

MAURO HENRIQUE GOUVEIA DE CASTRO

**IMPLICAÇÕES DA CAPTAÇÃO DE RECURSOS POR MEIO DAS  
TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS: ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO  
DE MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

VIÇOSA  
MINAS GERAIS – BRASIL  
2019

**Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca Central da Universidade  
Federal de Viçosa - Câmpus Viçosa**

T

C355i  
2019  
Castro, Mauro Henrique Gouveia de, 1981-  
Implicações da captação de recursos por meio das  
transferências voluntárias : análise dos municípios do Estado de  
Minas Gerais / Mauro Henrique Gouveia de Castro. – Viçosa,  
MG, 2019.  
xv, 83 f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Orientador: Rodrigo Gava.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f. 77-83.

1. Finanças públicas. 2. Alocação de recursos.  
3. Administração municipal. 4. Emendas parlamentares.  
5. Transferência de recursos financeiros governamentais.  
I. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de  
Administração e Contabilidade. Programa de Pós-Graduação em  
Administração. II. Título.

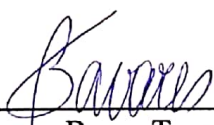
CDD 22. ed. 352.4

MAURO HENRIQUE GOUVEIA DE CASTRO

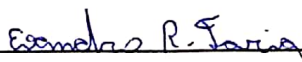
**IMPLICAÇÕES DA CAPTAÇÃO DE RECURSOS POR MEIO DAS  
TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS: ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO  
DE MINAS GERAIS**

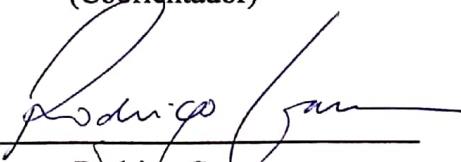
Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 27 de fevereiro de 2019.

  
\_\_\_\_\_  
Bruno Tavares

  
\_\_\_\_\_  
Tainá Rodrigues Gomide Souza Pinto

  
\_\_\_\_\_  
Evandro Rodrigues de Faria  
(Coorientador)

  
\_\_\_\_\_  
Rodrigo Gava  
(Orientador)

*Blessed, then, are those theorists who, in a positive spirit, work at levels of abstraction that clarify the central intellectual and practical challenges of public administration and management in ways that accommodate insights from other fields and perspectives (LYNN, 2008, p.8).*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pela proteção e força para conseguir chegar até aqui.

Aos meus pais, Cecília e Mauro, pelo apoio e cuidado para que fosse possível guardar forças para me dedicar aos estudos e ao trabalho.

Aos meus irmãos Moacir e Michel, pelos momentos de ajuda e descontração que deram ânimo para continuar a jornada.

A adorável Julia, minha sobrinha e afilhada que com sua alegria e esperteza foi responsável por momentos felizes e de descontração.

A minha querida Lilian, por compreender minha ausência e ser fonte de apoio e motivação, tendo paciência e ao mesmo tempo força para me ajudar a seguir.

Aos demais familiares e amigos pelas palavras de incentivo, que sempre torceram e contribuíram para esta conquista.

Aos amigos da UFV, principalmente do DBV, Ângelo, Chiquinho, Luciene, Marcelle, Profa. Rita e tantos outros que me motivaram e deram estímulos para consecução de mais este sonho.

Ao meu orientador, Prof. Rodrigo Gava, pela paciência e sabedoria com que me direcionou ao longo da caminhada como cientista, que possibilitou um crescimento acadêmico e pessoal imensurável.

Um agradecimento especial ao meu Coorientador, Prof. Evandro Rodrigues, que com sua sabedoria e dedicação soube me guiar em momentos que pareciam não ter saída.

A Profa. Tainá Gomide e o Prof. Bruno Tavares por toda a atenção e disponibilidade em contribuir para o aperfeiçoamento deste trabalho.

À Universidade Federal de Viçosa, por mais uma vez me dar a oportunidade de fazer parte desta grande Instituição.

Aos técnicos e professores do Departamento de Administração, que sempre me atenderam com carinho e atenção.

Aos colegas discentes de Pós-Graduação, principalmente Wesley Mendes, Clarice Paiva, Gabriel Ervilha, Lucas Tristão, Wanderson Almeida, Ítalo Soares e tantos outros que de alguma forma foram responsáveis por momentos de muitas discussões acadêmicas, mas também de descontração que proporcionaram que o processo fosse mais instigante e agradável.

Muito obrigado a todos aqueles que, de alguma forma, contribuíram para que esta jornada se tornasse possível. Este sonho não se realizaria sem o apoio de vocês.

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE TABELAS</b> .....	<b>v</b>
<b>LISTA DE QUADROS</b> .....	<b>vii</b>
<b>LISTA DE FIGURAS</b> .....	<b>viii</b>
<b>LISTA DE GRÁFICOS</b> .....	<b>ix</b>
<b>LISTA DE SIGLAS</b> .....	<b>x</b>
<b>RESUMO</b> .....	<b>xii</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>xiv</b>
<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>1</b>
1.1 Objetivos .....	4
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>5</b>
2.1 Finanças Públicas Municipais.....	5
2.2 Qualidade da Gestão Pública .....	12
2.3 Teoria do Ciclo Político .....	16
<b>3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	<b>21</b>
3.1 Classificação da pesquisa e área de estudo .....	21
3.2 Análise e Tratamento dos Dados .....	22
3.3 Regressão Linear Múltipla .....	29
<b>4. RESULTADOS E DISCUSSÕES</b> .....	<b>31</b>
4.1 Análises descritivas das transferências voluntárias .....	31
4.1.1 Análise descritiva dos dados em Minas Gerais .....	31
4.1.2 Análise descritiva dos dados no Governo Federal .....	34
4.1.3 Análise descritiva conjunta: Estado de Minas Gerais e Governo Federal ..	37
4.1.4 Análise descritiva por fonte de repasse e por órgão demandante.....	40
4.1.5 Origem dos recursos transferidos .....	44
4.2 Principais fontes de receitas municipais e suas implicações .....	47
4.2.1 Principais resultados alcançados .....	48
4.3 Dimensões Político-Partidária, Técnica e Redistributiva .....	54
4.3.1 Dimensão Político-Partidária .....	54
4.3.2 Dimensão Redistributiva .....	59
4.3.3 Dimensão Técnica .....	61
4.4 Fatores impactantes.....	63
4.4.1 Testes, resultados e discussões .....	64
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÕES</b> .....	<b>72</b>
<b>6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>77</b>

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Total de Transferências Voluntárias por Mesorregião em Nível Estadual .....	32
Tabela 2: Total de Transferências Voluntárias por Mesorregião em Nível Federal .....	35
Tabela 3: Total de Transferências Voluntárias por Mesorregião em Nível Federal .....	38
Tabela 4: Instrumentos de Transferências Voluntárias – União e Estado .....	40
Tabela 5: Comparativo entre N° Emendas e Rec. Programáticos – União e Estado .....	41
Tabela 6: Comparativo entre Valores transferidos por Emendas e Rec. Programáticos - União e Estado .....	41
Tabela 7: Comparativo entre Valores transferidos de Emendas e Rec. Programáticos por Instrumento .....	42
Tabela 8: Comparativo entre Valor financeiro pela Adm. Púb. Municipal e OSCIPs - União e Estado .....	43
Tabela 9: Comparativo entre transferências canceladas/anuladas – União e Estado.....	44
Tabela 10: Comparativo entre Percentual e Valores de Emendas e Rec. Programáticos - União e Estado .....	45
Tabela 11: Comparativo entre Percentual e Valores da Adm. Púb. Municipal e Oscips - União e Estado .....	46
Tabela 12: Correlação de Pearson entre as variáveis preditoras e a variável explicada .....	48
Tabela 13: Modelos de regressão múltipla obtidos pelo método stepwise.....	50
Tabela 14: Teste ANOVA .....	51
Tabela 15: Coeficientes dos fatores determinantes na variação das selecionadas.....	52
Tabela 16: Diagnóstico de homocedasticidade dos resíduos.....	53
Tabela 17: Diagnóstico de correlação linear entre variáveis explicativas .....	53
Tabela 18: Análise por meio da dimensão Político-Partidária – União e Estado .....	56
Tabela 19: N° dos Municípios que receberam transferências – Estado.....	57
Tabela 20: Análise dos Municípios que receberam Emendas – Estado.....	57
Tabela 21: Análise dos Municípios que receberam Re. Programáticos – Estado.....	58
Tabela 22: Análise da dimensão redistributiva .....	60
Tabela 23: Análise da dimensão técnica .....	62
Tabela 24: Correlação de Pearson entre as variáveis preditoras e a variável explicada .....	64
Tabela 25: Modelos de regressão múltipla obtidos pelo método stepwise.....	65
Tabela 26: Teste ANOVA .....	66

Tabela 27: Pressuposto de normalidade da regressão.....	66
Tabela 28: Diagnóstico de homocedasticidade dos resíduos.....	67
Tabela 29: Diagnóstico de correlação linear entre variáveis explicativas.....	67
Tabela 30: Coeficientes dos fatores determinantes na variação das três dimensões.....	68

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Principais Fontes de Receitas Municipais .....	7
Quadro 2: Principais Fontes de Transferências Voluntárias .....	9
Quadro 3: Dimensões de análise e referencial teórico .....	19
Quadro 4: Fatores determinantes para as variações nas receitas orçamentárias totais - Equação 1 .....	24
Quadro 5: Fatores determinantes para as variações para as transferências voluntárias - Equação 2 .....	27

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Mapa de Percentual de Transferências Voluntárias por Mesorregião em Nível Estadual .....	33
Figura 2: Mapa do Percentual de Transferências Voluntárias por Mesorregião em Federal .....	Nível 36

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Relação das transferências per capita por Mesorregião – União e Estado.....	39
--	----

## LISTA DE SIGLAS

CF 88 – Constituição Federal de 1988

CIDE - Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico

CPS - Contrato de Prestação de Serviços

CTEF - Contrato Administrativo de Execução ou Fornecimento

CTN - Código Tributário Nacional

e-SIC - Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão

FINBRA - Finanças Públicas do Brasil

FPM - Fundo de Participação Municipal

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IFDM - Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal

IFGF - Índice Firjan de Gestão Fiscal

IMRS - Índice Mineiro de Responsabilidade Social

IPCS - Índice de Potencial para o Controle Social

IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados

IPTU - Propriedade Predial Territorial Urbana

IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

IR - Imposto de Renda

ISSQN - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

ITBI - Imposto de Transmissão de Bens Imóveis

ITR - Imposto sobre a Propriedade Rural

LOA - Lei Orçamentária Anual

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MPF - Ministério Público Federal

NPM - New Public Management

OSCIP - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

PIB - Produto Interno Bruto *per capita*

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PPP - Parcerias Público Privadas

RLM - Regressão Linear Múltipla

SICONFI - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro

SICONV - Gestão de Convênios do Governo Federal  
SIGCON - Sistema de Convênios do Governo Estadual  
SPSS - Statistical Package for the Social Sciences  
TRE - Tribunal Regional Eleitoral  
TSE - Tribunal Superior Eleitoral  
TVs - Transferências Voluntárias  
TVE - Transferências Voluntárias do Estado  
TVU - Transferências Voluntárias da União

## RESUMO

CASTRO, Mauro Henrique Gouveia de, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, fevereiro de 2019. **Implicações da Captação de Recursos por meio das Transferências Voluntárias: Análise dos Municípios do Estado de Minas Gerais**. Orientador: Rodrigo Gava. Coorientador: Evandro Rodrigues de Faria.

A alocação e a gestão de recursos públicos são temas amplamente discutidos na literatura acadêmica do campo de públicas. Entretanto, pouco se discute em relação à captação de recursos públicos, principalmente oriundos de recursos discricionários, por meio das transferências voluntárias (TVs). Nesse contexto, esta dissertação tem por objetivo analisar a captação de recursos públicos provenientes das chamadas TVs, destinadas, pelos governos federal e estadual, à administração pública municipal e às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), nos 853 municípios do estado de Minas Gerais. Tais receitas geralmente são pactuadas por emendas parlamentares ou recursos programáticos, disponibilizados através de convênios, repasses, projetos, contratos e termos de parceria. Assim, as TVs podem ser consideradas como fontes de recursos de grande importância para complemento das receitas municipais, principalmente em tempos de crise. O referencial teórico expôs as principais teorias relacionadas às finanças públicas municipais, a qualidade da gestão pública e a teoria do ciclo político. A pesquisa foi operacionalizada por meio da abordagem quantitativa, utilizando-se de um modelo econométrico de regressão linear múltipla (RLM), determinado por duas equações, onde foram adotados constructos teóricos embasados em três dimensões: Político-Partidária, Redistributiva e Técnica. A partir das análises, foi possível observar que o estado de Minas Gerais pactuou com 845 municípios (99,06%), enquanto o governo federal atendeu a 410 municípios (48,06%). Em relação aos demandantes de recursos, confirmou-se que a administração pública municipal obteve o maior volume financeiro de recursos. Contudo, percebeu-se que as OSCIPs são importantes para a captação de recursos e merecem ações governamentais de fomento e incentivo. Após a realização da regressão da primeira equação, observou-se também que os municípios que detêm a melhor capacidade de arrecadação de recursos por meio das TVs também foram os que mais captaram recursos discricionários. Os resultados da segunda equação, analisados através da dimensão político-partidária, indicam que a existência da mesma filiação partidária não é determinante para a pactuação das transferências. Em contraponto, a existência de partidos em comum nas coligações dos responsáveis pela pactuação e concessão dos repasses afeta, de forma positiva, a ocorrência dos repasses. Em relação à dimensão redistributiva, a

expectativa negativa de que quanto menor o PIB *per capita*, maior será a captação de repasses voluntários também foi aceita. Cabe destacar também que, na análise realizada por mesorregiões, identificou-se que os repasses voluntários possuem baixa tendência a uma lógica mais redistributiva. Na dimensão técnica, verificou-se que quanto menor a participação social e menor a transparência da administração pública, maior será a captação de recursos. Acredita-se que a falta de transparência da administração pública municipal tende a ocasionar o desinteresse da população em participar ativamente nos assuntos relacionados à administração pública (ou vice-versa), bem como pode permitir atitudes incompatíveis com a ética e moralidade no serviço público. Dessa forma, nota-se que as abordagens das três dimensões analisadas são importantes para se captar recursos, todavia, não são autoexcludentes, possuindo especificidades que se destacam a depender da situação. Do mesmo modo, cada localidade possui também demandas características que podem ser atendidas com o repasse das TVs, observando a modalidade mais adequada para aquele fim. Nessa perspectiva, o gestor público, o político e os membros da sociedade precisam ter sensibilidade para compreender quais as reais demandas coletivas locais, para direcionar da melhor forma os repasses voluntários. Em determinado momento, observando um caráter mais redistributivo, com viés de equalização; em outro, mais técnico, inclusive valorizando a profissionalização do serviço público; e também o político-partidário, como responsável por trazer as demandas locais para o debate nos níveis estadual e federal. Por fim, conclui-se que as TVs não devem servir de ferramenta para que a sociedade fique refém de interesses particulares de gestores e políticos, os quais deveriam cumprir seu papel de reduzir as desigualdades sociais, fomentar o desenvolvimento econômico-social e trazer bem-estar e qualidade de vida para os cidadãos.

## ABSTRACT

CASTRO, Mauro Henrique Gouveia de, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, February, 2019. **Implications of Fundraising through Voluntary Transfers: Analysis of the Municipalities of the Minas Gerais State.** Adviser: Rodrigo Gava. Co-adviser: Evandro Rodrigues de Faria.

Both allocation and management of public resources are widely discussed in the available literature of the public field. However, little or nothing is currently known on the captation of public resources, mainly from discretionary resources, through voluntary transfers (VTs). In this context, this work aims to analyse the captation of public resources, from so-called VTs, destined, by the federal and state governments, to both the municipal public administration and the *Organização da Sociedade Civil de Interesse Público* - OSCIP (Civil Society Organization of Public Interest), in all the 853 municipalities of the Minas Gerais State. Such revenues are usually agreed through parliamentary amendments or programmatic resources, made available through agreements, onlendings, projects, contracts and partnership terms. Thus, VTs can be resource sources of crucial importance to supplement municipal revenues, especially in times of crisis. The theoretical reference exposed the main theories related to municipal public finances, the quality of public management and the theory of the political cycle. The research was carried out using a quantitative approach, using an econometric model of multiple linear regression (MLR), determined by two equations, adopting theoretical constructs based on three dimensions: Political-Party, Redistributive and Technical. It was possible to observe that the Minas Gerais State agreed with 845 municipalities (99.06%), while the federal government served 410 municipalities (48.06%). In relation to the applicants for resources, it was confirmed that the municipal public administration obtained the largest financial volume of resources. However, it has been noticed that OSCIPs are important for fundraising and clearly deserve government actions of foster and encouragement. After the regression of the first equation, it was also observed that the municipalities that display the best capacity to collect resources through VTs were also the ones that captured most of discretionary resources. The results of the second equation, analysed through the political-party dimension, indicated that the same party affiliation is not decisive for the transfers agreement. By contrast, the existence of common parties in the coalitions of those responsible for the agreement and granting of onlendings positively affects its occurrence. In relation to the redistributive dimension, the negative expectation that the lower the GDP per capita, the greater will be the capture of voluntary transfers was also accepted. It should be pointed out

that, in the analysis performed by mesoregions, it was identified that TVs have a low tendency towards a more redistributive logic. In the technical dimension, it was verified that the smaller the social participation coupled with the lower the transparency of the public administration, leads to higher fundraising. It seems reasonable to assume that the lack of transparency of the municipal public administration tends to cause the population's lack of interest in actively participating in matters related to public administration (or vice versa), as well as it allows incompatible attitudes with ethics and morality in the public service. Although the three dimensions approaches analysed here are important for attracting resources they are, however, not self-excluding and present specificities that clearly stand out depending on the situation. Likewise, each municipality also has characteristic demands that can be met with the transfer of TVs, noticing the most appropriate modality for that purpose. In this viewpoint, the public manager, politician and members of society must be sensitive to understand the real local collective demands to better target VTs. At a given moment, by observing a more redistributive character, with equalization bias; in another, more technical, by including valuing the professionalization of the public service; and also the party politician, as responsible for bringing local demands to the debate at the state and federal levels. Finally, it can be concluded that VTs should not serve as a tool for society to be hostage to the particular interests of managers and politicians, who should fulfil their role of reducing social inequalities, fostering economic and social development, well-being and quality of life for citizens.

## 1. INTRODUÇÃO

A arrecadação e a captação de recursos públicos possuem influência direta em nível de desenvolvimento econômico e social dos municípios brasileiros, seja através das transferências intergovernamentais ou como recursos oriundos de receita própria. Essa questão se tornou mais visível após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), na qual os municípios foram reconhecidos como entes federados autônomos e independentes, com um grande repasse de atribuições que antes eram de responsabilidade dos entes Federal e Estadual, e, desde então, devem ser realizadas pelos governos subnacionais.

Com a crise financeira dos últimos anos, a busca por mecanismos que proporcionem o incremento destas receitas se tornou um fator de grande importância para os municípios, principalmente para aqueles que não possuem fontes de recursos características das grandes metrópoles, como polos industriais, regiões mineradoras, entre outras que garantem desempenho diferenciado em nível de captação de recursos.

Observa-se que muitos estudos demonstram as implicações dos recursos constitucionais, legais e próprios para as receitas dos municípios brasileiros (COSTA e CASTELAR, 2015; MASSARDI e ABRANTES, 2015 e 2016), mas poucos tratam da captação de recursos oriundos de outras fontes como oportunidade de incremento das receitas municipais. Dentre as principais estão: as transferências voluntárias<sup>1</sup> da União (MOUTINHO, 2016; SOARES e MELO, 2016; BIJOS, 2013; GOULART, 2015; MOUTINHO e KNISS, 2017; BROLLO e NANNICINI, 2012); as parcerias público-privada (PPPs) (THAMER e LAZZARINI, 2015); e a atuação das organizações da sociedade civil (OSCIps) (SILVA, VASCONCELOS e NORMANHA FILHO, 2012). Em relação às transferências voluntárias originadas do estado de Minas Gerais, encontrou-se somente uma monografia, em nível de graduação (MIRANDA, 2015).

Foi possível notar que a maioria desses estudos aborda a captação de recursos discricionários de forma isolada, genérica e em uma ampla área geográfica (nacional). Assim, identifica-se a necessidade de se compreender as correlações entre estas modalidades de receitas, bem como a delimitação de uma região para se alcançar resultados mais condizentes

---

<sup>1</sup> As transferências voluntárias são definidas no art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) como a “entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional legal” (BRASIL, 2000, art.25). Para este trabalho, considera-se que as transferências voluntárias são aquelas destinadas pelos governos federal e estadual aos municípios mineiros, sendo captadas pela administração pública municipal ou por organizações da sociedade civil através de emendas parlamentares ou recursos programáticos.

com as especificidades locais. Nesse contexto, de acordo com Costa et al (2012), o estado de Minas Gerais merece destaque pelas disparidades regionais, no qual percebe-se a existência de diferentes níveis de volumes de captação em relação às finanças públicas, às atividades econômicas e às condições socioeconômicas em cidades do mesmo estado.

Minas Gerais também se sobressai por ser o estado com o maior número de municípios, 853 no total. Além disso, possui a segunda maior população entre os estados brasileiros, com um total de 21.119.536 habitantes, ocupando o lugar de quarto maior estado em dimensão territorial do país e o primeiro da região sudeste, com 586.520.732 Km<sup>2</sup> (IBGE, 2017). Tais informações demonstram o tamanho do estado, o que levou a sua regionalização por meio de 12 mesorregiões<sup>2</sup>.

Do ponto de vista do desenvolvimento regional, percebe-se que dos 853 municípios somente 112, ou seja, 13,16%, em termos comparativos e baseados em valores médios, podem ser considerados como detentores de uma estrutura socioeconômica que proporciona melhores índices de qualidade de vida a seus munícipes (COSTA et al, 2012).

Massardi e Abrantes (2016) destacam que existe uma alta dependência dos municípios mineiros em relação aos recursos constitucionais, como o Fundo de Participação Municipal (FPM), no qual os municípios com população acima de 100 mil habitantes possuem, em média, cerca de 20% de sua receita originada do FPM. Já nos municípios com até 20 mil habitantes, esse índice de dependência fica em torno de 50%. Nesse contexto, Baião (2013) afirma que as demais transferências intergovernamentais correspondem a 64% do total de recebimentos pelos municípios brasileiros, ficando a arrecadação própria com 20% e as demais receitas, com atividades econômicas do governo, com 16%.

Especificamente na categoria das Transferências Voluntárias (discricionárias, para Organizações da Sociedade Civil, por Delegação ou Específicas), o índice corresponde a 6% das receitas dos municípios brasileiros. Destaca-se que esses recursos podem ser captados através de interesse do governo local ou de instituições em elaborar projetos, firmar convênios, aderir a programas, contratos, termos de parcerias ou por meio de emendas parlamentares, com a finalidade de obter recursos financeiros e materiais. Apesar de não ser a

---

<sup>2</sup> Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o estado de Minas Gerais é dividido em 12 mesorregiões, a saber: Campo das Vertentes; Central Mineira; Jequitinhonha; Metropolitana de Belo Horizonte; Noroeste de Minas; Norte de Minas; Oeste de Minas; Sul e Sudoeste de Minas; Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba; Vale do Mucuri; Vale do Rio Doce e a Zona da Mata.

principal fonte de receita, tem um papel fundamental na ampliação da capacidade dos municípios em implementar políticas públicas com vistas ao atendimento das demandas da sociedade com a geração de externalidades positivas (SOARES e MELO, 2016; BROLLO e NANNICINI, 2012; SAKURAI e THEODORO, 2014).

Cabe salientar que as transferências voluntárias podem ser adquiridas prioritariamente de duas formas: por emendas parlamentares ou por recursos programáticos. A primeira geralmente ocorre quando os políticos direcionam parte das emendas individuais para as regiões ou redutos eleitorais. A segunda forma se dá através dos recursos programáticos, que podem ser adquiridos pelo oferecimento de editais por parte do governo federal ou estadual, com disponibilização de recursos para áreas específicas; ou quando o município é o demandante de algum recurso e toma iniciativa de pleiteá-lo diretamente junto a determinado órgão concessor do governo federal ou estadual. Em ambos os casos é necessário a elaboração de um projeto para atender às exigências do concessor e demonstrar a necessidade real daquele recurso, assim como o cumprimento de condições para manutenção *a posteriori*.

Dessa forma, este estudo visa analisar a captação de recursos municipais originados de transferências voluntárias e disponibilizada pelo governo federal ou estadual, que podem ser pleiteados pela administração pública municipal e pelas organizações da sociedade civil para atender aos municípios do estado de Minas Gerais. Adotou-se um constructo no qual os recursos podem ser captados principalmente por meio de três dimensões: a redistributiva, a técnica e a político-partidária (SOARES e MELO, 2016). A dimensão redistributiva foi avaliada através da abordagem das finanças públicas, a dimensão técnica foi tratada por meio da qualidade da gestão pública e, por fim, a dimensão político-partidária se baseou na teoria do ciclo político. Assim, pretendeu-se verificar através de qual vertente e como os recursos de transferências voluntárias são captados de forma prioritária, bem como as correlações entre as três dimensões e, também, entre as modalidades de transferências.

