanda por assistência social tendem a celebrar menos convênios; e ii) quanto maior o porte, maior o número médio de convênios por município. Em contraste, as análises focadas no valor repassado, ponderado pelo número de pessoas pobres e acumulado ao longo do período em tela (2007-2015), não foram conclusivas; não se encontraram sinais de uma associação direcional entre valores acumulados e carência ou tamanho populacional.

Para aprofundar as análises aqui iniciadas, sugere-se uma pauta de pesquisa que incorpore análises multivariadas, per-

mitindo segregar os efeitos parciais de demanda por assistência social e porte[27]. Ademais, seria interessante incorporar fatores políticos associados à destinação das emendas parlamentares, como aqueles relacionados ao partido do deputado proponente e do prefeito. Ainda, convém perseguir uma visão mais granular do objeto de pesquisa, separando convênios de responsabilidade da Subas daqueles executados pela Subte, já que cada subsecretaria da Sedese opera segundo regras diferentes (*e.g.*, quanto às contrapartidas exigidas dos convenentes). Finalmente, e talvez mais importante, recomenda-se empreender esforços, possivelmente de ordem qualitativa, para compreender o motivo subjacente à aparente vantagem de municípios com menor carência e maior porte na atração dos convênios de saída da Sedese. Seria esse resultado fruto de uma distribuição desigual de capacidade técnica? De um incentivo no Legislativo no sentido de prestigiar localidades de maior porte, onde moram mais eleitores? Essas são algumas das questões que, se endereçadas, poderiam elevar substancialmente o entendimento dos convênios como instrumento de política pública.

6 – Referências

ARRETCHE, M. T. S. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil.* Rio de Janeiro: Ed. FGV, Ed. Fiocruz, 2012.

BATISTA, M. Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 66, n. 3, p. 345-370, jul./set. 2015.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. *Páginas de Transparência Pública.* Disponível em: <http://www3.

27 Correlações lineares entre as seis medidas de carência e o tamanho populacional do município são todas estatisticamente significantes a 5% (não mostradas, mas disponíveis sob consulta), indicando que municípios maiores apresentam menor demanda por assistência social, em média. Esse resultado mantém-se diante da inclusão (ou exclusão) de Belo Horizonte na (da) amostra de trabalho. As correlações de maior magnitude estimada são da ordem de |0,38|.

transparencia.gov.br/jsp/convenios/convenioTexto.jsf?consulta=4&consulta2=0&CodigoOrgao=20302>. Acesso em: 12 nov. 2016.

BROLLO, F.; NANNICINI, T. Tying your enemy's hands in close races: the politics of federal transfers in Brazil. *American Political Science Review,* Cambridge, v. 106, n. 4, p. 742-761, nov. 2012.

CECÍLIO, A. *O instituto da emenda parlamentar e o financiamento do Sistema Único de Assistência Social em Minas Gerais:* entre a defesa de interesses e a consolidação do SUAS. Belo Horizonte, 2014. Dissertação de mestrado (Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

CINGOLANI, L. The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures. *Working Paper Series on Institutions and Economic Growth,* Netherlands, 10 oct. 2013. Disponível em <http://pub.maastrichtuniversity.nl/25cb727f-2280-41f0-a1da-ecf3ac48230f>. Acesso em: 5 out. 2016.

COTA JÚNIOR, G.; RODRIGUES, R.; SOUSA, F.; FONSECA, G. Emendas parlamentares: a relação entre o Executivo e o Legislativo em Minas Gerais. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 8., 2015, Brasília. Anais... Brasília, 2015. Disponível em: <http://banco.consad.org.br/handle/123456789/1242>. Acesso em: 10 ago. 2016.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *IFDM 2015 – Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal:* ano base 2013. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <http://www.firjan.com.br/ifdm/downloads/>. Acesso em: 10 nov. 2016.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Política orçamentária no presidencialismo de coalizão. 1. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2008.

FIGUEIREDO, A; LIMONGI, F. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *Dados: Revista de Ciências Sociais,* Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Índice Mineiro de Responsabilidade Social.* Disponível em: <http://imrs.fjp.mg.gov.br/>. Acesso em: 10 nov. 2016.