Tal inquietação parte do pressuposto de que estes recursos podem possuir significativa relevância para o orçamento de receitas municipais, em complemento aos recursos originados de transferências constitucionais, legais ou próprios (impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições sociais e empréstimo compulsório). Além disso, acredita-se que pouca atenção tem sido dada pelos gestores públicos, políticos e sociedade civil organizada a esta modalidade de receita, assim como a forma como elas chegam ao município, seja por falta de capacidade técnica, política ou por interesses individuais.

Portanto, o presente trabalho encontra-se estruturado em seis seções. A primeira apresenta o delineamento da pesquisa, o problema, a sua relevância, bem como os objetivos geral e específicos. A segunda seção apresenta a fundamentação teórica, composta pelas Finanças Públicas, a Qualidade da Gestão Pública e a Teoria do Ciclo Político. A terceira seção descreve a metodologia utilizada no estudo, caracterizando o tipo de pesquisa, os modelos e equações operacionais utilizadas, a coleta de dados e o tratamento. A quarta seção, por sua vez, apresenta os resultados encontrados, sendo esses divididos por meio de análises diretas dos dados coletados, além das descritivas e dos resultados das regressões extraídas do tratamento dos dados. Por fim, a seção cinco apresenta as considerações finais e conclusões, seguindo-se das referências bibliográficas.

## **1.1 Objetivos**

O objetivo geral do presente estudo consiste em analisar a captação de recursos públicos, por meio de transferências voluntárias oriundas dos governos federal e estadual, as quais foram captadas pela administração pública municipal e pelas organizações da sociedade civil nos municípios do estado de Minas Gerais.

Especificamente pretende-se:

- 1) Identificar a atual entrada de receitas através das transferências constitucionais, legais, próprias e voluntárias, demandadas pela administração pública municipal e organizações da sociedade civil nos municípios do estado de Minas Gerais.
- 2) Realizar um levantamento das possibilidades de ingresso de recursos públicos financeiros e materiais via transferências voluntárias, convênios, repasses, projetos, contratos e termos de parceria.
- 3) Analisar as implicações, o grau de dependência e as correlações entre os recursos captados através das transferências voluntárias, como fontes de receitas para os municípios estudados.
- 4) Avaliar a influência das dimensões político-partidária, redistributiva e técnica na captação de recursos oriundos de transferências voluntárias pelos municípios mineiros.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

Como suporte teórico, inicialmente, foram abordadas as principais fontes de receitas municipais, incluindo a proposta de analisar a captação de recursos pela dimensão redistributiva, através das contribuições inseridas no âmbito das Finanças Públicas. Posteriormente, apresentou-se a Qualidade da Gestão Pública, com propósito de analisar a captação pela dimensão técnica; e, por fim, a Teoria do Ciclo Político, para compreensão da dimensão político-partidária.

### **2.1 Finanças Públicas Municipais**

Nos regimes federalistas, o Estado intervém no ambiente socioeconômico para promover a distribuição de recursos e atender às demandas sociais. Assim, a compreensão das especificidades das finanças públicas é essencial para a boa gestão governamental e atendimento às necessidades dos cidadãos.

Parte significativa da base teórica sobre finanças públicas aponta três funções específicas para justificar a intervenção do Estado no ambiente socioeconômico. A primeira se refere a garantir a alocação eficiente de recursos com vistas a possibilitar o bem-estar social, através da função alocativa; a segunda trata dos ajustamentos para uma distribuição equitativa de renda e da riqueza nacional, para reduzir as desigualdades sociais, por meio da função distributiva; e a terceira visa assegurar a estabilidade econômica, para a promoção do crescimento econômico autossustentado com a função estabilizadora (MUSGRAVE e MUSGRAVE, 1980; GIAMBIAGI, 2011).

Para atender esses preceitos em nível regional, torna-se importante tratar das principais fontes de receitas disponíveis aos municípios brasileiros, pois são através delas que o governo materializa as ações propostas pelo plano de governo. Segundo Kohama (2003), a receita pública é composta pelos recolhimentos realizados e incorporados aos cofres públicos, que podem ser concluídos por meio de numerários financeiros ou mesmo por bens que sejam representativos de valores financeiros. Essas receitas ocorrem pelo direito do Governo em arrecadar através das leis vigentes, contratos, imposições legais e outras diversas modalidades que gerem o direito do Estado em obter determinado recurso para atendimentos às demandas da sociedade.

Dentre as diversas fontes receitas estão as tributárias próprias e as transferências intergovernamentais (BIJOS, 2013). Os recursos tributários próprios, de acordo com o Código Tributário Nacional (CTN) e a Constituição Federal de 1988 (CF/88), são originados de Impostos, Taxas e Contribuição de Melhoria cobradas pelo município (BRASIL, 1988 – Art. 145); entretanto, o ordenamento jurídico acrescenta mais duas modalidades: as contribuições sociais e o empréstimo compulsório, que são determinados exclusivamente pelo governo federal (BRASIL, 1988 – Art. 148 e 149).

O imposto municipal, conforme definido pelo artigo 16 do CTN, é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma determinada situação, que ocorra independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte. Compreendem, entre outros, o Imposto sobre a Propriedade Predial Territorial Urbana (IPTU), o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN).

A taxa é de competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. Pode ser arrecadada somente em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos, prestados ao contribuinte ou disponibilizados de forma efetiva. As taxas abrangem, entre outras, a Taxa de Combate a Incêndios e a Taxa de Coleta de Lixo.

As Contribuições de Melhoria podem ser cobradas pelo poder público municipal aos residentes em regiões que obtiveram valorizações imobiliárias em decorrência de obras como: asfaltamento, construção de praças, entre outras.

As Contribuições Sociais são de competência exclusiva da União e visam instituir contribuições de intervenção no domínio econômico (CIDEs) e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas.

O Empréstimo Compulsório é uma espécie tributária de competência exclusiva da União, que tem a finalidade de custear as despesas de calamidade pública, guerra externa, ou sua iminência, ou caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse.

As Transferências Intergovernamentais são recursos oriundos de transferências realizadas entre os entes federados, em âmbito federal, estadual e municipal, seja através das transferências constitucionais ou legais. As transferências constitucionais são aquelas definidas pela Constituição Federal de 1988 como, por exemplo, o Fundo de Participação Municipal (FPM). Já as legais são determinadas por leis específicas para os repasses aos entes

federados, como exemplo cita-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). O Quadro 1 demonstra como se estruturam as principais formas de arrecadação tributária nas três esferas de governo:

Quadro 1: Principais Fontes de Receitas Municipais

Ente	Tributos	Valor percentual	Destinação
União	Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI e Imposto de Renda (IR)	24,5	Fundo de Participação dos Municípios
		21,5	Fundo de Participação dos Estados
		3,0	Programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste
	Imposto sobre Produtos Industrializados- IPI/Exportação	100,0	75% - Estados e Distrito Federal
			25% - Municípios
Imposto sobre a Propriedade Rural (ITR)	100,0	50% - União 50% - Municípios	
Estado	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	100,0	50% - Estado
			50% - Municípios
	Imposto sobre o ICMS e prestação de Transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação	100,0	75% - Estado 25% - Municípios
Município (Recursos Próprios)	Impostos	100,0	Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU
			Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN
			Imposto sobre a Transmissão de Bens Inter Vivos - ITBI
	Taxas	100,0	Taxa de Combate a Incêndios
			Taxa de Coleta de Lixo
	Contribuições de Melhorias	100,0	Contribuições de melhorias por valorização imobiliária na região
	Contribuições Sociais	100,0	Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (CIDes)
Empréstimos Compulsórios	100,0	Situações específicas: Guerras, Calamidade Pública, entre outras	

Fonte: Elaborado pelo autor com base na CF/1988, Bijos (2013) e Massardi e Abrantes (2016).

Entre as principais finalidades das transferências governamentais, com caráter redistributivo, está a de compensar as diferenças regionais de receitas, considerando os benefícios e os custos que são diferentes em cada localidade (TRISTÃO, 2003).

De acordo com Rezende (2006), a arrecadação é mais substancial em contexto mais amplo, e menor em níveis locais em todos os países que adotaram o regime de federação, fazendo com que seja necessária a transferência de recursos no âmbito do governo central para os governos locais.

Dessa forma, conforme Massardi e Abrantes (2015, p. 301):

(...) as transferências intergovernamentais possuem uma importância fundamental em um regime federativo, por serem um instrumento que possibilita corrigir as desigualdades socioeconômicas inter-regionais, dando, principalmente aos municípios menores, mais condições de fornecerem bens e serviços públicos à população local.

A classificação das transferências se dá conforme as seguintes categorias: Obrigatórias (Constitucionais ou Legais) e as Discricionárias/Voluntárias (Voluntárias, para Organizações da Sociedade Civil, por Delegação ou Específicas). Destaca-se que essa repartição de recursos correntes e de capital pode ser realizada entre qualquer uma das esferas, mas ocorre normalmente da União para os Estados, Distrito Federal e Municípios, além dos Estados para os Municípios (STN, 2016).

As Transferências Voluntárias, foco deste estudo, são consideradas como a “entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional legal” (BRASIL, 2000, art.25). Basicamente, as transferências voluntárias ocorrem por meio de emendas parlamentares ou pelo oferecimento direto aos municípios pelo governo federal ou estadual (MOUTINHO e KNISS, 2017).

No que diz respeito ao governo federal, Goulart (2015) ressalta que a maioria das transferências voluntárias pode ser originada de emendas parlamentares ou de recursos programáticos dos próprios gestores de órgãos do governo, normalmente os ministérios, através de instrumentos como: contrato de repasse, termo de cooperação, termo de parceria, contrato de prestação de serviços (CPS) e contrato administrativo de execução ou fornecimento (CTEF).

Em relação às transferências voluntárias do estado de Minas Gerais aos municípios, Miranda (2015) afirma que essas ocorrem através de emendas parlamentares ou por órgão estaduais; geralmente as secretarias disponibilizam recursos através de convênios. Ambas as fontes de receitas disponibilizam recursos para as diversas áreas de atuação do poder público municipal, como: saúde, educação, infraestrutura, segurança, entre outras.

Destaca-se que as transferências voluntárias, por meio de emendas, podem ser ofertadas aos municípios pelos parlamentares ou a partir de uma demanda do município ou pelas OSCIPs. As transferências voluntárias oriundas de recursos programáticos ocorrem da mesma forma, podendo ser pleiteadas pelo município ou por OSCIPs junto aos órgãos executivos, mas também podem ser disponibilizadas através de editais para concessão de recursos financeiros ou materiais. Em ambos os casos existe a necessidade de cumprimento de requisitos propostos para a formalização do convênio ou contrato nos projetos, o que leva ao entendimento de que essas modalidades podem ter a presença das três dimensões, ora com preponderância da político-partidária, no caso de emenda parlamentar; ora pela dimensão técnica, com os repasses de recursos programáticos, ou, ainda, pela dimensão redistributiva, que deve ser analisada conforme os indicadores e índices em cada município ou região. O Quadro 2 apresenta as principais fontes de transferências voluntárias.

Quadro 2: Principais Fontes de Transferências Voluntárias

<b>Ente</b>	<b>Modalidade</b>	<b>Descrição/Origem</b>
<b>União</b>	Emenda Parlamentar	Recursos disponibilizados aos municípios através de Emendas Parlamentares Federais
	Recursos Programáticos	Recursos disponibilizados aos municípios através dos Ministérios e Órgãos Federais
<b>Estado</b>	Emenda Parlamentar	Recursos disponibilizados aos municípios através de Parlamentares Estaduais
	Recursos Programáticos	Recursos disponibilizados aos municípios através das Secretarias e Órgãos Estaduais

Fonte: Elaborado pelo autor

Soares e Melo (2016), em estudo sobre as transferências voluntárias da união aos municípios brasileiros entre os anos de 1995 a 2010, identificaram a importância desses recursos para manter o poder político do governo federal nas negociações, seja em âmbito horizontal ou vertical. Em âmbito horizontal, as coalizões partidárias realizadas no Congresso Nacional detêm forte influência nas distribuições de cargos em órgãos federais, sendo que os mais valorizados são aqueles que detêm o maior volume de recursos discricionários em seu orçamento. No âmbito vertical, identificou-se que a destinação dos recursos aos municípios pode se dar por três dimensões:

**1) A político-partidária** visa analisar se o governo busca fortalecer suas bases partidárias e eleitorais com apoio aos municípios, cujo prefeito é aliado político. Isso pode ocorrer porque as transferências voluntárias são definidas pela Lei Orçamentária Anual (LOA), que é uma autorização de gastos e não uma imposição. Assim, o poder executivo tem autonomia para liberar ou não os recursos, ficando a cargo dos demais atores políticos barganhar para conseguir as transferências.

**2) A dimensão técnica** analisa a questão do grau de competência técnica e profissional dos municípios para captar os recursos. Tal fato ocorre devido à celebração de convênios ou outras modalidades de acordos demandarem o cumprimento de uma série de requisitos complexos, como: possuir adimplência fiscal, desenvolver projetos de engenharia, ambiental, trabalhista e planos de trabalho, para conseguir captar o recurso. Muitos municípios não possuem recursos financeiros, humanos e tecnológicos para esse fim. Assim, acredita-se que a destinação de recursos é priorizada para aqueles municípios com melhor estrutura e capacidade técnica profissional para formalizar projetos, celebrar e gerir convênios e contratos.

**3) A dimensão redistributiva** é um dos objetivos principais das transferências intergovernamentais, propostos pela Constituição Federal de 1988, para fortalecer uma maior equalização fiscal entre as unidades subnacionais no país, com a pretensão de reduzir as desigualdades inter-regionais. Desta forma, os municípios mais necessitados e dependentes destes recursos possuem prioridades em relação aos demais.

Nesse contexto, as transferências voluntárias são importantes para o direcionamento de recursos para municípios com menores bases tributárias e uma maior necessidade de provisão de receitas para atender aos serviços públicos de forma mais equitativa, permitindo a função redistributiva do Estado. Assim, as desigualdades regionais podem ser minimizadas por meio da equalização fiscal e direcionamento de recursos para as regiões mais carentes (WANG e HERD, 2013; BAIÃO, 2017).

Para Bachur (2004),

(...) a questão da equalização regional parece ser um dos principais problemas enfrentados pela federação brasileira, haja vista a enorme discrepância socioeconômica existente entre os diversos entes federados brasileiros e a previsão da redução das desigualdades regionais como objetivo constitucional (art. 3o, inciso III, *fine*, da Constituição Federal de 1988). As distorções regionais transtornam a vida econômica e política do País, pois impedem a criação de uma unidade consistente de interesses econômicos de âmbito nacional e, assim, dificultam a

orientação estrutural das políticas sociais levadas a efeito no País: as distorções regionais polarizam arrecadação e aplicação dos recursos públicos e, nessa medida, dificultam sobremaneira a possibilidade de que um programa de governo voltado ao desenvolvimento e à distribuição de renda possa ser nacionalmente desenvolvido e estruturalmente implementado (BACHUR, 2004, p. 377-378).

Nota-se que as transferências voluntárias para os níveis subnacionais deveriam servir de ferramentas para melhor redistribuição dos recursos públicos. Prado (2007) ressalta a relevância das correntes defensoras da descentralização dos recursos para os níveis subnacionais, mas, considerando o sistema atual de repartição de recursos na federação, torna-se importante considerar três fatores que podem justificar o papel das transferências para a melhor redistribuição de recursos públicos. O primeiro trata da necessidade de fazer com que o sistema tributário tenha eficiência, ou seja, com a centralização de alguns impostos, há redução dos custos (*compliance costs*) por parte dos agentes econômicos, bem como a redução de competições fiscais que possam prejudicar determinada região.

O segundo fator ressalta a existência de diferentes capacidades de arrecadação em determinados municípios, pois existem regiões que possuem certas características que geram uma maior arrecadação, como regiões industriais, polos tecnológicos, regiões mineradas, entre outras. Além disso, também possuem demandas e custos de atendimentos distintos que precisam ser equalizadas por meio das transferências voluntárias, com vistas à redistribuição das receitas públicas e à redução das desigualdades.

O último fator destaca a necessidade de materializar os projetos e objetivos nacionais propostos pelo governo, em que se verifica a exigência da alocação de recursos públicos de forma seletiva e discricionária, a fim de direcionar forças para o cumprimento de ações predeterminadas (PRADO, 2007).

Percebe-se assim a relevância das transferências voluntárias para atendimento à função redistributiva do Estado, que é entendida como o desenvolvimento de ações públicas baseadas no princípio da equidade, ou seja, a alocação de um volume maior de recursos deve ser direcionada a regiões que possuem uma maior demanda de serviços públicos e menos favorecidas em termos de desenvolvimento econômico e social, para que ocorra a redistribuição de receitas, a fim de equalizar as discrepâncias de arrecadação.

Destaca-se que estes constructos, baseado nas três dimensões, foram utilizados como base, mas no decorrer da pesquisa tornou-se necessário incorporar uma maior abrangência de análises e interpretações relacionadas às três dimensões, bem como compreender certas

condicionantes específicas do objeto de estudo, que trata de diferentes fontes de concedentes de repasses voluntários, o que leva a análises distintas.

Em relação às organizações do terceiro setor, nota-se que atuam com fins sociais e utilizam recursos públicos e privados para solucionar as demandas das áreas que, por algum motivo, não são contempladas com excelência pelo poder público. Nesse sentido, as organizações do terceiro setor são geridas por membros da sociedade civil e atuam diretamente com receitas para combater a pobreza e capacitar jovens, por exemplo. Dessa forma, são fontes de receitas, mesmo que indiretas, para atender às questões da sociedade (SILVA, VASCONCELOS, NORMANHA FILHO, 2012; RONCONI, 2011).

Conforme Klering (2011), apesar do município possuir a principal responsabilidade para a melhoria do desenvolvimento econômico e social de seus munícipes, deve-se ter um olhar voltado a uma orientação sistêmica no ambiente, pois existem “forças vivas” dentro do município, como: associações, sindicatos, instituições religiosas e demais entidades do terceiro setor, que assumem importantes papéis voltados para o fomento do desenvolvimento da sociedade. Nessa mesma linha, Santos Junior (2002) destaca o chamado novo regime de ação pública, em que a sociedade deve assumir um papel de destaque com uma participação social forte e atuante na cena pública.

## **2.2 Qualidade da Gestão Pública**

Na seção anterior, apresentaram-se as principais fontes de receitas municipais, principalmente os recursos discricionários captados por meio das transferências voluntárias. Observou-se que esses recursos sofrem influência através de três dimensões, entre elas a dimensão técnica, ou seja, quanto ao nível de profissionalização e conhecimento técnico dos gestores e servidores públicos contribuem para o volume de recursos captados por determinada localidade, que está relacionado à qualidade da gestão pública nesses municípios.

Nesse contexto, a qualidade da gestão pública se torna um fator importante para o incremento da captação. Muitos autores ressaltam a importância da eficiência no gasto, na alocação e na aplicação de recursos, demonstrando a importância desses para a administração pública (COSTA et al, 2015; FARIA et al, 2011; SOARES, GOMES e TOLEDO FILHO, 2011; FARIA, JANNUZZI e SILVA 2008; GRZYBOVSKI e HAHN, 2006); contudo, pouco

se fala especificamente em relação à eficiência da captação desses recursos discricionários. Não obstante, a entrada dessas receitas pode ser considerada como o primeiro passo do processo, no qual, sem uma captação eficiente, principalmente quanto à modalidade de recursos abordada nesta pesquisa, demanda maior pró-atividade por parte da administração municipal, tornando-se mais complexo atender às demandas públicas.

Assim, a qualidade da gestão pública se apresenta como uma ferramenta que visa uma administração pública mais eficiente, o que gera, por consequência, um importante fator de promoção social, de desenvolvimento humano e de qualidade de vida (SANO e MONTENEGRO, 2013). A própria Constituição Federal, em seu artigo 37, diz que: “A administração pública direta e indireta de qualquer um dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (BRASIL, 1988, p.36).

Dessa forma, acredita-se que a dimensão técnica pode ser alcançada através dos pressupostos da *New Public Management* (NPM), uma abordagem que se propõe, dentre outras, à busca pela eficiência na captação de recursos, com redução dos custos e aperfeiçoamento das ferramentas de gestão, ou seja, visa melhorar a qualidade dos serviços públicos, fazendo com que o setor público se torne mais *business-like* (DIEFENBACH, 2009). A NPM sustenta-se por um viés Neoliberal e visa implementar práticas adotadas pelo setor privado no setor público, com vistas a melhoria da eficiência da gestão. Assim, “O NPM viria a apresentar uma abordagem gerencial distinta, tendo focos no cliente, no gestor, no resultado e no desempenho” (MOTTA, 2013, p. 84).

Segundo Guimarães (2000), é necessário que ocorra o rompimento, por parte da gestão pública, com os pressupostos tradicionais de gerenciamento de recursos públicos para implantar uma nova cultura gerencial (GUIMARÃES, 2000). Nesse cenário, o foco principal reside na busca pela eficiência administrativa, através de ferramentas criadas para o setor público e incorporadas ao setor público. Apesar de esse modelo gerencialista sofrer críticas pela migração mimética de técnicas do setor privado para o público, muitas vezes sem considerar as especificidades da administração pública, ele possui características importantes que contribuem para a captação de recursos, por meio de uma boa governança pública entre atores como o governo municipal, estadual, federal, iniciativa privada e das organizações do terceiro setor.

Nesse contexto, percebe-se que a escola da NPM possui limitações as quais não permitem compreender completamente o objeto de estudo, pois não considera algumas condicionantes específicas do setor público. Assim, torna-se importante tratar da abordagem da governança pública, analisada por meio da teoria da administração pública e que surge como ferramenta que contribui para compreender os arranjos institucionais e as relações entre esses atores, seja pelo Estado, representados pelos políticos e burocratas, seja pelo setor privado, do qual fazem parte as empresas e os consumidores, assim como pelo terceiro setor, composto pelas organizações não governamentais e sociedade civil organizada (PECI, PIERANTI e RODRIGUES, 2008).

Nessa mesma linha segue o debate contemporâneo proposto por Prats I Catalá, (2006), em que a governança pública se refere à qualidade da interação entre o governo, a sociedade civil e o setor privado. Alguns autores consideram que a governança pública pode ser considerada como um modelo contemporâneo de administração do Estado (KISSLER e HEIDEMANN, 2006).

Nota-se que a governança, que teve origem na abordagem substantiva da economia, objetiva propor uma nova forma de relação entre Estado/Governo e sociedade através da ação coletiva. Assim, a governança pode ser entendida, de acordo com Dias e Cario (2014), como uma:

(...) forma de pensar sobre as capacidades do Estado e sobre as relações entre este e a sociedade, defendendo que ele deve desempenhar papel estratégico para o desenvolvimento e considerando, para tanto, a emergência da reintegração das esferas economia, social e política (DIAS e CARIO, 2014, p.95).

Nesse sentido, a governança pública possui uma abordagem voltada para a concepção do bom governo (*good government*), ou seja, é de competência do Estado e seus diversos atores a execução, de forma consistente, a implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico-social da sociedade (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Conforme Filho (2003), as relações entre atores sociais, políticos e gestores, além dos arranjos institucionais que coordenam e regulam as transações entre Estado/Governo e sociedade, geram a necessidade de se compreender certos aspectos da Teoria da Agência em âmbito estatal.

Cabe destacar, conforme Matias-Pereira (2010), que a governança pública apresenta aspectos semelhantes àquela aplicada no setor privado, inclusive no que se refere aos problemas de agência. Assim:

Levando-se em consideração que o setor público e o privado possuem focos específicos, observa-se que são comuns entre eles as questões que envolvem a separação entre propriedade e gestão, responsável pela geração dos problemas de agência, os instrumentos definidores de responsabilidades e poder, o acompanhamento e o incentivo na execução das políticas e objetivos definidos, entre outros. Verifica-se, em um sentido amplo, que os princípios básicos que norteiam os rumos dos segmentos dos setores privado e público são idênticos: transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas e conduta ética (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Verifica-se que esta abordagem tem foco central na relação entre agente-principal, em que os políticos (principal), pela sua incapacidade de gestão, delegam as funções administrativas para dirigentes (agente) que, por sua vez, tendem a atuar priorizando projetos particulares, sem separação entre propriedade e gestão e buscando maximizar sua função utilidade (EISENHARDT, 1989). Além disso, é importante destacar a assimetria informacional que permeia a relação, em que o agente possui um maior conjunto de informações do que o principal, o que pode induzir a ações oportunistas provocadas pela racionalidade limitada dos indivíduos e a consequente busca de atendimentos de interesses particulares por parte do agente. Assim:

Da assimetria informacional derivam duas questões fundamentais nos problemas de relacionamento principal-agente. Estas estão relacionadas a aspectos de ação oculta (*hidden action*) e informação oculta (*hidden information*), referidos na literatura sobre teoria da agência como risco moral (*moral hazard*) e seleção adversa (*adverse selection*). Os problemas de risco moral e seleção adversa são centrais às análises da teoria da agência (FILHO, 2003, p. 6).

Jensen e Meckling (1976) e Przeworski (2003) se aproximam do objeto deste estudo ao tratar a relação de agência como presente em toda a sociedade, seja em instituições privadas, entre proprietários e administradores, no setor público, entre políticos e burocratas ou entre políticos e cidadãos, além das associações, sindicatos, OSCIPs, entre outras instituições.

Apesar do objeto central deste estudo não focar somente na relação estrita entre político e burocrata, pode-se entender que a relação de agência também ocorre entre políticos (agente) e os cidadãos (principal). O primeiro, pois foi indicado para poder administrar e

controlar os recursos públicos, e o segundo por serem detentores dos recursos públicos e financiadores da atividade governamental.

Diante desse quadro, percebe-se que os problemas de agência descritos oferecem suporte ao estudo, pois a abordagem está inserida no âmbito da governança pública e corresponde a situações semelhantes, no qual o acesso à informação, o comportamento político e os relacionamentos entre diversos *stakeholders* fazem parte do processo de transferências voluntárias, mesmo que de forma não direta e explícita.

Sendo assim, autores supramencionados entendem que a governança pode ser considerada como uma forma de se entender as capacidades do Estado em desenvolver uma postura estratégica para o desenvolvimento em caráter social, político e econômico com os demais atores públicos e privados da sociedade. Essa situação ocorre pela existência de uma relação de dependência entre eles, o que não é diferente na questão da captação de recursos para incrementos das receitas municipais, pois demanda interação e integração entre vários *stakeholders*.

Percebe-se que a governança pública busca corrigir as prováveis distorções ocasionadas pela divergência de interesses entre esses atores, proporcionando participação e integração entre eles. Além disso, almeja-se que a população tenha um maior grau de participação e condicione as decisões dos agentes públicos, que devem atuar com responsabilidade, ética e profissionalismo na prestação de contas, além de transparência e disponibilização de ferramentas para que a sociedade monitore as ações praticadas (IBGP, 2014).

Ademais, verifica-se a necessidade da compreensão de outros fatores e condicionantes que influenciam na captação de repasses voluntários, principalmente relacionado à dimensão político-partidária, que se torna importante para o entendimento de como ocorre os direcionamentos de recursos aos municípios, seja por parte de gestores públicos ou políticos que representam determinadas regiões.

### **2.3 Teoria do Ciclo Político**

Segundo Vicente e Nascimento (2012) e Preussler (2001), a Teoria do Ciclo Político possui duas vertentes originadas da Teoria da Escolha Pública: a Teoria do Ciclo Político-Econômico e a Teoria do Ciclo Político-Orçamentário.

A Teoria do Ciclo Político-Econômico foi baseada nos estudos de Nordhaus (1975) e visa analisar a correlação entre os níveis de desempenho das variáveis macroeconômicas com os processos eleitorais, ou seja, pretende verificar como as políticas adotadas nos períodos pré e pós-eleitoral influenciam na permanência de certos grupos políticos no poder. Observa-se que a Teoria do Ciclo Político-Econômico foi dividida em quatro tipos de modelos: clássico oportunista, clássico partidário, racional oportunista e racional partidário.

O modelo clássico oportunista defende que o governante faz o que for preciso para se manter no poder, incluindo a desconsideração da ideologia partidária e a adotar políticas monetárias expansionistas como redução de desemprego, mesmo à custa do aumento da inflação e da recessão no período posterior a eleição. O modelo clássico partidário segue os mesmos preceitos do oportunista, mas tendem a considerar ideologias partidárias para atender à eleitores que se identificam com o partido. Dessa forma, a maximização dos votos não é a única lógica seguida, mas também a ideologia do partido tem importante influência para manutenção do poder. Por exemplo, os partidos de esquerda tendem a preferir níveis inflacionários maiores e taxa de desempregos menores, já as coligações de direita preferem maiores níveis de desemprego para se alcançar baixos índices de inflação, pois atende aos anseios das suas bases eleitorais. O modelo racional oportunista e o racional partidário também seguem as suposições básicas do clássico oportunista e clássico partidário, mas consideram que o eleitor possui racionalidade e compreensão do ambiente político e econômico. Entretanto, mesmo considerando os eleitores como racionais, os níveis de informações são desiguais, ou seja, os governantes possuem mais informação e podem usá-la em benefício eleitoral próprio (COVRE e MATTOS, 2016; NORDHAUS, 1975; GREGÓRIO et al, 2011).

Nota-se que tais condicionantes favorecem comportamentos oportunistas por parte de agentes públicos. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no ano 2000, trouxe certa limitação dos gastos e limites aos gestores em relação às contas públicas, mas não foi suficiente para eliminar as atitudes individuais dos agentes que atuam para maximizar seus votos com o aumento dos gastos públicos em períodos eleitorais. Assim, o prefeito que apoia politicamente o presidente ou o governador obtém mais receitas por transferências voluntárias em troca de apoios nas futuras eleições; dessa forma, eles têm a possibilidade de aumentar gastos e angariar mais votos (GREGÓRIO et al, 2011; FERREIRA e BUGARIN, 2007; SAKURAI e THEODORO, 2014).

A Teoria do Ciclo Político-Orçamentário, proposta por Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990) é derivada do ciclo político-econômico, mais especificamente dos modelos racionais. Defende que os instrumentos de política fiscal são utilizados por governantes como instrumentos de curto prazo, para reduzir impostos, aumentar gastos públicos e proceder a transferências de recursos para ações mais perceptíveis ao eleitorado, como na área de educação, saúde, consumo, serviços e obras públicas. Conforme Ferreira e Bugarin (2007), essa situação fica mais evidente ao se verificar que as transferências voluntárias sofrem um incremento em períodos eleitorais, seja para governador, presidente ou prefeito.

Ao avaliar as transferências intergovernamentais no Brasil, Brollo e Nannicini (2012) corroboram com a lógica de que os alinhamentos partidários influenciam nos repasses de receitas, principalmente do governo central para os governos subnacionais (municípios). Assim:

Our empirical results show that, in razor-close elections, municipalities with a mayor affiliated with the coalition of the Brazilian president receive about onethird larger (discretionary) transfers for infrastructure during the last two years of the mayoral term, that is, when the next municipal elections are approaching (BROLLO e NANNICINI, 2012, p. 743).

Nessa perspectiva, os *policymakers* e as coligações políticas são responsáveis por gerar o ciclo político através da manipulação das variáveis econômicas e orçamentárias, com objetivo de iludir o eleitor e manter-se no poder. Tal fato tende a contribuir para certa ineficiência da gestão fiscal, pois os interesses pessoais se sobrepõem ao coletivo e a maximização do bem-estar social (COVRE e MATTOS, 2016).

É possível notar que ambas as teorias do ciclo político possuem influência para a captação de recursos através da vertente político-partidária, pois determinam as ações do Estado e impactam nas transferências de recursos, sejam por via de emendas parlamentares, projetos, convênios, contratos, ou organizações da sociedade civil.

Outrossim, torna-se importante ressaltar que as transferências voluntárias são distribuídas discricionariamente pelo governo, ou seja, os concessionários determinam as políticas e critérios para que o demandante esteja apto a captar determinado recurso. Muitas pesquisas indicam que esses recursos são utilizados com vistas à busca de interesses pessoais, para fins políticos, com atendimento à critérios ideológicos, beneficiando bases de apoio que tenham um maior potencial de captação de votos (DIXIT e LONDREGAN, 1996; JOHANSSON,

2003). Assim, as condicionantes e os fatores políticos partidários são aspectos essenciais para a compreensão de como se processa a concessão dos recursos discricionários.

Percebe-se que Mendes, Miranda e Cosio (2008) também destacam que as transferências voluntárias podem ser utilizadas como fator de incentivo a comportamentos incompatíveis com a responsabilidade fiscal, seja por parte de agentes concessionares e demandantes dos convênios e repasses de recursos.

O Quadro 3 expõe as dimensões analisadas, as abordagens, bem como os principais autores que deram suporte teórico para este estudo.

Quadro 3: Dimensões de análise e referencial teórico

<b>Dimensões de Análise</b>	<b>Abordagem</b>	<b>Teoria</b>	<b>Principais Autores</b>
<b>Redistributiva</b>	Finanças Públicas Municipais	- Funções do Estado	Soares e Melo (2016); Musgrave e Musgrave (1980); Bijos (2013); Massardi e Abrantes (2015); Moutinho e Kniess (2017); Miranda (2015); Silva, Vasconcelos, Normanha Filho (2012); Tristão (2003); Rezende (2006); Goulart (2015); Wang, Herd, (2013); Baião (2017); Bachur (2004); Ronconi (2011); Prado (2007); Klering (2011); Santos Junior (2002)
		- Transferências Voluntárias Intergovernamentais	
		- Receitas Públicas Municipais	
		- OSCIPs	
<b>Técnica</b>	Qualidade da Gestão Pública	- Captação de Recursos	Sano e Montenegro (2013); Diefenbach, (2009); Peci, Pieranti e Rodrigues, (2008); Jensen e Meckling (1976); Przeworski (2003); Eisenhardt, (1989); Dias e Cario (2014); Filho (2003); Motta (2013); Guimarães (2000); Prats I Catalá, (2006); Filho (2003)
		- New Public Management (NPM)	
		- Governança Pública	
		- Teoria da Agência	
<b>Político-Partidária</b>	Teoria do Ciclo Político	- Teoria do Ciclo Político-Econômico	Vicente e Nascimento (2012); Preussler (2001); Covre e Mattos, (2016); Nordhaus, (1975); Gregório et al, (2011); Ferreira e Bugarin, 2007; Rogoff e Sibert (1988); Rogoff (1990); Sakurai e Theodoro, 2014); Brollo e Nannicini (2012); Dixit e Londregan (1996); Johansson (2003)
		- Teoria do Ciclo Político-Orçamentário	

Fonte: Elaborado pelo autor

Nota-se que as três dimensões foram abordadas conforme as bases teóricas que deram suporte à pesquisa. A dimensão redistributiva foi tratada por meio da teoria das finanças públicas, que contribui para a compreensão sobre as principais fontes de receitas e transferências municipais, as funções do Estado e o papel das OSCIPs perante a sociedade. Através desta dimensão foi possível analisar e compreender como se dão as transferências

voluntárias frente à necessidade de equalizar as discrepâncias regionais de captação de recursos pelos municípios.

A dimensão técnica teve como suporte teórico a qualidade da gestão pública, que foi abordada com sentido de compreender como as boas práticas e a gestão técnica/qualificada no setor público são impactantes para a captação de recursos. A teoria da agência também obteve importante espaço para análise dos fatores que influenciam nos comportamentos de políticos e cidadãos.

Já a teoria base para dimensão político-partidária tem o objetivo de trazer as referências para analisar os fatores políticos, econômicos, orçamentários e sociais que são preponderantes para os repasses voluntários. A partir desta lente foi possível verificar como a dinâmica do jogo político atua para a manutenção do poder e na distribuição de recursos públicos. Ademais, cabe salientar que as três dimensões podem ser analisadas e verificadas em todas as modalidades de transferências voluntárias (recursos programáticos ou emendas parlamentares), bem como nos diferentes órgãos demandantes (administração pública municipal ou OSCIPs).

### **3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

#### **3.1 Classificação da pesquisa e área de estudo**

A pesquisa foi operacionalizada com uma abordagem quantitativa, com a análise por meio da estatística descritiva, inferencial e um modelo econométrico de regressão linear múltipla (RLM), que visa possibilitar análises e quantificações dos dados coletados, a fim de subsidiar resultados para alcançar os objetivos propostos.

Com vistas a analisar a captação de recursos nos municípios mineiros, realizou-se uma pesquisa documental e bibliográfica, realizada por meio de relatórios e planilhas de entrada dos recursos, leis orçamentárias, informações e dados referentes à captação de recursos públicos disponibilizados através dos sites, solicitações por e-mails, consulta pública pela lei de acesso a informação e demais fontes de documentos digitais ou físicos disponíveis.

Vergara (2005) conceitua pesquisa documental e bibliográfica como o estudo sistematizado desenvolvido através de material publicado, que também pode ser realizado a partir do fornecimento de documentos internos, tanto em órgãos públicos como privados. Destaca-se que as transferências se materializam por meio de convênios, contratos, transferências, emendas parlamentares e parcerias público-privadas, oriundas do governo federal aos municípios mineiros como do estado de Minas Gerais aos seus municípios.

A pesquisa também se propõe a levantar as principais fontes de captação nas esferas públicas. Como exemplo, cita-se o “Catálogo de Programas Federais para os Municípios”, que traz 222 programas e convênios disponibilizados pelo governo federal aos municípios (BRASIL, 2008), além do “Catálogo de serviços do Governo de Minas Gerais para os municípios”, que disponibiliza, de forma consolidada e entre outros serviços, os programas e ações estaduais oferecidos às administrações municipais, com vistas a apoiar e assessorar os municípios em ações de captação de recursos (MINAS GERAIS, 2017).

As informações e coleta de dados secundários se deram através de diversas fontes, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Finanças Públicas do Brasil (FINBRA) do Tesouro Nacional; Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI); Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão – (e-SIC); Portal da Transparência do Governo federal, principalmente através do Painel Transferências Abertas, que é vinculado ao Ministério do Planejamento e apresenta informações e dados sobre as transferências voluntárias do Governo federal, realizadas por

meio do Sistema de Gestão de Convênios do Governo Federal – (SICONV); pelo Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais, principalmente do Sistema de Convênios do Governo Estadual – (SIGCON); pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Tribunal Regional Eleitoral (TRE), entre outros.

Dessa forma, pesquisou-se a atual forma com que os 853 municípios de Minas Gerais captam recursos por transferências voluntárias, disponibilizadas pelo governo federal e estadual, excluindo-se os municípios que não receberam nenhuma modalidade de transferências voluntárias.

A escolha de Minas Gerais se justifica pelo fato de ser um dos mais heterogêneos do país, demonstrando grandes discrepâncias socioeconômicas entre os municípios mineiros (QUEIROZ, 2001; COSTA et al, 2012).

Ademais, foram analisadas todas as transferências voluntárias assinadas entre janeiro e dezembro de 2015, pois é o período efetivo de formalização da transferência, diferente do ano da proposta, que poderia não ser assinada. Além disso, a escolha do ano de 2015 se deve ao provável período mais recente de disponibilização de informações, pois nem todos os dados estão disponíveis em bases mais atualizadas. Além disso, o ano de 2016 em diante foi um período atípico pelo impeachment da Presidente Dilma Rousseff e pela grave crise econômica que se agravou no país.

### **3.2 Análise e Tratamento dos Dados**

A análise e o tratamento de todos os dados foram operacionalizados por meio da análise direta das planilhas elaboradas, bem como uma análise descritiva dos resultados extraídos da regressão. Posteriormente foram realizadas as análises da regressão, depois de cumpridos todos os testes estatísticos de validação dos modelos.

Os dois primeiros objetivos específicos, que são: “identificar a atual entrada de receitas através das transferências constitucionais, legais, próprias e voluntárias demandadas pela administração pública municipal e organizações da sociedade civil nos municípios do estado de Minas Gerais” e “realizar um levantamento das possibilidades de ingresso de recursos públicos financeiros e materiais, via transferências voluntárias, convênios, repasses, projetos, contratos e termos de parceria”, foram atendidos conforme procedimentos definidos

de coletas de dados documentais, realizados por meio das análises descritivas das planilhas e documentos coletados.

Para o atendimento do terceiro objetivo, que é “analisar as implicações, o grau de dependência e as correlações entre os recursos captados através das transferências voluntárias como fontes de receitas para os municípios estudados”, foi utilizado um modelo de Regressão Linear Múltipla (RLM), representado pela equação 1 a ser descrita abaixo.

A variável dependente foi a ROT líquida, coletada a partir do Finbra – Finanças do Brasil, disponibilizado pelo Tesouro Nacional, sendo composta pelas Receitas Orçamentárias Totais *per capita* dos municípios mineiros, subtraídas as transferências voluntárias. Optou-se por trabalhar com os valores *per capita*, pois esse procedimento possibilita eliminar as diferenças de volume de recursos decorrentes das variações populacionais e realizar uma comparação mais objetiva entre os municípios.

Em relação às variáveis explicativas, coletadas neste estudo, serão utilizadas as receitas oriundas das transferências voluntárias com objetivo de compreender suas condicionantes. Dentre essas receitas, destacam-se as transferências voluntárias (TVs) da União (TVU) e do estado de Minas Gerais (TVE) para os municípios mineiros. Tais recursos podem ser disponibilizados por emendas parlamentares ou recursos programáticos, que são captados por meio da administração pública municipal (Prefeitura) ou através de OSCIPs.

A pesquisa considerou que o maior volume de receitas oriundas de repasses constitucionais, legais e próprios indica uma maior capacidade técnica dos municípios em obter mais recursos, seja por arrecadação própria com os tributos municipais, ou mesmo por recebimento de repasses de transferências intergovernamentais, como: parte do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS); imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA); imposto sobre produtos industrializados (IPI); imposto de renda (IR); entre outros.

Acredita-se também que os recursos programáticos possuem um viés prioritariamente técnico para sua captação, pois demanda maior capacidade de atender à editais ou confeccionar projetos para pleitear recursos. Já as emendas parlamentares tendem a ser encaminhadas prioritariamente por meio da dimensão político-partidária, pois são os parlamentares que direcionam os recursos, geralmente aos seus redutos eleitorais. Nota-se que as duas modalidades não são excludentes, ou seja, as emendas parlamentares também possuem exigências de habilidades técnicas para atender aos projetos, da mesma forma com

que os recursos programáticos podem ser pleiteados juntos a órgãos estaduais e federais, diretamente pelos políticos e/ou gestores municipais.

Procedeu-se, assim, a análise inicial com base nas planilhas de coleta e tratamento dos dados e, posteriormente, utilizou-se o Programa IBM® SPSS - *Statistical Package for the Social Sciences*, versão 20; software estatístico muito utilizado nos estudos quantitativos realizados nas ciências sociais. As variáveis a serem utilizadas, bem como a descrição, expectativa e a base de dados constam no Quadro 4, conforme variáveis descritas pela equação 1.

Quadro 4: Fatores determinantes para as variações nas receitas orçamentárias totais - Equação 1

Equação	Tipo	Variável	Descrição	Expectativa	Base de Dados
	<b>Dependente</b>	ROT Líquida	Receitas Orçamentárias Totais <i>per capita</i> dos municípios mineiros com exceção das TVUs e TVEs		FINBRA <sup>3</sup>
<b>(1)</b>		TVU (emenda)	Receita de transferências voluntárias Federais, através de emendas parlamentares <i>per capita</i>	(-)	SICONV <sup>4</sup> PTA <sup>5</sup>
		TVU (programático)	Receita de transferências voluntárias Federais, através de recursos programáticos <i>per capita</i>	(+)	SICONV PTA
		TVU (total)	Somatório da TVU (emenda) mais TVU (Programático)	(+)/(-)	SICONV PTA
		TVE (emenda)	Receita de transferências voluntárias Estaduais, através de emendas parlamentares <i>per capita</i>	(-)	SIGCON <sup>6</sup>
		TVE (programático)	Receita de transferências voluntárias Estaduais, através de recursos programáticos <i>per capita</i>	(+)	SIGCON
		TVE (total)	Somatório da TVE (emenda) mais TVE (Programático) <i>per capita</i>	(+)/(-)	SIGCON
		TVs APM (Federal)	Receita de transferências voluntárias Federais, captadas através da Administração Pública Municipal <i>per capita</i>	(+)	SICONV PTA
		TVs Oscips (Federal)	Receita de transferências voluntárias Federais, captadas através de Oscips <i>per capita</i>	(+)	SICONV PTA

<sup>3</sup> Finanças do Brasil - Site do Tesouro Nacional

<sup>4</sup> Sistema de Convênio do Governo Federal – Site do Portal da Transparência da União

<sup>5</sup> Portal Transferências Abertas do Ministério do Planejamento

<sup>6</sup> Sistema de Convênios do Estado de Minas Gerais – Site do Portal da Transparência do Estado

Equação	Tipo	Variável	Descrição	Expectativa	Base de Dados
		Som. TVs Oscips mais APM (Federal)	Somatório das transferências voluntárias captadas por meio da Administração Pública Municipal e também por Oscips oriundas do Governo Federal <i>per capita</i>	(+)	SICONV PTA
		TVs Oscips (Estadual)	Receita de transferências voluntárias Estaduais, captadas através de Oscips <i>per capita</i>	(+)	SIGCON
		TVs APM (Estadual)	Receita de transferências voluntárias Estaduais, captadas através da Administração Pública Municipal <i>per capita</i>	(+)	SIGCON
		Som. TVs Oscips mais APM (Estadual)	Somatório das transferências voluntárias captadas por meio da Administração Pública Municipal e também por Oscips oriundas do Governo Estadual <i>per capita</i>	(+)	SIGCON

Fonte: Elaborado pelo autor

O quarto objetivo, no qual busca-se “avaliar a influência das dimensões político-partidária, redistributiva e técnica na captação de recursos oriundos de transferências voluntárias pelos municípios mineiros” teve como variável dependente a RTVU/E, que é composta pelo somatório das receitas captadas pelos Municípios *per capita* através de TVs (União e Estaduais) e OSCIPs. As variáveis explicativas foram definidas através das três dimensões: Político-Partidária, Redistributiva e Técnica, conforme equação 2 adotada neste estudo e descrita abaixo.

A dimensão Político-Partidária teve como variável a relação entre os partidos políticos e as coligações dos responsáveis pela concessão e repasse da maior transferência voluntária (emenda ou programática) no período de análise. Nesse sentido, selecionou-se o maior repasse para verificar a relação entre o partido e coligação do presidente da república e parlamentares federais com o prefeito, para os repasses federais; e entre o governador e parlamentares estaduais com o prefeito, para as transferências estaduais. Dessa forma, foi operacionalizada através de uma variável *Dummy*, com 0 para partido diferente e 1 para o mesmo partido, e 0 para não existência de partidos em comum nas coligações e 1 para presença de, pelo menos, um partido em comum nas coligações.

A expectativa era que nos municípios com mesmo partido ou mesmo partido na coligação, seja nas esferas federal, estadual e nos parlamentos, tivessem recebido mais

recursos em comparação aos municípios com prefeitos filiados a partidos diferentes e de oposição (BIJOS, 2013).

A dimensão redistributiva compreendeu o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) e o Produto Interno Bruto *per capita* (PIB), para verificar se os municípios com maior nível de desigualdade social e mais pobre receberam mais recursos através das transferências voluntárias. A expectativa teórica segue no sentido de que os municípios mais pobres e com maiores níveis de desigualdades sociais receberam maior volume destes recursos, devido ao caráter redistributivo dessas receitas (MENDES, MIRANDA e COSIO, 2008).

Já a dimensão técnica abrangeu o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), a transparência conforme o Ranking Nacional da Transparência, publicado pelo Ministério Público Federal (MPF) e a participação indicada pelo Índice de Potencial para o Controle Social (IPCS). Tais índices foram utilizados para análise de como o grau de profissionalização, de nível técnico, participação social e transparência influenciam na captação de transferências voluntárias. Esperava-se que quanto maior fosse a dimensão técnica, ou seja, maior o nível de capacidade técnica, profissional, de transparência e participação social existente no município, maior seria a aptidão desse em captar esta modalidade de recursos.

Cabe salientar que as três dimensões, em conjunto, também foram avaliadas em relação à origem da transferência voluntária, ou seja, se o repasse teve origem por emenda parlamentar ou recurso programático e se foi através da demanda por parte da administração pública municipal (Prefeitura) ou por OSCIPs (Fundações, Associações, etc.). Ressalta-se que o mesmo repasse pode ter diferentes combinações, como: oriundo de emenda para OSCIPs, de programático para OSCIPs, de emenda para administração pública municipal ou de programático para administração pública municipal.

Por esse motivo, foi necessário proceder duas análises, a primeira para verificar se a origem do recurso foi por emenda parlamentar ou recurso programático. Acredita-se que o maior volume de transferência por emendas demonstrou um forte alinhamento partidário voltado para a dimensão político-partidária, pois as emendas já fazem parte da cota parlamentar e essas buscam atender aos seus redutos eleitorais.

Em relação ao maior volume de repasses por recursos programáticos, foi pressuposto a tendência a um caráter mais técnico, em que o recurso é pleiteado diretamente junto a secretarias e órgãos estaduais ou ministérios ou órgãos federais.

A segunda análise correspondeu à verificação do demandante da transferência, se foi a própria administração pública municipal ou alguma OSCIPs. Acredita-se que as OSCIPs possuem um papel importante na captação de recursos, com vistas a atender às demandas da sociedade na qual o poder público deixa a desejar. Dessa forma, caso a origem por meio de OSCIPs tenha uma forte influência, pressupõe-se que o poder público municipal não tem atendido a contento o seu papel. De outro lado, acredita-se que as OSCIPs são realmente importantes na captação de recursos e merecem ser fomentadas. As variáveis foram descritas pela equação 2 e estão demonstradas no (Quadro 5).