GOMIDE, A. A. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, A. A.;

BOSCHI, R. R. (Orgs.). *Capacidades estatais em países emergentes:* o Brasil em perspectiva comparada. Brasília: Ipea, 2016.

JANNUZZI, P. de M. *Monitoramento e avaliação de programas sociais:* uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas, SP: Alínea, 2016.

KARRUZ, A. P. Through rainy days: Brazilian municipalities' ability to improve education and health in an unfavorable economy. In: CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 34., 2016, Nova York. Disponível em: <https://lasa.international.pitt.edu/auth/prot/congress-papers/Past/lasa2016/files/15605.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2018.

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B.; JONER, W. Para além de sístoles e diástoles: capacidade estatal, receita e *policies* nos municípios brasileiros. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 10., 2016, Belo Horizonte. Disponível em: <https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/04/para-alem-sistoles-e-diastoles-capacidade-estatal-receita-e.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2018.

MINAS GERAIS. *Divisão de Minas Gerais em mesorregiões e microrregiões.* Disponível em: <https://www.mg.gov.br/governomg/portal/c/governomg/conheca-minas/geografia/5669-localizacao-geografica/69547-mesorregioes-e-microrregioes-ibge/5146/5044>. Acesso em: 10 nov. 2016. a

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Governo. *Convênios.* Disponível em: <http://www.governo.mg.gov.br/ConveniosParcerias>. Acesso em: 10 ago. 2016. b

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Governo. *Manual de elaboração e execução de convênios de saída.* 1. ed. [Belo Horizonte]: Diretoria Central de Normatização e Otimização, 2015. v. 1. Disponível em: <http://www.sigconsaida.mg.gov.br/images/padronizacao/manual_elaboracao_execucao_convenios_saida_v10.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2016.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Governo. *Sistema de Gestão de Convênios, Portarias e Contratos de Minas Gerais SIGCON.* Disponível em: <http://www.sigconsaida.mg.gov.br>. Acesso em: 12 ago. 2016. c

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social. *Convênios*. Disponível em: <http://www.social.mg.gov.br/sobre/institucional/apresentacao>. Acesso em: 10 ago. 2016. d

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social SEDESE. *Subsecretaria de Trabalho e Emprego – Subte.* Disponível em: < http://www.social.mg.gov.br/sobre/subsecretarias/subsecretaria-de-trabalho-e-emprego>. Acesso em: 10 dez. 2016. e

MIRANDA, G. L. de. Arranjos institucionais e eficácia das políticas sociais: o caso do serviço de acolhimento institucional a crianças e adolescentes. In: Encontro da Anpocs, 39., 2015, Caxambu, MG. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-39-encontro/gt/gt30/9725-arranjos-institucionais-e-eficacia-das-politicas-sociais-o-caso-do-servico-de-acolhimento-institucional-a-criancas-e-adolescentes/file>. Acesso em: 23 jan. 2018.

NUNES, F. *Presidentialism, decentralization, and distributive politics in Latin America.* Los Angeles, 2015. Tese (doutorado) – University of California Los Angeles.

OLIVEIRA, I. *Orçamento público no Congresso Nacional.* Brasília: Instituto Desenvolver, 2010.

PRADO, S. Partilha de recursos e desigualdades nas federações: um enfoque metodológico. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. (Orgs.). *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil:* desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO**.** *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil.* Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br>. Acesso em: 10 nov. 2016.

QUINTÃO, C. Descentralização e as transferências voluntárias de recursos: análise dos convênios celebrados pelo governo mineiro com os municípios. In: CONGRESSO INTERNACIONAL GOVERNO, GESTÃO E PROFISSIONALIZAÇÃO EM ÂMBITO LOCAL FRENTE AOS GRANDES DESAFIOS DE NOSSO TEMPO, 4., 2013, Belo Horizonte. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/eventos-1/4o-congresso-internacional/eixo-1/398-1-6-format-descentralizacao-e-as-transferencias-voluntarias-de-recursos/file>. Acesso em: 23 jan. 2018.

SATYRO, N.; CUNHA, E.; CAMPOS, J. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. *Opinião Pública,* Campinas, v. 22, n. 2, p. 286-317, ago. 2016.