Quadro 5: Fatores determinantes para as variações para as transferências voluntárias - Equação 2

Equação	Tipo	Variável	Descrição	Expectativa Teórica	Base de Dados
	<b>Dependente</b>	RTVU/E	Somatório das transferências voluntárias captadas pelos Municípios e Oscips através de TVs (Federais e Estaduais)		SICONV PTA SIGCON
(2)	<b>Político-Partidária</b>	PART. PRES. (Programático)	Analisa a interferência do Partido do Presidente/Prefeito na captação através de uma Variável Dummy. 0 para partido diferente e 1 para o mesmo partido	(+)	TSE <sup>7</sup> TRE-MG <sup>8</sup>
		COLIG. PRES. (Programático)	Analisa a interferência de Partido em comum nas coligações do Presidente/Prefeito para captação através de uma Variável Dummy. 0 para partido diferente e 1 para, pelo menos um, partido em comum nas coligações	(+)	TSE TRE-MG
		PART. GOV (Programático)	Variável <i>Dummy</i> , 0 para partido diferente do Governador e 1 para o mesmo partido	(+)	TSE TRE-MG
		COLIG. GOV (Programático)	Variável <i>Dummy</i> , 0 para partido diferente do Governador e 1 para, pelo menos um, partido em comum nas coligações	(+)	TSE TRE-MG
		PART. PARL. FED (emenda)	Variável <i>Dummy</i> , 0 para partido diferente do Parlamentar e 1 para o mesmo partido	(+)	TSE TRE-MG
		COLIG. PARL. FED (emenda)	Variável <i>Dummy</i> , 0 para partido diferente do Parlamentar e 1 para, pelo menos um, partido em comum nas coligações	(+)	TSE TRE-MG

<sup>7</sup> Tribunal Superior Eleitoral

<sup>8</sup> Tribunal Regional Eleitoral MG

Equação	Tipo	Variável	Descrição	Expectativa Teórica	Base de Dados
		PART. PARL. EST (emenda)	Variável <i>Dummy</i> , 0 para partido diferente do Parlamentar e 1 para o mesmo partido	(+)	TSE TRE-MG
		COLIG. PARL. EST (emenda)	Variável <i>Dummy</i> , 0 para partido diferente do Parlamentar e 1 para, pelo menos um, partido em comum nas coligações	(+)	TSE TRE-MG
		PERC. PART. PRES. (Programático)	Percentual de recursos programáticos quando o Presidente possui o mesmo partido do Prefeito	(+)	TSE TRE-MG
		PERC. COLIG. PRES. (Programático)	Percentual de recursos programáticos quando o Presidente possui, pelo menos um, partido em comum na coligação do Prefeito	(+)	TSE TRE-MG
		PERC. PART. GOV. (Programático)	Percentual de recursos programáticos quando o Governador possui o mesmo partido do Prefeito	(+)	TSE TRE-MG
		PERC. COLIG. GOV. (Programático)	Percentual de recursos programáticos quando o Governador possui, pelo menos um, partido em comum na coligação com o prefeito	(+)	TSE TRE-MG
		PERC. PART. PARL. FED (emenda)	Percentual de receitas de emendas através de Parlamentares Federais do mesmo partido do Prefeito	(+)	TSE TRE-MG
		PERC. COLIG. PARL. FED (emenda)	Percentual de receitas de emendas através de Parlamentares Federais com, pelo menos um, partido em comum na coligação do Prefeito	(+)	TSE TRE-MG
		PERC. PART. PARL. EST (emenda)	Percentual de receitas de emendas através de Parlamentares Estaduais do mesmo partido do Prefeito	(+)	TSE TRE-MG
		PERC. COLIG. PARL. EST (emenda)	Percentual de receitas de emendas através de Parlamentares Estaduais com, pelo menos um, partido em comum na coligação do Prefeito	(+)	TSE TRE-MG
	Redistributiva	IFDM	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal	(-)	FIRJAN
		PIB	PIB <i>Per capita</i>	(-)	IBGE
	Técnica	IFGF	Índice Firjan de Gestão Fiscal	(+)	FIRJAN
		IMRS	Índice Mineiro de Responsabilidade Social	(+)	FJP <sup>9</sup>
		Transparência	Ranking Nacional da Transparência - MPF	(+)	MPF <sup>10</sup>
		Participação	Índice de Potencial para o Controle Social - IPCS	(+)	Ferreira (2015)

Fonte: Elaborado pelo autor

<sup>9</sup> Fundação João Pinheiro

<sup>10</sup> Site do Ministério Público Federal

### 3.3 Regressão Linear Múltipla

Com vistas a analisar a relação entre a variável dependente e as variáveis explicativas, foi utilizado o método de Regressão Linear Múltipla (RLM), com o emprego do método dos mínimos quadrados generalizados, indicado para casos em que existe mais de uma variável explicativa no modelo.

De acordo com Fávero et al. (2009) e Gujarati e Porter (2011), o foco da análise de regressão é verificar a relação entre duas ou mais variáveis explicativas, que possuem forma linear, e uma variável dependente métrica. Dessa forma, um modelo de regressão linear pode ser escrito do seguinte modo:

$$Y = \alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_n X_n + u \quad (1)$$

Onde:

Y = fenômeno do estudo (variável dependente métrica);

$\alpha$  = representa o intercepto (constante);

$\beta_k$  = são os coeficientes de cada variável (coeficientes angulares);

u = distúrbio ou termo de erro.

A primeira equação da Regressão Linear Múltipla estimada neste estudo é dada por:

$$\begin{aligned} ROTliquida_i = & \alpha + \beta_1 TVU(emenda)_i + \beta_2 TVU(programático)_i + \beta_3 TVE(total)_i + \beta_4 TVE(emenda)_i + \\ & \beta_5 TVE(programático)_i + \beta_6 TVE(total)_i + \beta_7 TVsAPM(Federal) + \beta_8 TVs Oscips(Federal)_i + \\ & \beta_9 Som. TVs Oscips mais APM(Federal)_i + \beta_{10} TVs Oscips(Estadual)_i + \beta_{11} TVs APM(Estadual)_i + \\ & \beta_{12} Som. TVs Oscips mais APM(Estadual)_i + u_i \end{aligned}$$

onde:

$\alpha$  = coeficiente linear

$\beta_i$  = coeficiente angular

u = termo de erro.

A segunda equação da Regressão Linear Múltipla estimada neste estudo é dada por:

$$\begin{aligned}
RTVU/E_i = & \alpha + \beta_1 \text{PART PRES}_i + \beta_1 \text{COLIG PRES}_i + \beta_2 \text{PART GOV}_i + \beta_1 \text{COLIG GOV}_i + \\
& \beta_3 \text{PART.PARL.FED}_i + \beta_3 \text{COLIG PART.PARL.FED}_i + \beta_4 \text{PART.PARL.EST}_i + \\
& \beta_4 \text{COLIG PARL.EST}_i + \beta_1 \text{PERCENPART PRES}_i + \beta_1 \text{PERCENCOLIG PRES}_i + \\
& \beta_1 \text{PERCENPART GOV}_i + \beta_1 \text{PERCENCOLIG GOV}_i + \beta_1 \text{PERCENPART PARL FED}_i + \\
& \beta_1 \text{PERCENCOLIG PARL FED}_i + \beta_1 \text{PERCENPART PARL EST}_i + \beta_1 \text{PERCENCOLIG PARLEST}_i + \\
& \beta_6 \text{IFDM}_i + \beta_7 \text{PIB}_i + \beta_8 \text{IFGF}_i + \beta_9 \text{IMRS}_i + \beta_{10} \text{transparência}_i + \beta_{11} \text{participação}_i + u
\end{aligned}$$

onde:

$\alpha$  = coeficiente linear

$\beta_i$  = coeficiente angular

$u$  = termo de erro

## **4. RESULTADOS E DISCUSSÕES**

### **4.1 Análises descritivas das transferências voluntárias**

Antes de proceder a formatação de modelos e a realização dos testes estatísticos que permitam avaliar as hipóteses acerca dos elementos determinantes neste estudo, torna-se pertinente realizar a análise descritiva, tanto dos resultados dos dados coletados através das planilhas base quanto por meio do software SPSS, uma vez que, por vezes, foi necessário confrontar os achados, buscando validar os resultados com um maior grau de confiança.

Tal análise foi realizada fundamentada no total de transferências voluntárias por emendas parlamentares e recursos programáticos pactuados com os municípios mineiros, tanto por meio da esfera federal quanto da estadual, captadas através da administração pública ou por OSCIPs.

Primeiramente, faz-se a análise descritiva geral dos repasses do estado de Minas Gerais, em seguida do governo federal e, posteriormente, uma análise conjunta para fins de comparação, com vistas a identificar como se deu o processo das transferências por diferentes critérios.

#### **4.1.1 Análise descritiva dos dados em Minas Gerais**

Em relação aos recursos destinados pelo estado de Minas Gerais aos municípios mineiros, a base para coleta de dados se deu por meio do portal da transparência, com o Sistema de Convênios do Governo Estadual (SIGCON), onde foram coletadas todas as transferências voluntárias realizadas por convênios, contratos de repasse, parcerias e também as emendas parlamentares direcionadas aos municípios mineiros, com assinatura do acordo no ano de 2015.

Identificou-se um total de 3587 instrumentos de convênio/repasso de recursos aos municípios, que correspondem a todas as transferências voluntárias, sendo que 2081 (58%) são referentes a emendas parlamentares e 1506 (42%) são originados de recursos programáticos transferidos a 845 (oitocentos e quarenta e cinco) municípios, o que corresponde a 99,06% do total de 853 municípios existentes.

Destaca-se que dos 3.587 convênios, 30 (0,83%) foram cancelados por alguma pendência após a formalização do convênio.

Em se tratando de valores absolutos (repasso + contrapartida), as transferências voluntárias correspondem ao total de R\$ 600.000.715,44, dentre as quais as emendas parlamentares são de R\$ 139.564.264,78 (23,26%) e os recursos programáticos chegam ao patamar de R\$ 460.436.450,80 (76,74%). Ressalta-se que os recursos do tipo “serviços de manutenção do transporte escolar” correspondem a 60% do total de repasses programáticos; já as emendas parlamentares voltadas à aplicação, recapeamento ou calçamento de vias públicas correspondem ao maior volume das emendas parlamentares, com 26%.

No que concerne aos repasses por emendas ou recursos programáticos captados pela administração pública municipal, verificou-se que os municípios captaram R\$ 414.812.567,07 (69%), enquanto as OSCIPs receberam um montante correspondente a R\$ 185.188.148,37 (31%).

Foi realizada também uma análise dos resultados das transferências voluntárias totais por mesorregião. Para compreensão de como ocorreram tais repasses, mensurou-se o valor absoluto total (Tabela 1) e o percentual recebido por cada região, com base no valor total disponibilizado de R\$ 600.000.715,44.

Tabela 1: Total de Transferências Voluntárias por Mesorregião em Nível Estadual

Mesorregião	Emenda	Programático	Valor Total	Percentual
Campos das Vertentes	R\$ 3.798.235,20	R\$ 8.277.885,36	R\$ 12.076.120,56	2,01%
Central Mineira	R\$ 5.672.513,32	R\$ 5.208.392,39	R\$ 10.880.905,71	1,81%
Jequitinhonha	R\$ 6.572.506,93	R\$ 44.193.843,37	R\$ 50.766.350,30	8,46%
Metropolitana BH	R\$ 25.675.873,40	R\$ 100.810.743,35	R\$ 126.486.616,75	21,08%
Noroeste de Minas	R\$ 4.771.972,35	R\$ 10.083.053,14	R\$ 14.855.025,49	2,48%
Norte de Minas	R\$ 10.263.227,68	R\$ 77.538.478,06	R\$ 87.801.705,74	14,63%
Oeste de Minas	R\$ 7.707.927,61	R\$ 14.067.262,35	R\$ 21.775.189,96	3,63%
Sul/Sudoeste de Minas	R\$ 19.245.558,91	R\$ 49.488.058,77	R\$ 68.733.617,68	11,46%
Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba	R\$ 14.653.466,14	R\$ 24.035.131,78	R\$ 38.688.597,92	6,45%
Vale do Mucuri	R\$ 3.332.492,55	R\$ 22.808.014,74	R\$ 26.140.507,29	4,36%
Vale do Rio Doce	R\$ 16.862.413,14	R\$ 62.258.060,85	R\$ 79.120.473,99	13,19%
Zona da Mata	R\$ 21.008.077,55	R\$ 41.667.526,50	R\$ 62.675.604,05	10,45%
<b>Total</b>	<b>R\$ 139.564.264,78</b>	<b>R\$ 460.436.450,66</b>	<b>R\$ 600.000.715,44</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor

De acordo com a Figura 1, as três mesorregiões que mais receberam recursos foram: a Mesorregião Metropolitana de BH, com 21,08%; o Norte de Minas com 14,63%; e o Vale do

Rio Doce com 13,19%. Em contrapartida, as mesorregiões que menos receberam recursos foram: a Central Mineira, com 1,81%; o Campo das Vertentes com 2,01%; e o Noroeste de Minas com 2,48%.

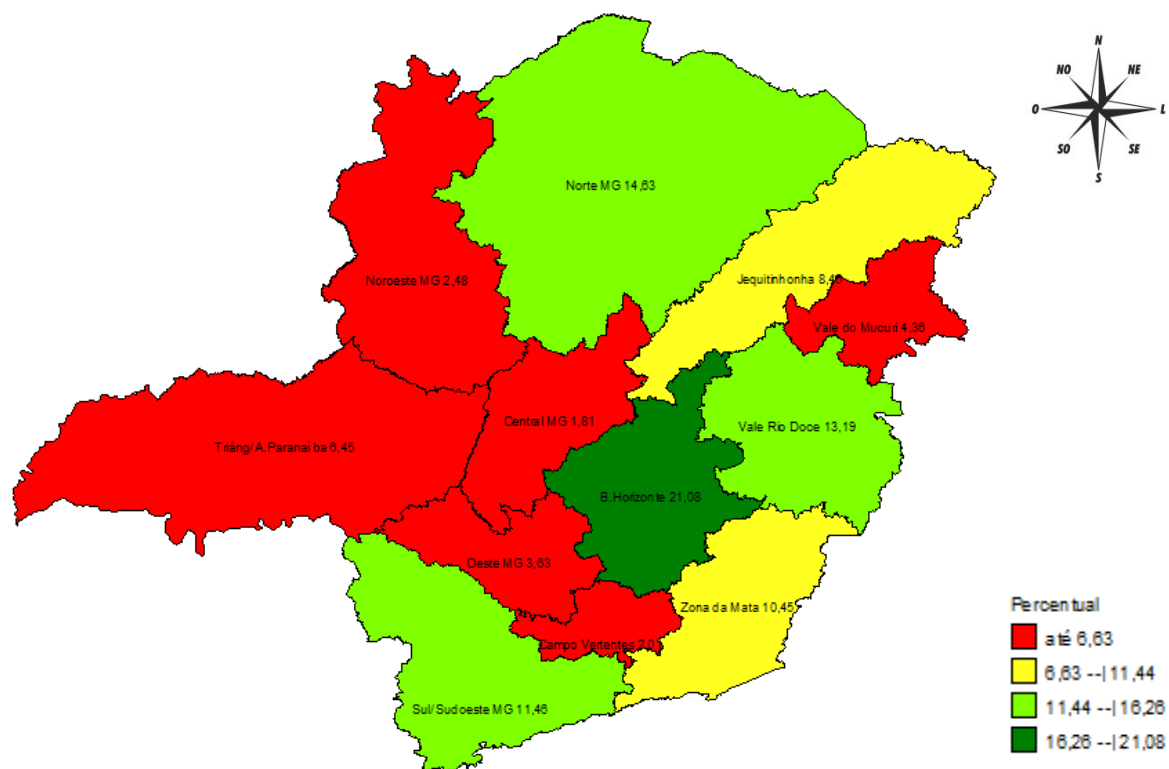


Figura 1: Mapa de Percentual de Transferências Voluntárias por Mesorregião em Nível Estadual  
Fonte: Elaborado pelo autor

Nota-se que as transferências voluntárias por emendas parlamentares ou recursos programáticos, originadas do estado de Minas Gerais, buscam atender a parte das regiões mais carentes do estado, como o Norte de Minas, mas deixam a desejar em regiões como o Vale do Mucuri e Jequitinhonha, que recebem menos recursos. Observa-se também que a região Metropolitana de BH é a mais desenvolvida e a que recebe o maior volume de repasses, fato que evidencia o caráter não redistributivo nas transferências voluntárias.

Acredita-se que alguns fatores podem justificar as maiores transferências voluntárias por parte do poder Executivo e Legislativo Estadual aos municípios mineiros. Em primeiro lugar, é possível que possa ser atribuído ao forte poder político exercido nessas regiões, depois a melhor capacidade técnica de pessoal e infraestrutura para a captação de recursos. Tais resultados podem ser justificados, entre outras, pela Teoria da Agência, abordada por Jensen e

Meckling (1976) e Przeworski (2003), na qual a assimetria informacional e ações oportunistas permeiam a relação entre políticos e cidadãos, gerando o atendimento de interesses particulares por parte dos políticos, que direcionam recursos à regiões mais populosas e com maior poder de obtenção de votos.

Outra abordagem trata da Teoria do Ciclo Político Econômico e Orçamentário, através dos modelos clássico oportunista, clássico partidário, racional oportunista e racional partidário, conforme abordagem de Covre e Mattos (2016); Nordhaus (1975); Gregório et al (2011); Rogoff e Sibert (1988); Preussler (2001) e Vicente e Nascimento (2012). Essa literatura demonstra que os agentes públicos tendem a buscar a perpetuação no poder pela troca de apoio político e pela disponibilização de recursos aos aliados, gerando, assim, um ciclo no qual ocorre a disponibilização de recursos para ajudar a eleger seus aliados e também conseguir apoio político nas próximas eleições, mesmo à custa de direcionar recursos à regiões que menos precisam.

#### **4.1.2 Análise descritiva dos dados no Governo Federal**

A coleta de dados das transferências voluntárias oriundas do governo federal se deu, principalmente, através do Painel Transferências Abertas, que é vinculado ao Ministério do Planejamento e apresenta informações e dados sobre as transferências voluntárias do governo federal, realizadas por meio do SICONV. O painel abrange todas as transferências voluntárias da União para os municípios, incluindo recursos programáticos e por emendas parlamentares.

Da mesma forma como foi realizado com o estado de Minas Gerais, foram captadas todas as transferências com assinatura no ano de 2015 que tiveram como destino as cidades mineiras. Assim, identificou-se um total de 889 instrumentos de convênios/repasso de transferências a 434 municípios de Minas Gerais.

Foram excluídos da pesquisa 44 convênios referentes a transferências para outras instituições (consórcios públicos, empresa pública/sociedade de economia mista e administração pública estadual ou distrital), permanecendo 845 convênios de transferências para a administração pública municipal e as OSCIPs. Deste total, 669 (79,17%) são referentes a emendas parlamentares e 176 (20,82%) são originados de recursos programáticos transferidos aos municípios.

Destaca-se que 77<sup>11</sup> convênios não foram considerados, pois foram anulados pelo governo federal por alguma pendência após a assinatura, o que indica um percentual de 8,99%, enquanto o Governo de Minas Gerais obteve um percentual de 0,83%. Dessa forma, foram encontrados 768 instrumentos de convênios/repasses de transferências a 410 municípios de Minas Gerais, o que corresponde a 48,06% do total de 853 municípios existentes.

Em valores absolutos (repasses + contrapartida), as transferências voluntárias correspondem ao total de R\$ 424.121.382,18, entre as quais R\$ 228.555.721,11 (53,89%) são de emendas parlamentares, enquanto os recursos programáticos correspondem a R\$ 195.565.661,07 (46,11%).

No que se refere aos repasses por emendas ou recursos programáticos captados pela administração pública municipal e OSCIPs, verificou-se que os municípios captaram R\$ 238.339.805,51 (56,19%), enquanto as OSCIPs receberam R\$ 185.781.576,67 (43,80%).

Para compreensão de como ocorreram as transferências voluntárias totais por mesorregião em nível federal, mensurou-se o valor absoluto total (Tabela 2) e percentual recebido por cada região, com base no valor total disponibilizado de R\$ 424.121.382,18.

Tabela 2: Total de Transferências Voluntárias por Mesorregião em Nível Federal

Mesorregião	Emenda	Programático	Valor Total	Percentual
Campos das Vertentes	R\$ 8.754.364,96	R\$ 1.169.777,10	R\$ 9.924.142,06	2,34%
Central Mineira	R\$ 10.144.802,15	R\$ 484.870,15	R\$ 14.993.510,30	3,54%
Jequitinhonha	R\$ 3.146.288,76	R\$ 774.582,90	R\$ 3.920.871,66	0,92%
Metropolitana BH	R\$ 34.688.024,96	R\$ 119.764.662,40	R\$ 154.452.687,36	36,42%
Noroeste de Minas	R\$ 6.496.991,28	R\$ 2.190.221,00	R\$ 8.687.212,28	2,05%
Norte de Minas	R\$ 15.880.873,75	R\$ 7.942.858,27	R\$ 23.823.732,02	5,62%
Oeste de Minas	R\$ 17.471.139,04	R\$ 10.104.752,72	R\$ 27.575.891,76	6,50%
Sul/Sudoeste de Minas	R\$ 34.132.318,96	R\$ 5.110.955,25	R\$ 39.243.274,21	9,25%
Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba	R\$ 26.209.205,07	R\$ 17.988.695,27	R\$ 44.197.900,34	10,42%
Vale do Mucuri	R\$ 5.108.722,84	R\$ 583.331,00	R\$ 5.692.053,84	1,34%
Vale do Rio Doce	R\$ 26.890.428,07	R\$ 8.950.524,77	R\$ 35.840.952,84	8,45%
Zona da Mata	R\$ 39.632.561,27	R\$ 16.136.592,24	R\$ 55.769.153,51	13,15%
<b>Total</b>	R\$ 228.555.721,11	R\$ 195.565.661,07	R\$ 424.121.382,18	100%

Fonte: Elaborado pelo autor

<sup>11</sup> Correspondem a 61 emendas parlamentares e 15 recursos programáticos. Houve um número de convênio (821823) que foi apresentado na coleta inicial e que posteriormente não foi localizado na busca.

Conforme Figura 2, as duas mesorregiões que mais receberam recursos foram a Mesorregião Metropolitana de BH, com 36,42%, e a Zona da Mata, com 13,15%. Em contrapartida, as mesorregiões que menos receberam recursos foram a do Vale do Jequitinhonha, com 0,92%, e do Vale do Mucuri, com 1,34.

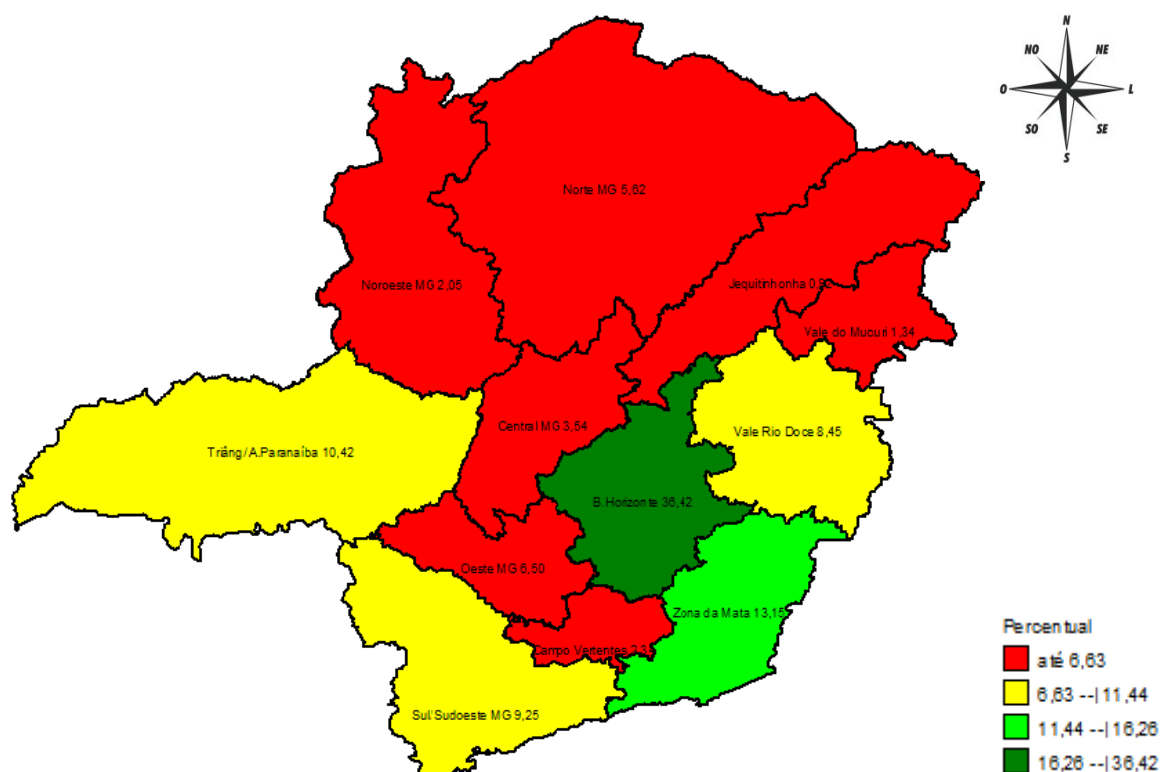


Figura 2: Mapa do Percentual de Transferências Voluntárias por Mesorregião em Nível Federal  
Fonte: Elaborado pelo autor

Observa-se que mesorregiões carentes, como o Norte de Minas, Jequitinhonha e Vale do Mucuri, não receberam grandes fatias das transferências voluntárias originadas do governo federal; pelo contrário, foram as regiões mais carentes que receberam os menores volumes totais de transferências voluntárias. Esse fato demonstra que os repasses voluntários federais são baixos para as regiões mais carentes do estado e continuam maiores para regiões mais desenvolvidas, como a Metropolitana de BH, que tendem a direcionar um maior apoio político aos concessionários de recursos.

Nota-se que os resultados também vão ao encontro das abordagens teóricas descritas no item anterior, com a análise do governo estadual. Além disso, conforme Soares e Melo (2016), as transferências voluntárias possuem significativa importância para manter o poder político do governo federal sobre os municípios.

Em comparação às transferências voluntárias originadas do estado de Minas Gerais, o governo federal se destaca por apresentar a distribuição de recursos de forma ainda mais desigual, principalmente em relação à função redistributiva do Estado, ou seja, as regiões menos desenvolvidas foram as que menos repasses receberam.

Acredita-se que dois outros fatores devem ser salientados para justificar a maior desigualdade de repasses de recursos voluntários por parte do governo federal, o primeiro está relacionado à distância geográfica e às formas de atuação pouco interessadas de parlamentares federais, quando se trata de transferências por emendas. O segundo segue na linha da baixa capacidade, além do possível desinteresse por parte de gestores municipais em demandar recursos junto ao governo federal, no caso de captação de recursos programáticos.

#### **4.1.3 Análise descritiva conjunta: Estado de Minas Gerais e Governo Federal**

Neste item, continuam sendo analisados os dados das transferências voluntárias, sendo essas oriundas do estado de Minas Gerais e do governo federal, coletadas diretamente dos dados das planilhas elaboradas, a fim de se comparar e discutir as relações em conjunto.

##### **4.1.3.1 Análise descritiva por Mesorregião**

De forma inicial, identificou-se como são divididas as transferências voluntárias por mesorregião no estado de Minas Gerais. Para isso, mensurou-se o valor financeiro *per capita* das transferências voluntárias para cada uma das 12 mesorregiões do estado, tanto oriundas da esfera federal quando da estadual (Tabela 3).

Tabela 3: Total de Transferências Voluntárias por Mesorregião em Nível Federal

Mesorregião	População	Percentual da População p/ Meso Estadual	Total Transf. <i>per capita</i> Estadual	Percentual <i>per capita</i> - Estadual	Percentual da População p/ Meso Federal	Total Transf. <i>per capita</i> Federal	Percentual <i>per capita</i> Federal
Campos das Vertentes	588.239	2,82%	R\$ 20,53	<b>4,81%</b>	2,82%	R\$ 16,87	<b>7,14%</b>
Central Mineira	437.892	2,10%	R\$ 24,85	<b>5,82%</b>	2,10%	R\$ 34,24	<b>14,48%</b>
Jequitinhonha	729.421	3,50%	R\$ 69,60	<b>16,30%</b>	3,50%	R\$ 5,38	<b>2,27%</b>
Metropolitana BH	6.681.037	32,01%	R\$ 18,93	<b>4,43%</b>	32,01%	R\$ 23,12	<b>9,78%</b>
Noroeste de Minas	390.204	1,87%	R\$ 38,07	<b>8,92%</b>	1,87%	R\$ 22,26	<b>9,42%</b>
Norte de Minas	1.706.355	8,18%	R\$ 51,46	<b>12,05%</b>	8,18%	R\$ 13,96	<b>5,91%</b>
Oeste de Minas	1.029.510	4,93%	R\$ 21,15	<b>4,95%</b>	4,93%	R\$ 26,79	<b>11,33%</b>
Sul/Sudoeste de Minas	2.587.775	12,40%	R\$ 26,56	<b>6,22%</b>	12,40%	R\$ 15,16	<b>6,41%</b>
Triangulo Mineiro/Alto Paranaíba	2.317.182	11,10%	R\$ 16,70	<b>3,91%</b>	11,10%	R\$ 19,07	<b>8,07%</b>
Vale do Mucuri	399.418	1,91%	R\$ 65,45	<b>15,33%</b>	1,91%	R\$ 14,25	<b>6,03%</b>
Vale do Rio Doce	1.705.451	8,17%	R\$ 46,39	<b>10,87%</b>	8,17%	R\$ 21,02	<b>8,89%</b>
Zona da Mata	2.296.617	11,00%	R\$ 27,29	<b>6,39%</b>	11,00%	R\$ 24,28	<b>10,27%</b>
<b>Total</b>	<b>20.869.101</b>	<b>100,00%</b>	<b>R\$ 426,97</b>		<b>100,00%</b>	<b>R\$ 236,40</b>	

Fonte: Elaborado pelo autor

Posteriormente, verificou-se o percentual de recebimento *per capita* de cada região, ou seja, com base no valor financeiro achado *per capita* de cada região, apresentou-se o percentual através do gráfico 1.

Os resultados demonstram a existência de significativas discrepâncias entre a destinação dos repasses realizados pelas duas esferas às mesorregiões. Entre as transferências voluntárias federais destaca-se a região Central Mineira, com 14,48% *per capita*, enquanto na estadual o percentual foi de 5,82%; a região Oeste de Minas com 11,33%, e no estado o percentual foi de 4,95%; a região da Zona da Mata Mineira com 10,27%, ao passo que a esfera estadual com 6,39%; e a região Metropolitana de BH com 9,78%, já no estado foi de 4,43%.

No âmbito das transferências voluntárias originadas da esfera estadual, destacam-se os repasses para o Vale do Jequitinhonha, onde as transferências *per capita* correspondem a 16,30%, enquanto na federal os repasses foram de somente 2,27%; a região Norte de Minas

com 12,05%, enquanto do federal foram repassados 5,91%; e o Vale do Mucuri, que recebeu o percentual de 15,33% do estado e 6,03% do federal. Na sequência, apresenta-se o Gráfico 1, coma relação das transferências *per capita* por mesorregião.

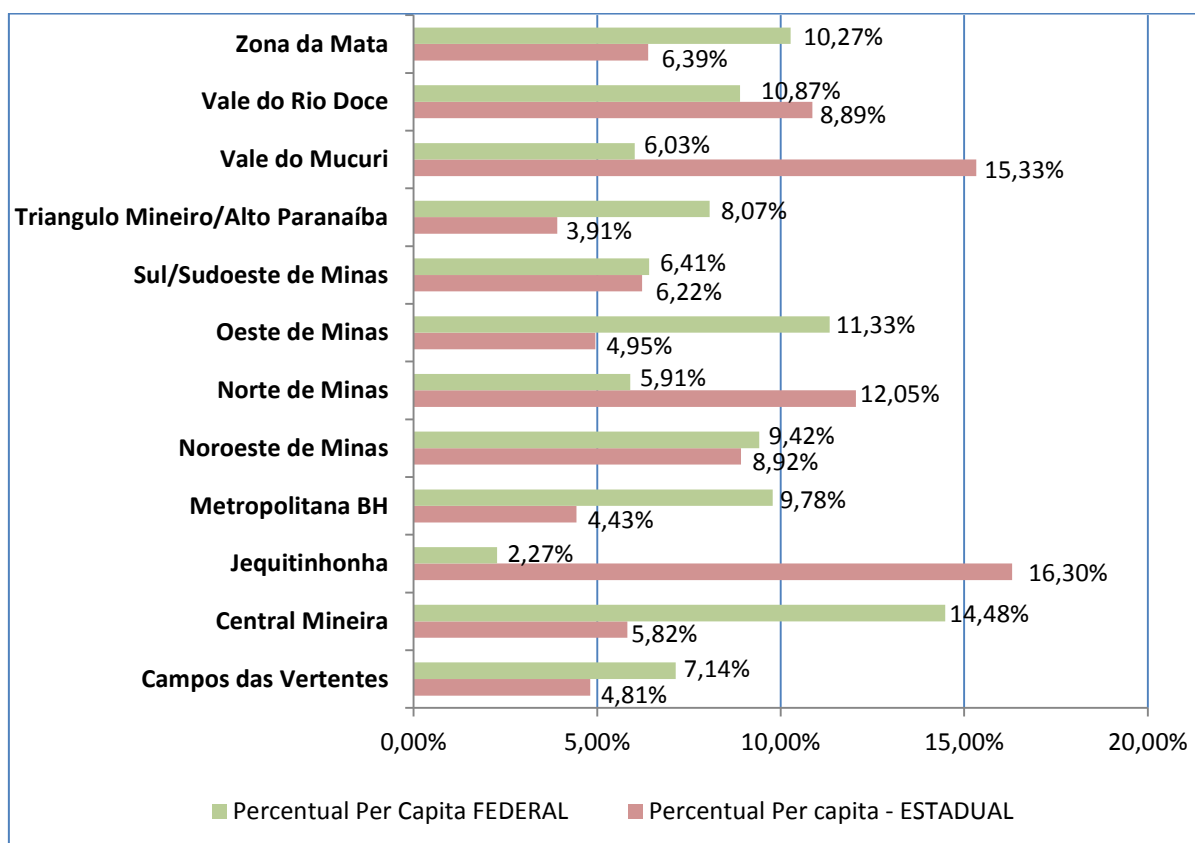


Gráfico 1: Relação das transferências *per capita* por Mesorregião – União e Estado  
 Fonte: Elaborado pelo autor

Segundo Cardoso (2015), dentre as regiões mais carentes e com menores índices de qualidade de vida em Minas Gerais estão a do Vale do Jequitinhonha, do Vale do Mucuri e do Norte de Minas. Os resultados demonstram que as transferências voluntárias realizadas em nível estadual, apesar de ainda serem distribuídas de forma desigual, se mostram propensas a atender essas regiões com menores índices de desenvolvimento econômico social, atendendo em parte às três funções específicas do Estado (alocativa, redistributiva e estabilizadora), conforme indica Musgrave e Musgrave (1980). Em contrapartida, a nível federal ocorre o contrário, ou seja, estas regiões foram as que receberam menos recursos.

Acredita-se que os gestores e políticos, em nível estadual, estão mais próximos dos municípios e compreendem melhor as discrepâncias regionais, enquanto os representantes e

políticos federais tendem a direcionar mais repasses para as regiões mais desenvolvidas e que se mostram com melhores condições de captar esses recursos, possivelmente pelo poder político e pela capacidade técnica existentes nessas regiões.

#### 4.1.4 Análise descritiva por fonte de repasse e por órgão demandante

Esta análise foi desenvolvida levando em consideração o instrumento de repasse, ou seja, se o recurso foi oriundo de emenda parlamentar ou recurso programático. Além disso, analisou-se o órgão que demandou o recurso, seja a administração pública municipal (Prefeitura) ou por determinada OSCIP.

Na Tabela 4 observa-se que as emendas parlamentares compõem a maior fatia de pactuação de transferências voluntárias, originadas tanto da esfera estadual quanto da federal, com 58% e 79,17%, respectivamente. Entretanto, ocorre uma maior homogeneidade entre emendas parlamentares e os recursos programáticos em âmbito estadual, o qual também é o responsável pelo maior volume de instrumentos de transferências e atendimento de municípios.

Assim, pode-se perceber que o estado de Minas Gerais pactuou recursos com 99,06% dos municípios mineiros, enquanto o governo federal atendeu a 48,06%, o que leva a compreensão de que o estado tende a atender praticamente todos os seus municípios, diferente do governo federal. Tais resultados podem reforçar a ideia de que quando os recursos são descentralizados do nível federal para o estadual (mais próximo dos municípios), ocorre um melhor e mais homogêneo direcionamento de recursos para os níveis locais.

Tabela 4: Instrumentos de Transferências Voluntárias – União e Estado

	Estado de Minas Gerais	Governo Federal
Nº de Emendas Parlamentares	2081 (58%)	669 (79,17%)
Nº de Recursos Programáticos	1506 (42%)	176 (20,82%)
Nº Total de Instrumentos de Transferências	3587	845
Nº de Municípios Atendidos	845 (99,06%)	410 (48,06%)

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados coletados

Na Tabela 5, diferente da anterior, que trata do total de instrumentos, analisam-se as transferências aos municípios atendidos. Assim, verifica-se que o estado de Minas Gerais pactuou mais recursos programáticos, em termos percentuais, do que emendas com os

municípios mineiros, com 76,55% por emendas e 97,88% por recursos programáticos. Em âmbito federal ocorre o inverso, com 47,12% que pactuaram emendas parlamentares e 13,01% em recursos programáticos. Nota-se, mais uma vez, o poder de abrangência das transferências voluntárias oriundas do estado de Minas Gerais, principalmente as que ocorrem por meio de recursos programáticos.

Tabela 5: Comparativo entre N° Emendas e Rec. Programáticos – União e Estado

	<b>Estado de Minas Gerais</b>	<b>Governo Federal</b>
N° de Munic. receberam Emendas	653 (76,55%)	402 (47,12%)
N° de Munic. receberam Rec. Programáticos	835 (97,88%)	111 (13,01%)

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados coletados

A Tabela 6 expõe, em termos de valores financeiros, que as transferências estaduais realizadas através de recursos programáticos são consideravelmente maiores do que as emendas parlamentares. Em contrapartida, em relação à União, as emendas parlamentares são maiores, mas em uma proporção percentual menor em comparação aos recursos programáticos. Dessa forma, apesar da Tabela 4 demonstrar, tanto do governo federal quanto do estadual, que o volume de instrumentos oriundos de emendas parlamentares são maiores, as Tabelas 5 (N° de Municípios atendidos por TVs) e 6 (Valores Pactuados por TVs) demonstram que as transferências voluntárias são maiores por recursos programáticos nos repasses estaduais e maiores por emendas nos repasses pela governo federal, em valores absolutos.

Tabela 6: Comparativo entre Valores transferidos por Emendas e Rec. Programáticos – União e Estado

	<b>Estado de Minas Gerais</b>	<b>Governo Federal</b>
Valor pactuado por Emendas	R\$ 139.564.264,78 (23,26%)	R\$ 228.555.721,11 (53,89%)
Valor pactuado por Rec. Programáticos	R\$ 460.436.450,66 (76,74%)	R\$ 195.565.661,07 (46,11%)
Valor Total Transf. efetivas (Repasses + Contrapartida)	R\$ 600.000.715,44	R\$ 424.121.382,18

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados coletados

Tal fato pode indicar que as transferências voluntárias tendem a um caráter mais técnico quando oriundas do estado, com captação realizada junto a secretarias ou órgão estaduais, e mais político quando originado da União, com captação realizada por meio de

parlamentares federais. Todavia, não se pode atribuir à captação dos recursos com base em somente uma dimensão, seja técnica, redistributiva ou político-partidária, pois as transferências voluntárias ocorrem com a observância das três dimensões. Nesse sentido, os recursos programáticos são pactuados com base em programas e projetos elaborados de forma técnica, mas também depende da “vontade” do concessor em ofertar determinado edital, o que pode levar ao direcionamento para seu grupo de apoio. Da mesma forma, uma emenda é destinada ao reduto eleitoral do parlamentar, mas também demanda o cumprimento de projetos com os requisitos mínimos para ser pactuado. Assim, as transferências também visam cumprir um importante papel em relação à questão da função redistributiva do Estado, com vistas a reduzir as desigualdades inter-regionais.

Cabe salientar que o grande volume de transferências por parte do estado de Minas Gerais não significa que o mesmo ocorre em termos de valores, pois a média de valores transferidos por instrumento de convênio corresponde a R\$ 167.270,89, quando se origina do estado de Minas Gerais, e R\$ 552.241,38, quando provém da União.

Diante disso, nova análise pode ser relacionada ao fato de que o número de instrumentos por emendas são maiores nos governos federal e estadual (Tabela 4), mas em termos financeiros (Tabela 6) os valores destinados a emendas estaduais são menores do que os recursos programáticos (Tabela 7). Dessa forma, verifica-se uma maior diluição de transferências por emendas estaduais, gerando um maior número de emendas para atender a mais municípios. Essa situação pode indicar que os recursos são mais divididos, mas também pode direcionar certa intencionalidade do parlamentar em ganhar maior visibilidade, a fim de manter-se no poder. Já no caso das transferências federais, as emendas são maiores em termos de número de instrumentos, cidades atendidas e volume financeiro transferido.

Tabela 7: Comparativo entre Valores transferidos de Emendas e Rec. Programáticos por Instrumento

	<b>Estado de Minas Gerais</b>	<b>Governo Federal</b>
Valor médio pactuado de Emendas/Instrumento	R\$ 67.065,96	R\$ 341.637,84
Valor médio pactuado de Rec. Progr./Instrumento	R\$ 305.734,69	R\$ 111.1168,52

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados coletados

Outro ponto analisado trata da identificação de como se deram as transferências voluntárias segundo a instituição pleiteante, ou seja, qual entidade pactuou o maior volume de recursos com os concessionários.

Pela tabela 8, percebe-se que a administração pública municipal obteve o maior volume financeiro de recursos nas duas esferas (estadual e federal); contudo, nota-se uma forte atuação das OSCIPs como instituições promotoras no quesito de captação de recursos para os municípios mineiros, principalmente nos setores nos quais o poder público não consegue atender. Nesse sentido, 31% dos recursos foram captados pelas OSCIPs junto ao governo estadual, já no governo federal esse número passa para 43,80%.

Tabela 8: Comparativo entre Valor financeiro pela Adm. Púb. Municipal e OSCIPs – União e Estado

	<b>Estado de Minas Gerais</b>	<b>Governo Federal</b>
Valor pela Adm. Pública Municipal	R\$ 414.812.567,07 (69%)	R\$ 238.339.805,51 (56,19%)
Valor por OSCIPs	R\$ 185.188.148,37 (31%)	R\$ 185.781.576,67 (43,80%)
Valor Total Transf. efetivas (Repasse + Contrapartida)	R\$ 600.000.715,44	R\$ 424.121.382,18

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados coletados

Verifica-se, assim, a importância das OSCIPs como organizações que captam recursos para o atendimento das demandas da sociedade. Dessa forma, Segundo Ronconi (2011):

Ao estabelecer parcerias com sociedade civil e mercado, a governança pública possibilita a ampliação dos mecanismos de participação e decisão nas instâncias de deliberação do Estado e a incorporação de ações transparentes e compartilhadas em um campo de explicitação de disputas e conflitos (RONCONI 2011, p. 22).

Nessa perspectiva, Santos Junior (2002, p.88), ao tratar da participação social através dos conselhos municipais, defende o conceito de novo regime de ação pública, que pode ser entendido como “decorrente, tanto do fortalecimento da esfera municipal de governo, quanto da maior presença dos atores sociais na cena pública, pode aprofundar nossa democracia e possibilitar a instituição de modelos de gestão municipal baseados na governança democrática”. Assim, é possível notar que as OSCIPs possuem um importante papel como organizações que captam recursos para atender às demandas da sociedade, principalmente onde o Estado não consegue atingir. Além disso, contribuem para estimular uma maior

participação da sociedade nas deliberações do governo, por isso, devem receber ações de fomento por parte poder público.

Klering (2011) segue nessa mesma linha e afirma que o município possui a principal função para melhoria do desenvolvimento econômico e social em sua área de atuação, mas também deve assumir as diferentes formas organizacionais, com um olhar para a chamada orientação sistêmica, que pressupõe a existência das “forças vivas” dentro do município. Entre essas estão “as entidades representativas de interesses empresariais, sociais, profissionais, religiosas, culturais, esportivas, entre outras; as associações; os grupos sociais; comunidades diversas; entidades do terceiro setor; assim como a sociedade em geral” (KLERING, 2011, p.32).

Por fim, a Tabela 9 apresenta o volume de instrumentos de repasse que foram cancelados/anulados nas duas esferas. No estado de Minas Gerais, somente 30 convênios foram cancelados por algum motivo, o que corresponde a 0,83% de todos os 3.587 instrumentos de convênios assinados no ano de 2015. Em âmbito federal, 76 convênios foram cancelados, este número corresponde a 8,89% dos 845 instrumentos pactuados em 2015. Essa situação leva a crer que existe uma maior dificuldade em atender às exigências do governo federal para a manutenção do convênio assinado em relação ao governo estadual, situação que poderá ser aprofundada por futuros estudos.

Tabela 9: Comparativo entre transferências canceladas/anuladas – União e Estado

	<b>Estado de Minas Gerais</b>	<b>Governo Federal</b>
Nº de Transf. Canceladas/Anuladas	30 em 3587 (0,83%).	76 em 845 (8,99%)

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados coletados

#### **4.1.5 Origem dos recursos transferidos**

Neste tópico são apresentados os resultados descritivos da origem dos recursos, extraídos do tratamento dos dados a partir do software SPSS, ou seja, se vieram por emendas parlamentares ou por recursos programáticos. O objetivo é mensurar se as análises realizadas diretamente com base nos dados da planilha são convalidadas pelo tratamento realizado pelo software. A Tabela 10 apresenta o percentual dessas transferências por cada esfera, bem como os valores financeiros *per capita* dos municípios mineiros que pactuaram pelo menos uma

transferência voluntária. Verificou-se que o estado de Minas Gerais pactuou com 845 municípios e o governo federal com 410 municípios mineiros.

Em relação às transferências por emendas e programáticas, observa-se que a média aponta que os repasses do estado de Minas Gerais são maiores por meio de recursos programáticos, tanto em percentual (82%), como em total de recursos *per capita* (R\$ 38,74). Já o governo federal pactuou mais recursos através de emendas parlamentares, em ambas as análises, com 81% em percentual e R\$ 37,56 de recursos *per capita*.

Acredita-se que o estado tem uma obrigação mais direta com seus municípios, inclusive recebendo repasses do governo federal para esse atendimento. Por isso, as transferências por recursos programáticos são maiores do que as emendas parlamentares estaduais. De outro lado, como o governo federal já repassa recursos ao estado, acaba transferindo menos recursos programáticos e mais emendas parlamentares, pois essas últimas já estão no orçamento e nas cotas dos parlamentares.

Tabela 10: Comparativo entre Percentual e Valores de Emendas e Rec. Programáticos – União e Estado

	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio padrão
Percentual Emenda Estadual	845	0,00	1,00	0,28	0,27
Percentual Programático Estadual	845	0,00	1,00	0,82	3,42
Recursos Emenda <i>per capita</i> Estadual	845	0,00	212,65	14,36	21,91
Recursos Programáticos <i>per capita</i> Estadual	845	0,00	290,29	38,74	38,83
Percentual Emenda – Federal	410	0,00	1,00	0,81	0,349
Percentual Programático – Federal	410	0,00	1,00	0,18	0,350
Recursos Emenda <i>per capita</i> Federal	410	0,00	451,29	37,56	50,59
Recursos Programático <i>per capita</i> Federal	410	0,00	275,68	11,67	31,86

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados do SPSS

A mesma análise foi realizada em relação aos repasses por meio da administração pública municipal ou de OSCIPs, em que os valores transferidos foram analisados sob outra ótica (Tabela 11). Percebe-se que as transferências oriundas da administração pública municipal são mais representativas em todos os casos, tanto em termos de percentuais (85% estadual e 87% federal) quanto em transferências *per capita*, seja na esfera estadual (R\$ 47,62) como federal (R\$ 46,35). Dessa forma, as Tabelas 10 e 11 demonstram a mesma tendência de resultados identificados por meio da coleta de dados, seja na origem dos recursos

(administração pública municipal ou OSCIPS) como na forma de captação (emendas ou recursos programáticos).

Tabela 11: Comparativo entre Percentual e Valores da Adm. Púb. Municipal e Oscips – União e Estado

	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio padrão
Percentual Adm Púb. Munic. – Estadual	845	0,00	1,00	0,85	0,23
Percentual por Oscips Estadual	845	0,00	1,00	0,14	0,23
Recursos Adm Púb Munic <i>per capita</i> Estadual	845	0,00	437,19	47,62	46,26
Recursos por Oscips - <i>per capita</i> Estadual	845	0,00	270,10	5,48	15,78
Percentual Adm Púb. Munic. – Federal	410	0,00	1,00	0,87	0,30
Percentual Oscips – Federal	410	0,00	1,00	0,12	0,30
Recursos Adm Púb. Munic. <i>per capita</i> – Federal	410	0,00	451,29	46,35	60,58
Recursos Oscips <i>per capita</i> – Federal	410	0,00	105,63	2,82	8,86

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados do SPSS

Nesse sentido, os dados refletem o ente municipal da federação como o agente principal pela oferta direta de bens e serviços públicos e pela manutenção e melhoria da qualidade de vida dos munícipes. Conforme Klering (2011):

O papel central do poder executivo de um município é de proporcionar, em consonância com os outros níveis de governo, maior qualidade de vida para os seus munícipes, via atuação de forma direta (pela hierarquia de seu aparelho administrativo) ou descentralizada, podendo esta atuação indireta dar-se por meio de administração indireta de entidades relacionadas, ou através de ações governamentais (projetos, programas e atividades), organizadas em forma matricial ou de rede (KLERING, 2011, p. 37).

Nota-se que o poder público é o responsável direto pela captação de recursos, entretanto, a administração pública contemporânea apresenta uma tendência que esta função também seja fomentada através da participação social e tenha o apoio de outras organizações de forma descentralizada. Dessa forma, acredita-se que as OSCIPs devem ser estimuladas como mecanismo de controle social, por meio do exercício da captação de recursos e, conseqüentemente, de apoio a um melhor alcance da função redistributiva do Estado.

## 4.2 Principais fontes de receitas municipais e suas implicações

Esta seção visa atender ao terceiro objetivo específico, que é o de “analisar as implicações, o grau de dependência e as correlações entre os recursos captados através das transferências voluntárias como fontes de receitas para os municípios estudados”. Para isso, foi utilizado um modelo de Regressão Linear Múltipla (RLM).

A ideia principal foi verificar as relações entre os recursos constitucionais, legais e próprios em comparação aos advindos de receitas originadas das transferências voluntárias, que são oriundas do governo federal e estadual, e disponibilizados aos municípios do estado de Minas Gerais. O objetivo é buscar identificar os fatores, correlações e lógicas de distribuição de recursos que são mais impactantes para as receitas municipais.

Foi utilizada a Equação 1, conforme descrita nos procedimentos metodológicos ilustrada no Quadro 4, cuja variável dependente utilizada foi definida como ROT líquida, que corresponde às Receitas Orçamentárias Totais *per capita* dos municípios mineiros, subtraídas as transferências voluntárias. Esses dados foram coletados a partir do Portal Finanças do Brasil (FINBRA), mais especificamente do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), disponibilizado pelo Tesouro Nacional.