SOARES, M. M. Repasses financeiros e voluntários da União aos municípios brasileiros: condicionantes políticos e sociais. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 8., 2012, Gramado. Disponível em: <https://cienciapolitica.org.br/index.php/system/files/documentos/eventos/2017/02/repasses-financeiros-uniao-aos-municipios-brasileiros.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2018.

SOARES, M. M.; NEIVA, P. Federalism and public resources in Brazil: federal discretionary transfers to States. *Brazilian Political Science Review – BPSR*, v. 5, n. 2, 2011.

7 – Apêndice

Quadro A1. Composição do IDHM

Dimensão	Subdivisão	Variável	Peso da subdivisão (%)	Peso da dimensão (%)
Educação	Escolaridade da população adulta	Percentual da população com 18 anos de idade ou mais que concluiu o ensino fundamental	1	1
	Fluxo escolar da população pobre	Percentual da população de 5 a 6 anos de idade frequentando a escola	2	
		Percentual da população de 11 a 13 anos de idade frequentando os anos finais do ensino fundamental		
		Percentual da população de 15 a 17 anos de idade com o ensino fundamental completo		
		Percentual da população de 18 a 20 anos de idade com o ensino médio completo		
Renda		Renda municipal per capita		1
Longevidade		Expectativa de vida ao nascer		1

Fonte: "Atlas do desenvolvimento humano no Brasil".

Quadro A2. Composição do IFDM

Dimensão	Subdivisão	Variável	Peso (%)
Educação	Ensino infantil	Percentual de crianças de 0 a 5 anos de idade matriculadas em creches e pré-escolas	20
	Ensino fundamental	Taxa de distorção idade-série	10
		Percentual de docentes com curso superior	15
		Número médio diário de horas-aula	15
		Taxa de abandono escolar	15
		Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)	25
Emprego e renda	Emprego	Taxa de crescimento real do emprego formal no ano	10
		Taxa de crescimento real do emprego formal no último triênio	10
		Percentual de formalização do mercado de trabalho local	30
	Renda	Taxa de crescimento real da renda média no ano	10
		Taxa de crescimento real da renda média no triênio	10
		Índice de Gini da renda no mercado formal de trabalho	15
		Massa salarial	15
Saúde	Atenção básica	Percentual de gestantes com mais de seis consultas pré-natal	25
		Percentual de mortes por causas mal definidas (no preenchimento das declarações de óbito)	25
		Percentual de óbitos infantis por causas evitáveis	25
		Percentual de internações sensíveis à atenção básica (que poderiam ser evitadas)	25

Fonte: Sistema Firjan (2015).

Quadro A3. Composição do IMRS-AS

Dimensão	Peso (%)
Funcionamento do Conselho	10
Deliberação do orçamento	5
Execução orçamentária	10
Índice de proteção social básica	15
Índice de proteção social de média complexidade	15
Pontuação do Plano Monitorado	5
Regulamentação de programas, projetos e ações de Assistência Social	5
Índice de desenvolvimento do CRAS médio normalizado	15
Índice de gestão descentralizada municipal do PBF	10
Cobertura do PBF (nº de famílias com renda per capital mensal de até R$154,00)	10

Fonte: "Índice Mineiro de Responsabilidade Social".

Tabela A1. Convênios de saída do Governo de Minas Gerais: 2007-2015

Tipo de convênio	Número de convênios	Valor repassado1, 2
Total de convênios de saída	51.675	11.549.507.680
Por emenda parlamentar individual	18.040	1.203.065.990
Outros	33.635	10.346.441.690
Convênios de saída com a Sedese	6.991	767.813.454
Por emenda parlamentar individual	3.723	117.216.126
Outros	3.268	650.597.328

Notas: [1] Na terminologia do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais, corresponde às variáveis "Valor Concedente" e/ ou "Valor Parlamentar" (esta no caso de convênios motivados por emenda parlamentar individual); são considerados apenas os convênios para os quais as variáveis em questão assumem valores positivos. [2] Os valores apresentados são nominais, sem qualquer ajuste pela inflação ou ponderação populacional, e incluem convênios com municípios e entidades.

Fonte: Elaboração própria.