As variáveis explicativas equivalem às receitas oriundas dos recursos discricionários, por meio das transferências voluntárias, com o objetivo de compreender suas condicionantes. Dentre essas receitas, destacam-se as transferências voluntárias (TVs) da União (TVU) e do estado de Minas Gerais (TVE) para os municípios mineiros, cujos dados foram coletados para este estudo através, principalmente, do SICONV e SIGCON. Tais recursos podem ser disponibilizados por emendas parlamentares ou por recursos programáticos, pois ambos podem ser captados por meio da administração pública municipal (Prefeitura) ou através de OSCIPs. Essas transferências são referentes à pactuação e à assinatura, ou seja, não foram propostas ou acordos simples, mas sim instrumentos definitivos de convênios com assinatura e pactuação após atendidas várias exigências e requisitos para a formalização. Assim, a chance de cancelamento ou anulações são baixos.

Destaca-se que a ROT Líquida corresponde às receitas orçamentárias realizadas brutas dos municípios e foi coletada a partir dos dados informados pelo Finbra, para os municípios mineiros, referente ao ano de 2015. Cabe salientar que algumas dessas receitas podem não ser efetivadas no ano corrente, mas sim executadas em anos posteriores, da mesma forma que no

ano de 2015 podem ocorrer o recebimento efetivo de verbas autorizadas do ano de 2014. Situação semelhante pode ocorrer com as variáveis explicativas (transferências voluntárias), nas quais os repasses pactuados no ano de 2015 podem ser realizados através de parcelas para os anos seguintes.

Dessa forma, percebe-se que ambas as variáveis não necessariamente tem sua execução financeira no mesmo ano, cenário comum na administração pública em que os recursos recebidos podem compreender mais de um exercício. Portanto, entende-se que as variáveis utilizadas são válidas para a compreensão do terceiro objetivo.

#### 4.2.1 Principais resultados alcançados

Com o objetivo de verificar a existência de relação linear entre as variáveis utilizadas, foi realizado o teste de Pearson (Tabela 12), em que os resultados demonstram que três das variáveis estudadas isoladamente não possuem correlações significantes a 5% (“2 Total de Recursos Programáticos *per capita* Estadual”, “1 Recursos captados por Oscips *per capita* Estadual” e “2 Recursos captados por Adm. Púb. Municipal *per capita* Estadual”).

Entretanto, quando se analisa a variável correspondente ao somatório das anteriores (1+2 Somatório TVs *per capita* Estadual, 1+2 Somatório TVs captadas por OSCIPs mais Adm. Pub. Municipal *per capita*, 1+2 Somatório TVs *per capita* Federal, 1+2 Somatório TVs captadas por OSCIPs mais Adm. Pub. Municipal *per capita* Federal), percebe-se que todas possuem correlações significantes a 5%.

Tabela 12: Correlação de Pearson entre as variáveis preditoras e a variável explicada

Variáveis	Correlação	Significância
1 Total de Emenda Parlamentar <i>per capita</i> Estadual	0,164**	0,000
2 Total de Recursos Programáticos <i>per capita</i> Estadual	0,010	0,799
1+2 Somatório TVs <i>per capita</i> Estadual	0,085*	0,024
1 Recursos captados por Oscips <i>per capita</i> Estadual	0,033	0,375
2 Recursos captados por Adm. Púb. Municipal <i>per capita</i> Estadual	0,073	0,053
1+2 Somatório TVs captadas por Oscips mais Adm. Pub. Municipal <i>per capita</i> Estadual	0,083*	0,028
1 Total de Emendas Parlamentares <i>per capita</i> Federal	0,209**	0,000
2 Total de Recursos Programáticos <i>per capita</i> Federal	0,102**	0,007
1+2 Somatório TVs <i>per capita</i> Federal	0,219**	0,000
1 Recursos captados por Oscips <i>per capita</i> Federal	-0,081*	0,032
2 Recursos captados por Adm. Púb. Municipal <i>per capita</i> Federal	0,229**	0,000
1+2 Somatório TVs captadas por Oscips mais Adm. Pub. Municipal <i>per capita</i> Federal	0,218**	0,000

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados do SPSS

Nota: \*\* significante a nível de 1%; \* significante a nível de 5%.

Observa-se que todas as variáveis explicativas possuem baixa influência na variável dependente devido aos coeficientes estarem próximos de 0, o que leva a compreensão de que o recebimento de repasses constitucionais, legais e próprios não é o fator preponderante para os repasses voluntários. Contudo, cabe ressaltar que os resultados demonstram como se relacionam as modalidades de transferências, pois indicam que uma tendência de relação.

Dessa forma, verifica-se que a variável que possui a maior intensidade de relação é a denominada como Recursos captados por Adm. Púb. Municipal *per capita* Federal (0,229). Com exceção da variável Recursos captados por Oscips *per capita* Federal (- 0,081), todas as demais foram positivas. As variáveis positivas indicam que quanto mais recursos constitucionais, legais e próprios (ROT Líquida) o município recebe, mais recursos pela determinada modalidade de transferência voluntária são pactuados, ou seja, os resultados positivos demonstram que os municípios que possuem um viés mais técnico e eficiente na arrecadação de receitas constitucionais, legais e próprias, possuem um maior poder de captação de transferências voluntárias.

Tais resultados podem ser interpretados com base na literatura apontada pela abordagem da qualidade da gestão pública, com critérios de governança e da NPM conforme Diefenbach (2009); Peci, Pieranti e Rodrigues (2008); Dias e Cario (2014), em que a busca pelas melhores práticas de gestão, capacidade técnica e eficiência contribuem para o aumento no poder de captação dos municípios.

Em contrapartida, o resultado negativo, observado somente na variável Recursos captados por Oscips *per capita* Federal (- 0,081) indica que quanto maior o volume de receitas orçamentárias constitucionais, legais e próprias, menor será a transferência voluntária, aqui indicada pelos repasses federais *per capita* destinados a OSCIPs. Esse fato demonstra uma lógica mais redistributiva, conforme proposto pela Constituição Federal de 1988, devido aos recursos voluntários não serem direcionados aos municípios que mais recebem recursos orçamentários, mas teoricamente direcionados para os que menos recebem. Logo, entende-se que o governo federal possui uma tendência de observar a dimensão redistributiva quando recebe uma demanda de captação de recursos via OSCIPs. Nessa lógica, também se entende que as OSCIPs tendem a ter um papel importante para equalizar as discrepâncias regionais, captando recursos para os municípios que mais necessitam.

Para validação do modelo, foi utilizado o método STEPWISE, com a finalidade de construir o melhor modelo de regressão, no qual, segundo Maroco (2003, p. 420), os

procedimentos de seleção de variáveis apresentam vantagem de indicar, com base num critério exato, quais as variáveis que apresentam relações mais fortes com a variável dependente e, por isso, são melhores candidatas ao modelo definitivo.

De acordo com a Tabela 13, nota-se que foram apontados dois modelos com vistas a esse método, sendo o modelo 2 com maior poder de explicação. Nota-se que esse modelo possui duas variáveis preditoras: a primeira relacionada às transferências demandadas pela administração pública municipal e captadas por meio de emendas destinadas por parlamentares federais e também recursos programáticos federais. A segunda trata dos recursos demandados pela administração pública municipal ou por OSCIPs, que foram destinadas por meio de emendas parlamentares estaduais. Dessa forma, as variáveis “Recursos captados por Adm. Púb. Municipal *per capita* Federal” e “Total Emenda Parlamentar *per capita* Estadual” obtiveram um grau de associação de 27,10% com a variável ROT Líquida, que abrange todas as receitas orçamentárias municipais, oriundas do governo federal ou do estado de Minas Gerais, excetuando-se as transferências voluntárias.

O coeficiente de determinação ( $R^2$ ) de 0,071 demonstra que 7,10% das variações dos da ROT Líquida são explicadas pela variação conjunta das variáveis escolhidas pelo modelo. Outra observação relevante é o maior valor do  $R^2$  ajustado. Segundo Corrar *et al.* (2007), quando a pretensão é a comparação entre várias equações de regressão, envolvendo número de variáveis independentes diferentes, o valor do  $R^2$  ajustado é mais indicado que o  $R^2$ . Portanto, comparando os 2 modelos, percebe-se que o modelo 2 é o mais eficiente, pois apresenta coeficiente de determinação ajustado maior que o modelo 1.

Tabela 13: Modelos de regressão múltipla obtidos pelo método stepwise

Modelo	Variáveis Predictoras	R	$R^2$	$R^2$ Ajustado
1	2 Recursos captados por Adm. Púb. Municipal <i>per capita</i> Federal <sub>n</sub>	0,229	0,052	0,051
2	2 Recursos captados por Adm. Púb. Municipal <i>per capita</i> Federal <sub>n</sub> , 1 Total Emenda Parlamentar <i>per capita</i> Estadual <sub>n</sub>	0,271	0,073	0,071

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados do SPSS

Tais resultados indicam que os municípios que mais recebem recursos constitucionais, legais e próprios tendem a receber um maior volume de transferências voluntárias nas modalidades descritas nas variáveis preditoras do modelo 2. Verifica-se que é mais forte

quando demandada pela administração pública municipal e destinadas por emendas ou recursos programáticos federais, além das demandadas pela administração pública municipal ou OSCIPs e destinadas por emendas parlamentares estaduais.

Nota-se assim que a administração pública municipal continua a ser o principal responsável pela captação de recursos, mas há de se ressaltar a importância das OSCIPs nesse papel, seja em relação aos repasses voluntários em nível federal e estadual. Tais considerações corroboram com o estudo de Soares e Melo (2016), para quem as transferências voluntárias são importantes para a implementação de políticas públicas, com foco em atender aos interesses sociais e econômicos da população local.

Percebe-se que as variáveis indicadas pelo modelo 2 são as que mais se destacam para a compreensão das relações entre as transferências voluntárias e a ROT Líquida. Contudo, para melhor validação dos resultados, torna-se importante analisar a validade dos pressupostos do modelo, na qual o primeiro passo é refutar a hipótese de  $R^2$  ser igual a zero. Utilizando o teste F – ANOVA, verifica-se na Tabela 14 que a significância é menor que 0,01%, por isso rejeita-se a hipótese de que o coeficiente de determinação seja igual a zero. Sendo assim, pelo menos uma das variáveis independentes exerce influência sobre a relação entre a ROT Líquida e as transferências voluntárias dos municípios.

Tabela 14: Teste ANOVA

Modelo		Soma dos Quadrados	Quadrado Médio	F	Significância ANOVA
2	Regressão	69797292,39	34898646,19	27,70	0,000
	Resíduos	881641564,49	1259487,949		
	Total	951438856,89			

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados do SPSS

Na tabela 15, pode-se verificar o coeficiente beta das variáveis presentes na construção do modelo de regressão múltipla. É importante ressaltar que através do teste T pode-se rejeitar, com nível de significância de 5%, a hipótese de que os coeficientes são iguais a zero. A relação entre as transferências voluntárias e a ROT Líquida apontam para coeficientes beta positivos, em que o maior nível de recebimento das ROT Líquida acarretam em um maior volume de transferências voluntárias, conforme variáveis apresentadas. Tal fato demonstra uma distribuição com viés nas dimensões técnica, pois a relação positiva gera o entendimento

de que os municípios que mais recebem recursos orçamentários, conforme a ROT Líquida, tem uma maior capacidade para captar recursos por meio de repasses voluntários.

Tabela 15: Coeficientes dos fatores determinantes na variação das selecionadas

Variável	Coeficiente Beta	t	Significância (t)
Constante <sub>n</sub>		46,851	0,000
2 Recursos captados por Adm. Púb. Municipal <i>per capita</i> Federal <sub>n</sub>	0,216	5,921	0,000
1 Total Emenda Parlamentar <i>per capita</i> Estadual <sub>n</sub>	0,145	3,971	0,000

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados do SPSS

Nota: a. Variável dependente: ROT líquida

Sendo assim, foi possível obter a seguinte equação para analisar a relação entre as transferências voluntárias e a ROT Líquida:

$$Y_n = 0,216 \text{ Recursos por AdmPúbMunicipal Percapita Federal}_n + 0,145 \text{ Total Emenda Parlamentar Percapita Estadual}_n \quad (1)$$

Nota-se que a variável independente correspondente aos recursos demandados pela administração pública municipal e destinados pela esfera federal, através de emendas parlamentares ou recursos programáticos, possui uma maior influência na variável dependente, com 0,216 de coeficiente beta. Tal fato demonstra, que a um nível de significância de 1%, que o incremento de R\$ 1,00 nas receitas constitucionais, legais e próprias geram um aumento de R\$ 0,22 nas transferências oriundas da variável independente citada acima.

Porém, é importante ressaltar que, segundo Corrar (2007), a análise multivariada requer testes de suposições para as variáveis separadas e em conjunto e cada técnica apresenta seu conjunto de suposições e pressupostos. Os principais pressupostos para a regressão são: normalidade dos resíduos, homocedasticidade dos resíduos e multicolinearidade entre as variáveis independentes.

Para testar a normalidade dos resíduos foi utilizado o teste Kolmogorov-Smirnov, que examina se determinada série está conforme a distribuição esperada. Os resultados apontaram para a normalidade da amostra.

Com a finalidade de testar se a variância dos resíduos se mantém em todo o espectro das variáveis independentes, ou seja, examinar a existência de homocedasticidade dos resíduos, foi utilizado o teste Pesarán-Pesarán. Sua forma consiste em se regredir os quadrados dos resíduos padronizados em função do quadrado dos valores estimados padronizados. Caso o modelo apresente significância abaixo de 5%, o modelo é considerado heterocedástico e, por isso, não apresenta comportamento aleatório em relação às variáveis independentes.

Após a aplicação do teste pode-se verificar que o mesmo foi significativo a nível de 5%, indicando não rejeição da hipótese nula de existência de homocedasticidade (Tabela 16).

Tabela 16: Diagnóstico de homocedasticidade dos resíduos

	Soma dos Quadrados	Significância ANOVA
Regressão	305,38	0,000
Resíduos	6666,41	
Total	6971,80	

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados do SPSS

É também importante analisar o diagnóstico de colinearidade, o qual indica se há correlações entre as variáveis, sob pena de incorrer em problemas na estimação dos parâmetros do modelo. Segundo Hair *et al.*(2005), quando as variáveis são multicolineares, fornecem informações semelhantes para explicar e prever determinado fenômeno. O impacto da multicolinearidade é reduzir o poder preditivo de qualquer variável independente na medida em que ela é associada com as demais variáveis.

Com base na Tabela 17, percebe-se que o valor do *tolerance* é superior a 0,9 que, segundo Hair *et al.*(2005), sugere a ausência de multicolinearidade, como o VIF é o oposto, valores abaixo de 1,008 também sugerem essa ausência. Sendo assim, comprova-se que o modelo proposto atende aos pressupostos estatísticos de regressão, sendo ele válido para a previsão das variações entre as transferências voluntárias e a ROT Líquida.

Tabela 17: Diagnóstico de correlação linear entre variáveis explicativas

Variável	Tolerance	VIF
2 Recursos por Adm. Púb. Municipal <i>per capita</i> Federal <sub>n</sub>	1,000	1,000
2 Recursos por Adm. Púb. Municipal <i>per capita</i> Federal <sub>n</sub> , 1 Total Emenda Parlamentar <i>per capita</i> Estadual	0,992	1,008

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados do SPSS

Ademais, observa-se que os resultados desta seção demonstraram que as variáveis independentes utilizadas, relacionadas às transferências voluntárias, obtiveram pouca influência no que concerne à função redistributiva e equalizadora do Estado. Outrossim, percebeu-se que os repasses voluntários tendem a ser maiores quando o município possui uma maior receita através de repasses constitucionais, legais ou por recursos próprios, mesmo que de forma não robusta.

Notadamente esses municípios detêm um maior volume de arrecadação, que pode estar vinculada a sua capacidade técnica e faz com que a gestão fiscal, arrecadatária, tributária seja mais fortemente trabalhada no município. Todavia, os resultados não possibilitaram um maior aprofundamento nas condicionantes responsáveis pela captação de recursos por meio de transferências voluntárias.

Nesse sentido, ainda não foi possível compreender, por exemplo, como os índices de desenvolvimento municipal ou o PIB influenciam na função redistributiva do Estado; ou como os indicadores de gestão fiscal, transparência e participação atuam na vertente técnica e de qualidade de gestão municipal; e como os partidos, coligações, alianças políticas nas três esferas influenciam para a captação de recursos por meio de transferências voluntárias. Dadas tais questões, será realizada uma análise mais abrangente no próximo tópico.

### **4.3 Dimensões Político-Partidária, Técnica e Redistributiva**

Nesta seção, serão apresentadas as discussões sobre a perspectiva das três dimensões propostas (Político-Partidária, Redistributiva e Técnica), ainda confrontando as planilhas base de coleta e tratamento dos dados com os resultados do total de transferências voluntárias extraídos através do software SPSS.

#### **4.3.1 Dimensão Político-Partidária**

A partir dos dados coletados, objetivou-se analisar como as transferências voluntárias, oriundas de emendas parlamentares ou recursos programáticos, se relacionam com os partidos e coligações dos principais envolvidos na concessão e recebimento. Para isso, selecionou-se a maior emenda parlamentar e o maior recurso programático pactuado por cada município no ano de 2015. Tal fato justifica-se por existir vários municípios que possuíam mais de uma

transferência voluntária, e escolher a maior tende a representar maior fidelidade frente à realidade de como ocorrem as transferências.

Dessa forma, a partir dos dados coletados junto ao TSE e TRE em comparação com os instrumentos de transferências voluntárias identificados, verificou-se qual a relação entre o partido e a coligação do parlamentar federal com o prefeito municipal, em caso de emenda federal; do presidente da república e prefeito municipal, em caso de recursos programáticos de origem federal; do parlamentar estadual com o prefeito municipal, quando a emenda é estadual; e do governador com o prefeito municipal, no caso de recurso programático estadual.

Para identificação dessas variáveis, foi utilizada uma variável *Dummy*, em que se determinou que a relação positiva/igual entre mesmo partido foi 1 (um), partido em comum na coligação 1 (um); diferente partido 0 (zero) e partidos completamente diferentes na coligação também 0 (zero). Assim, a maior emenda e maior recurso programático de cada município foram selecionados especificamente para a análise da variável *Dummy*, pois ao utilizar os valores financeiros, *per capita* e percentuais, foram observadas todas as transferências pactuadas por cada município.

Após o tratamento dos dados através do software, verificou-se que os resultados demonstram, no item referente à correlação entre partido e coligação descrita na Tabela 18, que a relação entre os partidos dos responsáveis pela concessão e recebimento não são significativos, onde a média se aproxima de zero em todos os casos. Assim, verifica-se que a filiação partidária não é determinante para a pactuação das transferências, ou seja, a ocorrência de filiação no mesmo partido entre o demandante e o conessor não acarreta, necessariamente, em efetiva pactuação de repasses.

Já em relação às coligações, os resultados demonstram uma forte tendência de que a existência de partidos em comum nas coligações dos responsáveis pela pactuação e concessão de transferências voluntárias afetam, de forma positiva, na ocorrência do repasse, principalmente nas destinadas pelo governo federal. Nesse sentido, verifica-se que a média de recursos pactuados entre as partes que possuem pelo menos um partido em comum na coligação correspondem a **45%** para Coligação Maior Emenda Estadual, a **73%** para Coligação Maior Recurso Programático Estadual, a **80%** para Coligação Maior Emenda Federal e a **98%** para Coligação Maior Recurso Programático Federal.

Tabela 18: Análise por meio da dimensão Político-Partidária – União e Estado

	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio padrão
Partido Maior Emenda Estadual	845	0	1	0,09	0,286
Coligação Maior Emenda Estadual	845	0	1	0,45	0,498
Partido Maior Rec. Prog. Estadual	845	0	1	0,13	0,338
Coligação Maior Rec. Prog. Estadual	845	0	1	0,73	0,447
Partido Maior Emenda Federal	402	0	1	0,16	0,366
Coligação Maior Emenda Federal	402	0	1	0,80	0,403
Partido Maior Rec. Prog. Federal	111	0	1	0,16	0,370
Coligação Maior Rec. Prog. Federal	111	0	1	0,98	0,134
Tranf. Vol. MG + Federal	845	3.771,71	200.860.315,43	1.211.978,81	7.048.284,24

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados do SPSS

Cabe salientar que os resultados possuem uma limitação no sentido de que o software utilizado exige que todas as células da planilha sejam preenchidas, para que nenhum município seja excluído. Essa situação ocorreu especificamente nas transferências estaduais, pois atenderam ao maior número de municípios (845) e serviram de base para o tratamento dos dados.

Dessa forma, os municípios que não pactuaram transferências por emendas parlamentares com estado de Minas Gerais, no total de 192, e os que não pactuaram transferências por recursos programáticos, somando 10 municípios, tiveram que ter os campos completados com 0 (zero). Cabe salientar que foi utilizado o número 1 (um) para identificar relação partidária ou de coligação positiva e 0 (zero) para negativa. Assim, os municípios que receberam recursos, mas os responsáveis pela concessão (parlamentar ou governador) e recebimento (prefeitos) não possuíam partidos em comum, foram postos na mesma situação daqueles municípios que não receberam nenhum recurso em determinada modalidade.

Outra limitação, também específica nas transferências oriundas do governo estadual, corresponde ao fato de que em 86 municípios que pactuaram recursos em suas maiores emendas, não permitiu definir partido e coligação do parlamentar, pois a consulta a esse item é realizada pelo e-SIC<sup>12</sup> e acusou que os recursos foram destinados pela “Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária”, a qual não possui um partido ou coligação de referência.

<sup>12</sup> Portal da transparência do Estado de Minas Gerais

Para corrigir tais limitações e validar os resultados, retomou-se a análise diretamente da planilha de coleta de dados, utilizando os filtros específicos das células, para identificar individualmente as relações político-partidárias existentes e não captadas na utilização do software.

Assim, conforme Tabela 19, dos 845 municípios, foram retirados 86 que pactuaram emendas, onde não foi possível identificar o parlamentar nem o partido, pois foi destinada por uma Comissão parlamentar. Dessa forma, ficaram 759 municípios na amostra, dos quais 567 (74,70%) receberam pelo menos uma emenda e 752 (99,07%) pelo menos um 1 recurso programático.

Tabela 19: N° dos Municípios que receberam transferências – Estado

<b>Análise da Planilha do Estado de Minas Gerais</b>		
	N°	Percentual
Municípios Atendidos	845	
Municípios Excluídos – Comissão	86	
<b>Municípios da Amostra</b>	<b>759</b>	<b>100%</b>
Municípios que pactuaram Emendas Parlamentares	567	74,70%
Municípios que pactuaram Recursos Programáticos	752	99,07%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados coletados

De acordo com a Tabela 20, relacionada aos municípios que receberam emendas parlamentares, dos 567 municípios, 76 (**13,40%**) receberam pelo menos uma emenda que possuía o prefeito e o parlamentar do mesmo partido; e 379 (**66,84%**) tinham pelo menos 1 partido em comum na coligação prefeito/parlamentar.

Tabela 20: Análise dos Municípios que receberam Emendas – Estado

<b>Transferências por Emendas Parlamentares</b>		
	N°	Percentual
Municípios que pactuaram Emendas Parlamentares	567	100%
Mesmo Partido Parlamentar/Prefeito	76	13,40%
Partido em comum na Coligação Parlamentar/Prefeito	379	66,84%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados coletados

Em relação aos recursos programáticos (Tabela 21), 752 municípios receberam pelo menos um 1 repasse nesta modalidade. Deste total, 97 (**12,89%**) tinham o mesmo partido

entre prefeito e governador, enquanto 549 (73%) tinham pelo menos 1 partido em comum na coligação prefeito/governador no maior repasse recebido. Dessa forma, percebe-se que os resultados são condizentes e ainda mais significativos em comparação aos encontrados com uso do software SPSS (vide os 4 primeiros itens da Tabela 18).

Tabela 21: Análise dos Municípios que receberam Re. Programáticos – Estado

<b>Transferências por Recursos Programáticos</b>		
	Nº	Percentual
Municípios que pactuaram Recursos Programáticos	752	100%
Mesmo Partido Governador/Prefeito	97	12,89%
Partido em comum na Coligação Governador/Prefeito	549	73%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados coletados

Assim, os valores foram ajustados e representam **66,84%** para Coligação Maior Emenda Estadual; **73%** para Coligação Maior Recurso Programático Estadual; **80%** para Coligação Maior Emenda Federal; e **98%** para Coligação Maior Recurso Programático Federal.

Tais resultados corroboram com a pesquisa de Brollo e Nannicini (2012), que trata das transferências oriundas do governo federal para os municípios. Assim:

results could extend to the politics of intergovernmental transfers in every federal system for which (i) the central government has some discretionary power in sharing central revenues among lower-level layers of government; (ii) political credit spillovers exist between central and local governments in claiming credit for the transfers; and (iii) political parties are not extremely weak and partisan affiliation shapes electoral competition at the local and national level. In particular, our heterogeneity results show that the effect of political alignment on transfers is larger when parties are more structured and partisanship is stronger (BROLLO e NANNICINI, 2012, p. 760).

Nota-se que o alinhamento partidário é fator determinante para o repasse de receitas e pactuação de recursos, ou seja, o fato do demandante de recursos pertencer a mesma coalizão política do concessor se torna um fator importante para que o município receba as transferências de recursos públicos, fato apontado tanto na literatura nacional como internacional (BROLLO e NANNICINI, 2012; FERREIRA e BUGARIN, 2007; SAKURAI e THEODORO, 2014).

Portanto, nesta dimensão político-partidária, verifica-se que a Teoria do Ciclo Político, através das abordagens do Ciclo Político Econômico e Orçamentário contribui para a compreensão de como os governantes agem para a manutenção do poder político e econômico, utilizando dos mecanismos de políticas orçamentárias, variáveis macroeconômicas e processos eleitorais para atender aos seus interesses e conseguir apoio político. Nota-se que, mesmo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, essa prática não foi extinta. Assim, os dados demonstram como a relação partidária nas coligações são determinantes para a disponibilização de recursos, na qual a relação direta entre os políticos se mostram mais fortes (COVRE e MATTOS, 2016; NORDHAUS, 1975; GREGÓRIO et al, 2011; FERREIRA e BUGARIN, 2007).

Bijos (2013, p. 42) corrobora com essa ideia ao tratar da chamada tradição distributivista americana. Diferente da função distributiva do Estado tratada neste estudo, a autora diz que:

Segundo a tradição distributivista, os políticos são indivíduos racionais que buscam satisfazer suas preferências e maximizar suas utilidades. Dessa forma, e considerando que a principal preferência dos congressistas é permanecer no poder, ainda que se preocupem com o bem-estar social, suas ações os impelem a escolher políticas que contribuem mais objetiva e diretamente para o êxito na corrida pela reeleição.

Dessa forma, o parlamentar direciona os recursos para suas bases eleitorais, levando o eleitor a reconduzir o político que leva recursos para a região que representa (*bringing home the bacon*).

#### **4.3.2 Dimensão Redistributiva**

As variáveis independentes atribuídas à dimensão redistributiva são o IFDM 2015 Geral com os índices desagregados de Saúde, Emprego/Renda e Educação, e o Produto Interno Bruto *per capita*.

Os resultados, descritos na Tabela 22, demonstram que o IFDM 2015 – Educação e o IFDM 2015 – Saúde foram os que obtiveram a maior média entre o IFDM, com 80% e 76%, respectivamente.

Tabela 22: Análise da dimensão redistributiva

	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio padrão
IFDM 2015 - Saúde	845	0,3428	0,9646	0,764918	0,1128642
IFDM 2015 - Emprego	845	0,2131	0,7414	0,418224	0,1021757
IFDM 2015 - Educação	845	0,5968	0,9790	0,806434	0,0537115
IFDM 2015 - Geral	845	0,4634	0,8390	0,663497	0,0658310
IBGE - Produto Interno Bruto <i>per capita</i> (R\$ 1,00)	845	5039,89	200226,33	16223,18	14278,09

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados do SPSS

Observa-se que o IFDM 2015 – Educação aponta um desvio padrão menor do que o IFDM 2015 – Saúde, o que indica um menor grau de dispersão dos municípios sobre a média menor; portanto, os resultados são mais homogêneos e convergem para a média. Dessa forma, verifica-se que o IFDM 2015 – Saúde, por ter um desvio padrão maior, demonstra que existem municípios que possuem índices muito dispersos, gerando altas discrepâncias entre eles. Essa situação pode indicar que municípios que possuem melhores níveis educacionais tendem a captar mais transferências voluntárias oriundas do governo federal e estadual pela dimensão redistributiva.

Em relação ao PIB *per capita*, nota-se que a média aponta valores próximos ao mínimo, indicando que a maioria dos municípios possui baixa capacidade para atividade econômica, o que gera a necessidade de políticas redistributivas, a fim de se equacionar as diferenças regionais. Há de se considerar que o foco desta pesquisa é compreender os mecanismos de captação de recursos através das três dimensões, sem entrar no mérito de necessidade de políticas públicas para fomento a atividade econômica, o que poderá ser analisado em futuros estudos.

Ademais, os resultados alcançados pela vertente redistributiva através do IFDM – Emprego e o PIB *per capita* atenderam ao pressuposto teórico, nos quais os baixos índices são determinantes para a pactuação das transferências voluntárias; ou seja, as médias abaixo de 50% e mais próximos ao valor mínimo indicam que os municípios menos desenvolvidos recebem mais repasses voluntários. Assim, os pressupostos de equacionamento das discrepâncias regionais são mais bem visualizados nas variáveis supracitadas, conforme defendidos por Musgrave e Musgrave (1980); Tristão (2003); Massardi e Abrantes (2015); Brasil (1988) e Prado (2007). Em contrapartida, os índices desagregados IFDM 2015 –

Educação e IFDM 2015 - Saúde negaram a hipótese, demonstrando que quanto melhor o nível de saúde e educação no município, mais recursos por meio das transferências voluntárias são concedidos.

### **4.3.3 Dimensão Técnica**

A dimensão técnica tem o objetivo de analisar, prioritariamente, a capacidade técnica, de eficiência e gestão dos municípios, a fim de relacionar a captação de recursos oriundos de transferências voluntárias, com base nas seguintes variáveis, conforme apontadas na Tabela 23:

- A nota do IFGF 2015, a fim de analisar a eficiência por meio da gestão fiscal nos municípios, ou seja, como a administração pública tem administrado seus recursos para o atendimento das demandas da sociedade;
- O Índice Mineiro de Responsabilidade Social Geral e os desagregados de Assistência Social, Cultura, Educação, Esporte, Turismo e Lazer, Finanças Municipais, Meio Ambiente, Renda e Emprego, Saneamento e Habitação, Saúde e Segurança Pública tem o objetivo de avaliar como a administração pública procede para implementar as políticas, planos, programas, projetos e ações com vistas a assegurar o acesso da população aos serviços públicos conforme descrita nas variáveis desagregadas;
- A transparência foi analisada por meio do Ranking Nacional dos Portais da Transparência, criado pelo Ministério Público Federal (MPF) para avaliar o efetivo cumprimento, por parte dos municípios, dos pressupostos descritos pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11).
- A participação foi verificada através do Índice de Potencial para o Controle Social (IPCS), que foi criado com o objetivo de verificar quais os municípios são mais ou menos favoráveis a participação. Ele é composto de 13 variáveis relacionadas com as condições socioeconômicas e demográficas nos municípios, além dos aspectos político-institucionais existentes (FERREIRA, 2015).

Tabela 23: Análise da dimensão técnica

	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio padrão
Transf. Vol. MG + Federal	845	3771,71	200.860.315,43	1.211.978,81	7.048.284,24
IFGF 2015	795	0,11	0,84	0,42	0,121
IMRS – Geral	845	0,44	0,69	0,55	0,036
IMRS - Assistência Social	845	0,25	0,95	0,67	0,217
IMRS – Cultura	845	0,02	0,69	0,38	0,106
IMRS – Educação	845	0,28	0,70	0,49	0,498
IMRS - Esporte, Turismo e Lazer	845	0,00	0,83	0,19	0,189
IMRS - Finanças municipais	845	0,30	0,84	0,59	0,370
IMRS - Meio Ambiente	845	0,08	0,63	0,24	0,082
IMRS - Renda e emprego	845	0,40	0,98	0,61	0,108
IMRS - Saneamento e Habitação	845	0,27	0,68	0,46	0,062
IMRS – Saúde	845	0,42	0,94	0,75	0,078
IMRS - Segurança Pública	845	0,06	0,88	0,63	0,132
Transp. MPF - 1ª Avaliação 2015	845	0,0	9,0	3,04	2,21
Transp. MPF - 2ª Avaliação 2016	845	0,0	10,0	4,01	2,58
IPCS	756	28,85	100	48,40	10,28

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados do SPSS

Os resultados foram divididos em 3 escalas: a primeira, quando os índices foram superiores a 50%; a segunda, quando o índice foi entre 40% a 50%; e, a terceira, que trata do indicador com índice que vai de 0 a 10.

Os índices que apresentaram as maiores médias foram o IMRS – Saúde (75%), IMRS – Assistência Social (67%), IMRS – Segurança Pública (63%) e o IMRS – Renda e emprego (61%), nos quais se observa que os indicadores obtiveram significativa influência para a captação de recursos analisados pela dimensão técnica. Nota-se que esses resultados corroboram com os ensinamentos propostos no referencial teórico, cujas qualidade, governança e eficiência da administração pública podem ter influência na captação de recursos (SANO e MONTENEGRO, 2013; DIEFENBACH, 2009; PECL, PIERANTI e RODRIGUES, 2008; e DIAS e CARIO, 2014).

Em relação ao IFGF 2015, a maioria dos municípios possui um índice de gestão fiscal que corresponde em média a 42%, na escala de 0 a 100. Apesar de a média estar abaixo de 50%, o índice de gestão fiscal apontado como indicador de qualidade técnica de gestão pode indicar influência na captação, tendo em vista que as emendas parlamentares também estão

inseridas na base de dados e tendem a um caráter mais político e redistributivo do que técnico.

Já os índices de transparência do MPF e de participação (IPCS) não devem ser analisados nos mesmos moldes do IFGF, pois a transparência e participação são importantes tanto para a captação de emendas parlamentares quanto de recursos programáticos. Nesse sentido, verifica-se que o índice de transparência do MPF apresenta uma nota média baixa, 3,04 no ano de 2015 e 4,01 em 2016, em uma escala que vai de 0 a 10. Percebe-se que, mesmo havendo um incremento na média do nível de transparência do ano de 2015 para 2016, a média do índice não chegou a metade da escala. A mesma situação ocorre com o índice de participação, que apresenta uma média abaixo de 50%, sob o qual pode-se refletir que tal situação ocorre pelo desinteresse da população em participar, ou se a baixa transparência e falta de estímulo, por parte de políticos e gestores públicos, são a causa principal.

#### **4.4 Fatores impactantes**

Nos tópicos anteriores, foram analisados todos os municípios mineiros que receberam alguma transferência voluntária, a fim de captar principalmente as variáveis político-partidárias que não puderam ser verificadas pela limitação do software. A partir do presente tópico, procedeu-se a análise do conjunto de municípios que receberam pelo menos um recurso por emenda estadual (partido e coligação), um programático estadual (partido e coligação) e um por emenda federal (partido e coligação). A variável programática federal (partido e coligação) não foi utilizada, pois comportaria somente 111 municípios, o que limitaria muito o número de municípios. Nesse sentido, foi realizada a regressão com o total de 296 municípios, dos quais foram excluídos os *outliers* relacionados a saída da normalidade, restando assim 284 municípios.

Antes de comentar os resultados, torna-se importante inicialmente avaliar se os pressupostos da regressão foram atendidos. Dessa forma, o próximo item apresentará os principais achados, posteriormente serão realizados os testes e, por fim, os resultados serão discutidos.

#### 4.4.1 Testes, resultados e discussões

Primeiramente, objetivou-se verificar, através da realização teste de correlação simples de Pearson, a existência de relação linear entre as variáveis independentes utilizadas com a variável dependente de transferências voluntárias totais. Os valores foram trabalhados com análise *per capita*, a fim de minimizar o viés populacional dos municípios mineiros, observando aqueles que pactuaram recursos com o estado de Minas Gerais e também com o governo federal.

Ao analisar os resultados (Tabela 24), verifica-se que todas as variáveis estudadas possuem correlações significantes a 5%. As variáveis que possuem maior intensidade de relação são, respectivamente, o Índice de Participação (IPCS) e o Índice de Transparência do MPF, com os maiores valores em módulo (-0,440 e -0,317). Destaca-se que os valores negativos indicam que a expectativa é negativa, ou seja, quanto maior a transparência do município e maior a participação social, menos recursos de transferências voluntárias ele recebe.

Já as variáveis políticas referentes à coligação, com a reparametrização, obtiveram uma relação positiva, ou seja, quanto maior a relação partidária nas coligações, mais recursos os municípios recebem.

Em relação às variáveis voltadas para se identificar a função redistributiva do Estado, verificou-se uma relação negativa, atendendo à hipótese de que quanto menor o PIB *per capita* e o índice de desenvolvimento econômico-social, maior será a transferências de recursos.

Tabela 24: Correlação de Pearson entre as variáveis preditoras e a variável explicada

	Correlação	Significância
Percentual Emenda Coligação Estadual	0,230**	0,000
Maior Rec. Progr. Estadual Coligação	0,281**	0,000
Maior Emenda Estadual Coligação	0,028	0,638
Maior Emenda Federal Coligação	-0,047	0,427
IFDM 2015	-0,126*	0,033
PIB 2015	-0,304**	0,000
Transp. MPF	-0,317**	0,000
IMRS 2015	-0,273**	0,000
IPCS	-0,440**	0,000
IFGF 2015	-0,214**	0,000

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados do SPSS

Nota: \*\* significativa a nível de 1%; \* significativa a nível de 5%.

Para a confecção do modelo de regressão mais apropriado foi utilizado o método STEPWISE, cujos procedimentos de seleção de variáveis são vantajosos ao indicar, baseados em um critério exato, quais são as variáveis que demonstram as relações mais fortes com a variável dependente, sendo essas as melhores candidatas ao modelo definitivo.

De acordo com a Tabela 25, observa-se que foram sugeridos cinco modelos através deste método, sendo o modelo 5 com maior poder de explicação. As variáveis: Participação Social (IPCS), Ranking Nacional dos Portais da Transparência do MPF, Percentual Emenda Coligação Estadual, Índice Mineiro de Responsabilidade Social – Finanças Municipais (IMRS), PIB *per capita* e Maior Recurso Programático Estadual obtiveram um grau de associação de 54,6% com a variável dependente de transferências voluntárias totais *per capita* municipais, pactuadas com Estado e União.

O coeficiente de determinação ( $R^2$ ) ajustado de 0,283 mostra que 28,3% das variações nas dimensões político-partidárias, redistributiva e técnica dos recursos oriundos das transferências voluntárias *per capita*, pactuadas com Estado ou com a União, para os municípios mineiros, são explicadas pela variação conjunta das variáveis escolhidas pelo modelo.

Percebe-se que o modelo apresenta o maior valor entre o  $R^2$  ajustado. Conforme Corrar *et al.* (2007), quando o objetivo é a análise comparativa entre várias equações de regressão, na qual há número de variáveis independentes distintas, o valor do  $R^2$  ajustado torna-se mais indicado que o  $R^2$ . Portanto, ao se comparar os 5 modelos observou-se que o modelo 5 é o mais eficiente, pois apresenta coeficiente de determinação ajustado maior que os demais modelos.

Tabela 25: Modelos de regressão múltipla obtidos pelo método stepwise

Modelo	Variáveis Predictoras	R	$R^2$	$R^2$ Ajustado
1	IPCS <sub>n</sub>	0,440	0,193	0,190
2	IPCS <sub>n</sub> , Transp.MPF <sub>n</sub>	0,480	0,231	0,225
3	IPCS <sub>n</sub> , Transp.MPF <sub>n</sub> , PercenEmenColigEstadual <sub>n</sub>	0,503	0,253	0,245
4	IPCS <sub>n</sub> , Transp.MPF <sub>n</sub> , PercenEmenColigEstadual <sub>n</sub> , MaiorEmenColigEstadual <sub>n</sub>	0,523	0,273	0,263
5	IPCS <sub>n</sub> , Transp.MPF <sub>n</sub> , PercenEmenColigEstadual <sub>n</sub> , IMRS–FinançasMunicipais <sub>n</sub> , PIBPercapita <sub>n</sub> , MaiorRecProg.Col.Estadual <sub>n</sub>	0,546	0,298	0,283

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados do SPSS

Nota-se que as variáveis indicadas no modelo 5 são as que mais se destacam para a compreensão das relações entre a transferência de recursos voluntários e as três dimensões propostas neste estudo. Contudo, para melhor validação dos resultados, torna-se importante verificar a validade dos pressupostos do modelo. Dessa forma, o primeiro passo é refutar a hipótese de  $R^2$  ser igual a zero. Ao se utilizar o teste F – ANOVA, é possível perceber no modelo 5, descrito na Tabela 26, que a significância é menor que 0,01%. Assim, rejeita-se a hipótese de que o coeficiente de determinação seja igual a zero. Nesse sentido, pelo menos uma das variáveis independentes exerce influência sobre a relação entre as transferências voluntárias destinadas aos municípios mineiros com as dimensões político-partidárias, redistributiva e técnica.

Tabela 26: Teste ANOVA

<b>Modelo</b>		<b>Soma dos Quadrados</b>	<b>Significância ANOVA</b>
5	Regressão	588280,096	0,000
	Resíduos	1494336,566	

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados do SPSS

Entretanto, a partir de Corrar (2007), é importante ressaltar que a análise multivariada requer testes de suposições para as variáveis separadas e em conjunto, e cada técnica apresenta seu conjunto de suposições e pressupostos (normalidade dos resíduos, homocedasticidade dos resíduos, e multicolinearidade entre as variáveis independentes).

Para testar a normalidade dos resíduos foi utilizado o teste Kolmogorov-Smirnov, que examina se determinada série está conforme a distribuição esperada. Conforme a Tabela 27, utilizando um nível de significância de 5%, não se rejeita a hipótese nula de que se trata de uma distribuição normal, cumprindo-se assim o pressuposto de normalidade.

Tabela 27: Pressuposto de normalidade da regressão

<b>Kolmogorov-Smirnov</b>	<b>Significância</b>
0,642	0,956

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados do SPSS

Com a finalidade de testar se a variância dos resíduos se mantém em todo o espectro das variáveis independentes, ou seja, examinar a existência de homocedasticidade dos resíduos, foi utilizado o teste Pesarán-Pesarán. Sua forma consiste em se regredir o quadrado

dos resíduos padronizados em função do quadrado dos valores estimados padronizados. Caso o modelo apresente significância abaixo de 5%, o modelo é considerado heterocedástico e, por isso, não apresenta comportamento aleatório em relação às variáveis independentes.

Após a aplicação do teste pôde-se verificar (Tabela 28) que a significância apresentada foi de 58,2%, indicando a não rejeição da hipótese nula de existência de homocedasticidade.

Tabela 28: Diagnóstico de homocedasticidade dos resíduos

	Soma dos Quadrados	Significância ANOVA
Regressão	3,201	0,582
Resíduos	2994,390	

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados do SPSS

Adicionalmente, é importante analisar o diagnóstico de colinearidade, o qual indica se há correlações entre as variáveis, sob pena de incorrer em problemas na estimação dos parâmetros do modelo. Segundo Hair *et al.*(2005), quando as variáveis são multicolineares elas fornecem informações semelhantes para explicar e prever determinado fenômeno. O impacto da multicolinearidade é reduzir o poder preditivo de qualquer variável independente na medida em que ela é associada com as demais variáveis.

Com base na Tabela 29, percebe-se que o valor do *tolerance* é superior a 0,6, o que, segundo Hair *et al.*(2005), sugere a ausência de multicolinearidade. Como o VIF é o oposto, valores abaixo de 1,6 também sugerem esta ausência.

Tabela 29: Diagnóstico de correlação linear entre variáveis explicativas

Variável	Tolerance	VIF
IPCS <sub>n</sub>	0,654	1,530
MaiorRecProg.Col.Estadual <sub>n</sub>	0,867	1,153
Transp.MPF <sub>n</sub>	0,873	1,145
PIBPercapita <sub>n</sub>	0,716	1,397
PercenEmenColigEstadual <sub>n</sub>	0,884	1,131

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados do SPSS

Comprova-se assim que o modelo proposto atende aos pressupostos estatísticos de regressão, sendo ele válido para a previsão das variações nas relações entre as três dimensões

(Político-Partidária, Redistributiva e Técnica) e a captação de recursos por meio das transferências voluntárias.

Na Tabela 30 pode-se verificar o coeficiente beta das variáveis presentes na construção do modelo de regressão múltipla. É importante ressaltar que através do teste T pode-se rejeitar, com nível de significância de 5%, a hipótese de que os coeficientes são iguais a zero.

Tabela 30: Coeficientes dos fatores determinantes na variação das três dimensões

Variável	Coeficiente Beta	Erro-padrão	Significância (t)
Constante	25,339	8,751	0,000
$IPCS_n$	-0,289	-4,657	0,000
$Transp.MPF_n$	-0,173	-3,241	0,001
$PercenEmenColigEstadual_n$	0,104	1,932	0,054
$MaiorRecProg.Col.Estadual_n$	0,164	3,020	0,003
$PIBPercapita_n$	-0,100	-1,675	0,095

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados do SPSS

Isso posto, foi possível obter a seguinte equação para o modelo:

$$Y_n = 25,339 - 0,289IPCS_n - 0,173Transp.MPF_n + 0,104PercenEmenColig.Estadual_n + 0,164MaiorRec.Prog.Colig.Estadual_n - 0,100PIBPercapita_n \quad (1)$$

A relação entre a pactuação de recursos originados de transferências voluntárias e as três dimensões apresentadas (Político-Partidária, Redistributiva e Técnica) pode ser analisada da seguinte forma:

1) Em relação à dimensão técnica, observa-se que, em média, a redução da participação (-0,289) e da transparência (-0,173) acarretam uma maior pactuação de recursos com os municípios. Portanto, nega-se a hipótese positiva de que quanto maior a participação social e transparência do município, maior será a transferência de recursos voluntários.

Esse resultado pode indicar que a falta de transparência da administração pública municipal tende a ocasionar o desinteresse da população em participar ativamente nos assuntos relacionados à administração pública (ou vice-versa). Tal situação pode ocasionar e justificar a baixa proatividade da administração pública municipal e organizações da

sociedade civil em buscar captar recursos diretamente, sem a interferência de parlamentares e políticos.

De outro lado, pode-se inferir que a falta de transparência municipal em conjunto com a não participação social pode gerar a alienação da população, o que provoca a eleição de representantes que possuam partidos em comum nas coligações, ou seja, a cada ano que se tenha consulta eleitoral, a população tende a eleger o candidato apoiado pelo político com mandato em vigência.

Em outras palavras, caso a eleição geral ocorra para presidente, governador, deputados estaduais e federais e senadores federais, a população tende a votar naquele parlamentar apoiado pelo prefeito municipal. Caso a eleição seja municipal para prefeito e vereadores, a população tende a votar no candidato apoiado ou que tenha, pelo menos, um partido em comum na coligação, do presidente, governador e parlamentares estaduais e federais. Tais percepções se coadunam com os resultados apresentados em Mendes, Miranda e Cosio (2008), que, ao tratar das transferências voluntárias perceberam que:

No Brasil, os principais exemplos são os acordos e convênios. Apresentam grande flexibilidade para lidar com situações específicas ou imprevistas. Aumentam, contudo, a discricionariedade do governo federal, que pode direcionar politicamente os recursos. Podem apresentar também baixa autonomia e baixa accountability, posto que a população local tende a associar a obtenção dos recursos ao capital político do deputado, prefeito ou governador, caso no qual o seu poder de cobrança é reduzido. Não têm, a princípio, qualquer relação com a absorção de externalidades ou com a redistributividade, mas isso depende do desenho específico do convênio. A existência desse tipo de transferência pode agregar um fator de grande incentivo a atitudes incompatíveis com a responsabilidade fiscal, podendo funcionar como um mecanismo anunciado de resgate para aquelas localidades que necessitarem de socorro financeiro e com poder de pressão política suficiente (MENDES, MIRANDA e COSIO, 2008, p.19).

Desta forma, acredita-se que a população entende que os recursos serão destinados de forma mais fácil quando existe uma relação político-partidária próxima entre concessionários (Representantes executivos e legislativos) e demandantes dos recursos (Representante do Executivo Municipal) (MENDES, MIRANDA E COSIO, 2008).

Decorre que os resultados relacionados às variáveis de transparência e participação justificam-se pela baixa participação social, percebida na população local estudada ao associar o recebimento de transferências voluntárias ao capital político do deputado, prefeito ou governador. Assim, o baixo índice de transparência da gestão pública municipal pode gerar um fator de incentivo a atitudes incompatíveis com a responsabilidade fiscal.

Na visão de Filho (2003), esses fatores levam ao chamado problema de agência, que são ocasionados pela assimetria de informações e busca atender interesses particulares por parte dos atores políticos. Assim, verifica-se que os resultados apontam para a existência de certa intencionalidade, por parte dos atores políticos, em se manter baixos índices de transparência por parte do poder público e o não fomento a participação social, a fim de fortalecer as alianças políticas para a perpetuação do poder, que são ideias contrárias às apontadas pela governança pública e a *accountability*.

2) Pela vertente redistributiva, nota-se que o maior volume de repasses destinados aos municípios estão associados à redução no valor do PIB *per capita* municipal (0,100), ou seja, quanto menor o valor do PIB *per capita* municipal, maior o volume de transferências voluntárias o município recebe, o que confirma a expectativa teórica. Dessa forma, os municípios que possuem o menor valor de PIB *per capita* recebem mais recursos oriundos das transferências voluntárias, pois a função redistributiva do Estado prevê que os municípios mais necessitados precisam receber maiores volumes de recursos, a fim de se buscar um maior equilíbrio em termos de desenvolvimento econômico-social (MUSGRAVE e MUSGRAVE, 1980). Entretanto, conforme já apontando nas análises descritivas das transferências voluntárias identificadas por mesorregiões (tópico 4), cujo método utilizado foi o de calcular o valor de transferências *per capita* repassados para as mesorregiões, inferiu-se que os repasses do governo estadual não seguem uma linha prioritariamente de repasses para as regiões mais carentes do estado de Minas Gerais. Nas transferências do governo federal esse fato é mais evidente, com tendência a direcionar mais repasses voluntários a regiões com maiores índices de desenvolvimento socioeconômico e de qualidade de vida, contrariando a lógica de equalização de repasses determinadas pela função redistributiva do Estado.

3) A dimensão político-partidária foi observada nas variáveis de percentual emenda coligação estadual (0,104) e maior recurso programático estadual (0,164). Observa-se que a primeira está relacionada ao percentual financeiro das transferências, por emendas parlamentares aos municípios, desde que tenham pelo menos um partido em comum na coligação parlamentar estadual/prefeito. A segunda corresponde à variável *dummy* de existência de, pelo menos, um partido em comum na coligação entre governador e prefeito municipal. Nota-se que as variáveis referentes às transferências do governo federal não entraram no modelo aceito.

Os resultados da vertente político-partidária demonstram que ambas as variáveis possuem relação positiva na captação de recursos voluntários, seja através de parlamentares estaduais ou secretarias e órgãos estaduais representados pelo governador. Dessa forma, quanto maior a relação político-partidária representada por pelo menos um partido na coligação com o prefeito municipal, maior será a pactuação de repasses, verificando-se a relação positiva diagnosticada na hipótese inicial.

Observa-se, portanto, que os parlamentares estaduais e o governador tendem a disponibilizar mais recursos quando o prefeito possui relação político-partidária com o prefeito municipal. Tal situação também é corroborada por Baião (2017, p. 606), o qual verifica que as transferências voluntárias são “influenciadas por fatores políticos, que podem não ter nenhuma relação com a capacidade ou com a necessidade fiscal do município”.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÕES

O objetivo geral deste estudo foi analisar a captação de recursos públicos originados de transferências voluntárias, destinadas pelos governos federal e estadual à administração pública municipal e às organizações da sociedade civil nos 853 municípios do estado de Minas Gerais.

Especificamente buscou-se identificar a entrada de receitas públicas e as possibilidades de ingressos, como as transferências voluntárias por meio de emendas parlamentares e de recursos programáticos oriundos dos governos federal e estadual, disponibilizados através de convênios, repasses, projetos, contratos e termos de parceria. Dessa forma, analisaram-se as implicações, o grau de dependência e as correlações entre as diversas formas de ingresso de receitas, utilizando como matriz teórica constructos baseados em três dimensões: Político-Partidária, Redistributiva e Técnica.

Os principais resultados demonstram que o estado de Minas Gerais pactuou com 845 municípios (99,06%), enquanto o governo federal atendeu a 410 municípios (48,06%). Em relação aos demandantes de recursos, confirmou-se que a administração pública municipal obteve o maior volume financeiro de recursos nas duas esferas (Estadual e Federal), contudo, nota-se uma forte atuação das Organizações da Sociedade Civil como instituições promotoras no quesito de captação de recursos para os municípios mineiros. Neste sentido, 31% dos recursos foram captados pelas OSCIPs junto ao governo estadual, já no governo federal este número chega a 43,80%. Esse resultado indica a importância das OSCIPs como organizações que captam recursos para o atendimento das demandas da sociedade, merecendo ações de fomento por parte do poder público.

Após as análises iniciais baseadas nos dados coletados, realizou-se a aplicação da regressão com o tratamento dos dados por meio da equação 1, na qual se verificou que os municípios que mais recebem/arrecadam recursos constitucionais, legais e próprios tendem a receber também um maior volume de transferências voluntárias, indicando um viés prioritariamente técnico. Assim, os municípios que possuem maior capacidade de arrecadação também recebem mais repasses voluntários. Somente uma variável indicou um caráter mais redistributivo, entretanto, não foi possível uma análise mais abrangente, que pôde ser realizada por meio da equação 2, observando as três dimensões adotadas.

Nessa etapa, foi realizado um levantamento mais robusto das diversas formas de modalidades de transferências, dos principais órgãos demandantes e concessionários, de indicadores variados que deram suporte a pesquisa, assim como das condicionantes político-partidárias relacionadas a partidos e coligações dos *stakeholders*. Desta forma, os resultados demonstraram que a relação entre partido dos responsáveis pela concessão e o recebimento não são determinantes para o repasse voluntário, inferindo-se que a mesma filiação partidária não é determinante para a pactuação das transferências.

Contudo, os resultados também indicam uma forte tendência de que a existência de partidos em comum nas coligações dos responsáveis pela pactuação e concessão de transferências voluntárias afeta, de forma positiva, a ocorrência do repasse, seja pelo governo estadual como federal. Nesse sentido, os resultados apontam que a média de recursos pactuados entre as partes que possuem pelo menos um partido em comum na coligação corresponde a **66,84%** para Coligação Maior Emenda Estadual, a **73%** para Coligação Maior Recurso Programático Estadual, a **80%** para Coligação Maior Emenda Federal e a **98%** para Coligação Maior Recurso Programático Federal.

Tratando-se especificamente das três dimensões, os resultados apresentam que as dimensões Político-Partidárias e Redistributiva confirmam a expectativa teórica proposta neste estudo. Dessa forma, a expectativa positiva de que quanto maior o alinhamento político entre concessionários e demandantes de recursos públicos, maior será o volume de transferências voluntárias é confirmada considerando-se a dimensão político-partidária. Nesse sentido, a expectativa negativa de que quanto menor o PIB *per capita*, maior será a captação de repasses voluntários também foi aceita na dimensão redistributiva captadas pela regressão. Todavia, salienta-se que a análise realizada por mesorregiões, em valor global/total, apresentou uma baixa tendência a uma lógica redistributiva nos repasses estaduais e, principalmente, do governo federal.

Por meio da dimensão técnica, especificamente em relação à transparência e à participação, verificou-se que quanto menor a participação social e menor a transparência da administração pública, maior será a captação de recursos, negando assim a expectativa positiva deste estudo. Apesar de parecer um resultado positivo, no qual os municípios recebem um maior volume de recursos, acredita-se que essa situação tende a contribuir para o aumento de comportamentos não éticos por parte de gestores públicos e políticos, como

corrupção e criação de mecanismos para atendimento de interesses pessoais e perpetuação no poder.

Acredita-se também que a falta de transparência da administração pública municipal, possivelmente muitas vezes propositais, tende a ocasionar o desinteresse da população em participar ativamente nos assuntos relacionados à administração pública (ou vice-versa). Nesse contexto, a falta de transparência municipal e a ausência de participação da população tende a contribuir para que os interesses individuais de políticos, para manutenção de poder, sejam atendidos de forma mais fácil, elegendo ou reelegendo os aliados políticos e participantes das mesmas coligações em períodos de consulta eleitoral. Assim, caso a eleição geral ocorra para presidente, governador, deputados estaduais e federais e senadores federais, a população tende a votar naquele parlamentar apoiado pelo prefeito municipal. Caso a eleição seja municipal para prefeito e vereadores, a população tende a votar no candidato apoiado ou que tenha pelo menos um partido em comum na coligação, seja este do presidente, governador e parlamentares estaduais e federais.

Dessa forma, acredita-se que a população entende que os recursos serão destinados de forma mais fácil quando existe uma relação político-partidária próxima entre concessionários (representantes executivos e legislativos federais e estaduais) e demandantes dos recursos (representante do executivo municipal).

Portanto, percebe-se que as transferências voluntárias, analisadas por meio das três dimensões adotadas, não têm cumprido plenamente seu papel de proporcionar desenvolvimento econômico e social para a sociedade. A função redistributiva do Estado, a qual visa equalizar as discrepâncias regionais e dar condições para que os municípios mais carentes e com menores condições de autossustento, não tem sido plenamente estimulada pelos governos estadual e federal, que têm direcionado um maior volume de repasses a regiões mais desenvolvidas.

A dimensão técnica, tratada a luz das abordagens da governança pública, da NPM e da capacidade de gestão, as quais também preceituam que os municípios mais transparentes e com maior participação da sociedade tenderiam a receber um maior volume de repasses, se mostrou incapaz de explicar os resultados. Pelo contrário, verificou-se que as cidades menos transparentes e com menores índices de participação social são as que mais recebem recursos por meio das transferências voluntárias. Acredita-se que tais achados demonstram a existência de laços de apadrinhamento político com objetivo de atender a interesses particulares em

detrimento dos coletivos. Tal situação pode abrir caminho para corrupção e manipulação dos repasses discricionários, a fim de possibilitar a obtenção de recursos e apoios para manter o poder do grupo político, que possuem representantes do executivo e legislativo das três esferas (municipal, estadual e federal).

Em relação à dimensão político-partidária, pôde-se perceber que a política, no sentido aristotélico de busca pelo bem-estar coletivo e resolução dos problemas da vida na sociedade, não foi corroborada pelos resultados. Verificou-se que as alianças partidárias e jogos políticos com objetivo de ganho e apoio para perpetuação no poder se sobressaíram. Nesse contexto, destaca-se a alta tendência da concessão de repasses voluntários para representantes demandantes que possuam partidos em comum nas coligações, contribuindo para que as transferências voluntárias se tornem demasiadamente politizadas. Dessa forma, os recursos são direcionados, muitas vezes, para municípios ou regiões mais desenvolvidas em detrimento das que mais precisam, situação que não contribui para a redução das desigualdades inter-regionais. Nota-se que estas reflexões são fundamentadas inclusive com base nas análises das vertentes redistributiva e técnica, conforme já descrito acima.

Para concluir, acredita-se que as abordagens das três dimensões analisadas são importantes para se lidar com as transferências voluntárias, onde cada uma pode se sobressair em determinada situação, para que a sociedade tenha suas demandas atendidas. Nota-se que cada localidade possui necessidades específicas como, por exemplo, fomento a geração de emprego e renda para reduzir sua dependência de repasses, outra pode demandar investimentos para logística de escoamento de sua produção, entre vários outros.

Nessa perspectiva, o gestor público, político e membros da sociedade carecem de ter sensibilidade para compreender quais as reais demandas coletivas locais, para direcionar da melhor forma os repasses voluntários. Em determinado momento, observando um caráter mais redistributivo, com viés de equalização; em outro mais técnico, inclusive valorizando a profissionalização do serviço público, tanto na questão de estrutura física quanto qualificação profissional do servidor; e mesmo o político-partidário, como responsável por trazer as demandas locais para o debate nos níveis estadual e federal. Dessa forma, é preciso refletir a fim de não deixar com que as transferências voluntárias sirvam de ferramenta para que a sociedade fique refém de interesses particulares de gestores e políticos, os quais deveriam cumprir seu papel de reduzir as desigualdades sociais, fomentar o desenvolvimento econômico-social e trazer bem-estar e qualidade de vida para os cidadãos.

Como limitador deste estudo, cabe ressaltar que as variáveis utilizadas na equação 1, ROT Líquida como dependente e as explicativas, foram coletadas de fontes diferentes, ou seja, a primeira junto ao SICONFI e a segunda com base nos dados da pesquisa, pelo SICONV no caso do governo federal e SIGCON no estadual. Salienta-se que os valores identificados no ano de 2015 não são necessariamente executados no ano em análise, pois fazem parte de um calendário orçamentário e podem ser executadas em anos posteriores no caso das explicativas, ou em parcelas de verbas autorizadas de anos anteriores, no caso da variável dependente. Entretanto, como os dados foram os mesmos para todos os municípios, tais limitações não influenciam nos resultados apresentados.

Finalmente, observa-se que as transferências voluntárias são temas de poucas pesquisas científicas e discussões na academia. Logo, percebe-se a necessidade de novos estudos para aprofundamento dos resultados alcançados até aqui, através de outras metodologias ou mesmo novas lentes de análise. Como exemplo, cita-se identificar os motivos que levaram o governo federal a cancelar ou anular mais instrumentos de repasse do que o governo estadual. Também é importante compreender os motivos que levaram a formalização das transferências voluntárias, seja através da administração pública municipal como pelas OSCIPs, para analisar condicionantes locais de poder político e motivos para o direcionamento dos recursos. Outro ponto poderá tratar da relação entre estrutura e capacidade técnica de pessoal municipal para a captação de recursos, a fim de se compreender melhor sobre a influência desta capacidade técnica na efetivação dos instrumentos de repasses. Nota-se também a necessidade de analisar as influências das parcerias público-privadas (PPP) como fontes de receitas financeiras e materiais para os municípios. Por fim, poderá ser realizado o aprofundamento na relação entre as transferências voluntárias e as políticas públicas adotadas pelas áreas específicas como saúde, educação, segurança pública, infraestrutura, entre outras.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BACHUR, João Paulo. Federalismo fiscal, atribuições fiscais constitucionais, e equalização regional: EUA, Alemanha e Brasil em perspectiva comparada. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 4, out./dez. 2004.

BAIÃO, Alexandre L. **O papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros**. Dissertação (mestrado) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2013.

BIJOS, Danilo. **Federalismo, instituição política e relações intergovernamentais: um estudo sobre os elementos determinantes das transferências voluntárias da União para municípios do estado de Minas Gerais**. Dissertação (mestrado em ciências políticas) — Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade de Brasília, 2013.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Catálogo de Programas do Governo Federal destinados aos Municípios**. Brasília: MP, 2008. 244 p. Disponível em: <[http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/cat%C3%A1logo\\_de\\_programas\\_do\\_governo\\_federal\\_01dez08.pdf](http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/cat%C3%A1logo_de_programas_do_governo_federal_01dez08.pdf)>. Acessado em 16 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia, estado social e reforma gerencial. **Rev. adm. empres. [online]**. 2010, vol.50, n.1, pp.112-116, jan-mar 2010.

BROLLO, Fernanda., e NANNICINI, Tommaso. (2012). Tying your enemy's hands in close races: the politics of federal transfers in Brazil. **American Political Science Review**, 106(4), 742-761.

CARDOSO, Débora Freire; DE SANTANA RIBEIRO, Luiz Carlos. Índice Relativo de Qualidade de Vida para os Municípios de Minas Gerais. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 45, 2015.

COSTA, Caio César de Medeiros, FERREIRA, Marco Aurélio, BRAGA, Marcelo José, & ABRANTES, Luis Antônio. Fatores associados à eficiência na alocação de recursos públicos à luz do modelo de regressão quantílica. **Revista de Administração Pública**, 1319-1347, set-out de 2015.

COSTA, Rodolfo Ferreira Ribeiro da. CASTELAR, Luiz Ivan de Melo. O impacto das transferências constitucionais sobre os gastos dos municípios brasileiros. **Análise Econômica**, Porto Alegre, n.64, p. 171-189, set. 2015.

COSTA, Caio César de Medeiros, FERREIRA, Marco Aurélio, BRAGA, Marcelo José, & ABRANTES, Luis Antônio. A. Disparidades inter-regionais e características dos municípios do estado de Minas Gerais. **Desenvolvimento em questão**, Editora Unijuí, ano 10, n. 20, maio/ago. 2012.

COVRE, Julyana.; DE MATTOS, Leonardo. Bonarcki. **A situação fiscal e os ciclos políticos nos municípios brasileiros: uma análise a partir de dados em painel dinâmico espacial**. ANPEC-Associação Nacional dos Centros de Pós Graduação em Economia, 2016.

DIAS, Taisa; CARIO, Silvio Antônio Ferraz. **Governança pública: ensaiando uma concepção**. Contabilidade, Gestão e Governança, Brasília, v.17, n.3, p.89-108, set./dez. 2014.

DIEFENBACH, Thomas. New Public Management in public sector organizations: the dark sides of managerialistic 'enlightenment'. **Public Administration**, n. 87, v. 4, p. 892-909, 2009.

DIXIT, Avinash; LONDREGAN, John. The determinants of success of special interests in redistributive politics. *Journal of Politics*, v. 58, p. 659-668, 1996.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. Democracia, desigualdades e governança local: dilemas da reforma municipal no Brasil. **Cadernos Metrôpole.**, n. 08, p. 87-103, 2002.

EISENHARDT, Kathleen M. Agency theory: An assessment and review. **Academy of management review**, v. 14, n. 1, p. 57-74, 1989.

FARIA, Luiz Carlos de Souza. et al. Indicadores de Qualidade de Vida nos Municípios Mineiros e Eficiência Alocativa de Recursos Públicos. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, 6, n. 1, jun. 2011. 87-103. Disponível em: <<http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/ufjf/article/view/864>>. Acesso em: 10 mai. 2018.

FARIA, Flávia Peixoto; JANNUZZI, Paulo de Martino; SILVA, Silvano José da. Eficiência dos gastos municipais em saúde e educação: uma investigação através da análise envoltória no estado do Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 42, n. 1, fev. 2008. 155-177. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122008000100008>>. Acesso em: 10 mai. 2018.

FÁVERO, L. P.; BELFIORE, P.; DA SILVA, F. L.; CHAN, B. L. **Análise de dados. Modelagem multivariada para tomada de decisões**. Rio de Janeiro: Campus, 2009.

FERREIRA, Marjorie Angélica Sabioni. **Perspectivas do Controle Social: uma Análise da Natureza e Extensão da Participação Cidadã na Dinâmica dos Municípios Mineiros**. Viçosa: UFV. 2015. 115f. Dissertação. (Mestrado em Administração). Programa de Pós-Graduação em Administração, Departamento de Administração e Contabilidade, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2015.

FERREIRA, Ivan F. S. e BUGARIN, Mauricio S.. Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro. **Rev. Bras. Econ. [online]**. v.61, n.3, p.271-300, 2007.

FONTES FILHO, Joaquim Rubens. Governança organizacional aplicada ao setor público. In: **Congreso Internacional del CAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. 2003.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana C. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. 3.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

GREGÓRIO, Larissa de Paula; CASSUCE, Francisco Carlos da Cunha; SANTOS, John Leno Castro dos. Influência de períodos eleitorais nos gastos públicos dos municípios mineiros. **Revista de Ciências Humanas**, Viçosa -MG, v. 11, n. 1, p. 36–52, 2011.

GRZYBOVSKI, Denise; HAHN, Tatiana Gaertner. Educação fiscal: premissa para melhor percepção da questão tributária. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 40, n. 5, out. 2006. 841-864. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewArticle/6861>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

GUIMARÃES, T. D. A. A nova administração pública e a abordagem da competência. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 34, n. n. 3, jun. 2000. 125-140. 64. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6284/4875>>. Acesso em: 21 abr. 2018.

GUJARATI, Damodar N.; PORTER, Dawn. C. **Econometria Básica**. 5. ed. Porto Alegre: Ed. AMGH, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA – IBGE (2017). Geociências. Por cidade e estados: Minas Gerais. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias-novoportal/por-cidade-estado-geociencias.html?t=destaques&c=31>>. Acesso em: 25 mar. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA PÚBLICA – IBGP (2014). 10 princípios para a boa governança pública, 2016. Disponível em: <<https://www.ibgp.net.br/noticias/11-principios-para-a-boa-governanca-publica>> Acesso em: 10 mai 2018.

JENSEN, Michael Cole; MECKLING, William H. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of financial economics**, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.

JOHANSSON, Eva. Intergovernmental grants as a tactical instrument: empirical evidence from Swedish municipalities. **Journal of Public Economics**. v. 87, p. 883-915, 2003.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.40, n.3, p.479-499, maio/jun. 2006.

KOHAMA, H. **Balancos públicos: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2003.

KLERING, Luis Roque et al. Competências, papéis e funções dos poderes municipais no contexto da administração pública contemporânea. **Análise–Revista de Administração da PUCRS**, v. 22, n. 1, 2011.

LYNN, Laurence E. New frontiers of public administration: The practice of theory and the theory of practice. PS: **Political Science & Politics**, v. 41, n. 1, p. 3-9, 2008.

MAROCO, J. **Análise estatística: com utilização do SPSS**. Machester: Edições Silabo, 2003.

MASSARDI, Wellington de Oliveira; ABRANTES, Luiz Antônio. Dependência dos municípios de Minas Gerais em relação ao FPM. **Revisão de Gestão, Finanças e Contabilidade**, UNEB, Salvador, v. 6, n.1, p. 173-187, jan./abr. 2016. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/download/40006>>. Acesso em: 08 abr. 2018.

MASSARDI, Wellington Oliveira; ABRANTES, Luiz Antônio. Esforço fiscal, dependência do FPM e desenvolvimento socioeconômico: Um estudo aplicado aos municípios de Minas Gerais. **Rege Revista de Gestão**, v. 22, p. 295-314, 2015.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social - APGS**, Viçosa, v.2, n.1, p.109-134, jan./mar. 2010.

\_\_\_\_\_. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MENDES, Marcos; MIRANDA, Rogério Boueri; COSSIO, Fernando. Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. **Consultoria Legislativa do Senado Federal**, Texto para Discussão, v. 40, abr., 2008.

MINAS GERAIS, 2017. **Portal do Estado de Minas Gerais**. [http://mg.gov.br/sites/default/files/servicos/arquivos/2017/catalogo\\_servicos\\_2a\\_ed.\\_revisada\\_out2017.pdf](http://mg.gov.br/sites/default/files/servicos/arquivos/2017/catalogo_servicos_2a_ed._revisada_out2017.pdf). Acesso em: 07 abr. 2018.

MIRANDA, Caroliny Aparecida da Silva Miranda. **Federalismo Fiscal: Transferências Voluntárias do Estado de Minas Gerais para seus Municípios**. 92f. (Monografia do curso de Administração Pública), Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <http://monografias.fjp.mg.gov.br/bitstream/123456789/1587/3/Federalismo%20fiscal>. Acesso em: 29 Abr. 2018.

MOTTA, P. R. D. M. O Estado da Arte da Gestão Pública. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, 53, n. n. 1, Fev 2013. 082-090. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902013000100008>>. Acesso em: 3 mai. 2018.

MOUTINHO, José Assunção; KNISS, Cláudia Terezinha. Transferências Voluntárias da União para Municípios Brasileiros: Identificação de Correlação entre Variáveis. **Revista de Gestão e Projetos**, v. 8, n. 1, p. 90-101, 2017.

MOUTINHO, José da Assunção. Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 1, 2016.

MUSGRAVE Richard Abel. e MUSGRAVE Peggy B., "**Finanças Públicas: Teoria e Prática**", Ed. Campos/EDUSP, São Paulo, 1980. p. 6-13

NORDHAUS, W. D. **The Political business cycle**. Review of Economic Studies, v. 42, n. 2, p. 169-190, 1975.

PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Sílvia. Governança e New Public Management: Convergências e Contradições no Contexto Brasileiro. **O&S**, Salvador, v. 15, n. 46, jul./set. 2008.

PRADO, S. **Introdução conceitual e visão geral do sistema**. In: Prado, S. (Org.) Transferências intergovernamentais na Federação brasileira: avaliação e alternativas de reforma. Rio de Janeiro: Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, Caderno n. 6, v. 2, 2007.

PRATS I CATALÁ, Joan. **Vinte años de modernización administrativa em los países de la OCDE. Leciones aprendidas. Projeto de modernizacion del Estado**. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE MODERNIZACION DEL ESTADO. Anales... Buenos Aires, 2006.

PREUSSLER, Athos Prates da Silveira. Um Estudo Empírico dos Ciclos Político-Econômicos no Brasil. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Fundação Getúlio Vargas Editora, 1998.

QUEIROZ, Lanza Bernarndo. **Diferenciais regionais de salários nas microrregiões mineiras**. Belo Horizonte, 2001.191 p. Dissertação (MS). Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais.

REZENDE, Fernando. Os desafios do federalismo fiscal. In: Rezende, F. (Org.). **Desafios do federalismo fiscal**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

ROGOFF, Kenneth. Equilibrium political budget cycles. **American Economic Review**, v. 80, p. 21-36, 1990.

ROGOFF, Kenneth; SIBERT, Anne. **Election and macroeconomic cycles**. Review of Economics Studies. v. 55, p. 1-16, 1988.

RONCONI, L. Governança pública: um desafio à democracia. *Emancipação*, v. 11, n. 1, p. 21-34, 2011.

SAKURAI, Sergio Naruhiko, e THEODORO, Maria Isabel Accoroni. (2014). **Alinhamento político e transferências governamentais: novas evidências para os municípios brasileiros**. In Anais do 42º Encontro Nacional de Economia. Natal, RN.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional (2016). **O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais relativas aos fundos de participação dos estados e dos municípios.** Brasília, 2016. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge\\_cartilha\\_principios\\_basicos.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_principios_basicos.pdf)>. Acessado em 03 abr. 2018.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Finanças do Brasil – FINBRA – 20XX**. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt\\_PT/contas-anuais](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-anuais)>. Acesso em: 10 mar. 2018.

SILVA, Elton Praxedes Carvalho da; VASCONCELOS, Sandra Stöckli; NORMANHA FILHO, Miguel Arantes. **Captação de recursos para a gestão do terceiro setor, um grande desafio**. In: Anais do IX SEGET - SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO TECNOLÓGICA: inovação e tecnologia para a sustentabilidade, Resende, RJ, p. 24-26, outubro de 2012.

SOARES, Márcia Miranda, & MELO, Bruno Guimarães De. (2016). Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, 50(4), 539–561.

SOARES, Maurélio; GOMES, Ely do Carmo Oliveira; TOLEDO FILHO, José Ribeiro de. A repartição tributária dos recursos do ICMS nos municípios da Região Metropolitana de Curitiba. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 45, n. 2, abr. 2011. 459-481. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7000/5560>>. Acesso em: 05 mai. 2018.

THAMER, Rogério; LAZZARINI, Sérgio G. Projetos de parceria público-privada: fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 819-846, 2015.

TRISTÃO, José Américo Martelli. **A administração tributária dos municípios brasileiros: uma avaliação do desempenho da arrecadação**. 172 p. Tese (Doutorado em Administração) –Escola de Administração e Empresas de São Paulo, São Paulo, 2003.

VICENTE, Ernesto F. R.; NASCIMENTO, Leonardo S. A efetividade dos ciclos políticos nos municípios brasileiros: um enfoque contábil. **Revista de Contabilidade e Organizações**, Ribeirão Preto, v. 6, n. 14, p. 107-126, jan./abr. 2012.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2010.

WANG, X.; HERD, R. **The system of revenue sharing and fiscal transfers in China**. **OECD Economics Department Working Papers**, n. 1030, OECD Publishing, 2013. The system of revenue sharing and fiscal transfers in China.[s.l: s.n.]. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/5k4bwnwtmx0r-en>>. Acesso em: 30 abr. 2015. Acesso em: 3 out. 2018.