

**ARRUUNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

ANA CLARA MARTINS ALBUQUERQUE

**CONDICIONANTES DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS PARA AÇÕES EM SEGURANÇA PÚBLICA**

BELO HORIZONTE

2020

ANA CLARA MARTINS ALBUQUERQUE

**CONDICIONANTES DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS PARA AÇÕES EM SEGURANÇA PÚBLICA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Linha de Pesquisa: Estado, Gestão e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. José Ângelo Machado
Coorientadora: Profa. Dra. Ana Paula Karruz

BELO HORIZONTE

2020

ANA CLARA MARTINS ALBUQUERQUE

**CONDICIONANTES DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS PARA AÇÕES EM SEGURANÇAS PÚBLICAS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovada em: ____ de julho de 2020

Banca Examinadora

Prof. Dr. José Ângelo Machado (Orientador)

Profa. Dra. Ana Paula Karruz (Coorientadora)

Profa. Dra. Márcia Miranda Soares (UFMG)

Profa. Dra. Ludmilla Mendonça Lopes Ribeiro (UFMG)

AGRADECIMENTOS

Em tempos como esse em que estamos vivendo, plano de fundo do período de elaboração deste trabalho, os agradecimentos assumem relevância distinta. Escrevo esse texto com sentimento de profunda gratidão, porque sempre há, mas também escrevo pois me sinto no dever de prestar reconhecimento e apoiar a luta e a resistência que sempre foram, e que se tornaram ainda mais evidentes, intrínsecas ao ato de fazer pesquisa no Brasil.

Início agradecendo às políticas de educação empreendidas nos governos anteriores que permitiram a mim e a outros vários brasileiros e brasileiras, alcançarem a pós-graduação e se tornarem mestres e doutores, o que antes era direito conferido a uma parcela pequena e homogênea da população. Não só às políticas de educação, agradeço também às políticas sociais construídas e defendidas em governos anteriores, que abriram espaços para a mudança da realidade social, ainda que tímida, e nos fez sonhar e acreditar em um Brasil que, cada vez mais inclusivo se firmasse cada vez mais democrático. Agradeço à Universidade de Minas Gerais – UFMG, a educação pública e gratuita, por me formarem dentro e fora das salas de aula e por ser casa. Meus desejos são para que, mesmo diante de tantos ataques, a educação que me formou não só resista como se fortaleça e amplie seu alcance. Agradeço pelos mestres que conheci, professoras e professores que também são pesquisadores e formadores, que admiro e me inspiro e, por isso, faço questão de nominar para que se registre: Ana Paula Karruz, Cláudia Feres, Geralda Miranda, Magna Inácio, Mara Telles, Márcia Soares, Marjorie Marona, Marlise Matos, Telma Menicucci, Bruno Reis, Carlos Ranulfo, Cristiano Rodrigues, Eduardo Moreira, Felipe Nunes, José Ângelo Machado, Juarez Guimarães, Manoel Leonardo e Marcus Abílio Pereira. Agradeço aos servidores, principalmente Alessandro, Marlene e Thais.

Agradeço aos meus orientadores, que fizeram essa pesquisa possível, José Ângelo Machado e Ana Paula Karruz. Obrigada por extrapolarem o orientar e terem se tornado apoio e suporte. Obrigada também pela paciência e cuidado, tão essenciais para a conclusão deste ciclo. Tem sido um prazer e uma honra poder contar vocês. Agradeço também à Isabella Cunha, veterana, colega de profissão e amiga, que com tanto cuidado fez a revisão deste trabalho.

Agradeço aos locais que me acolheram enquanto profissional. Agradeço ao Ministério Público de Minas Gerais – MPMG, nas figuras dos promotores Dra. Paola Domingues Botelho, Dra. Cláudia Spranger e Dr. Márcio Rogério, e a todos os colegas que se tornaram tão queridos durante a minha trajetória. Agradeço também ao Luciano Leite servidor lotado no Ministério Público por se dispor, tão gentilmente, a me ajudar com os dados necessários para a execução desta pesquisa, Obrigada! Agradeço a todos do Núcleo de Estudos em Segurança Pública –

NESP da Fundação João Pinheiro pelo aprendizado, acolhida e amizade. Foi curto, mas foi engrandecedor o tempo com vocês, Eduardo Batitucci, Marcus Vinícius, Felipe Zilli, Amanda Matar, Karina Rabelo, Mariana Augusto e Victor Neiva. Agradeço também aos colegas da Secretaria de Desenvolvimento Social-Sedese/MG. Em todos esses espaços tive o prazer de conhecer e vivenciar praticamente todas as etapas de uma política pública.

Aos meus amigos, companheiros de luta, parceiros e incentivadores. Aos amigos da graduação e hoje colegas de profissão, dos quais tenho muito orgulho. Aos amigos que viraram família do eterno grupo “Opinião Pública”: Érica Anita, Hanna Simões, Nayla Lopes, Nerea Ramirez, Valéria Kowalsky, Paulo Victor Melo, Pedro Fraiha, Roberto Rocha. Aos amigos da Pós, que imenso prazer foi tê-los conhecido. Cito alguns em nome de todos: Pedro Barbabela, Pollyanna, Talita, Marcos Arcanjo, Priscila, Lucas, Alexandre, Rubens, Paula. Agradeço às amigas e aos amigos que estão sempre por perto, desde sempre. À Virgínia, Naiara, Flora, Livia Cury e Livia Teixeira, muito obrigada!

Agradeço imensamente à minha família. À minha mãe, a quem devo tudo e tanto e sou grata por tudo que devo. Obrigada sempre, pelo prazer de tê-la como exemplo, por tudo! À Vallentina, que do alto dos seus 17 anos me ensina todos os dias, e me inspira pela força e delicadeza. Obrigada pela parceria sem fim! Aos meus pais: Wanderson, por ser possivelmente um dos culpados pela trajetória que escolhi. Obrigada pelos debates por horas a fio, pela sintonia, afinidades e todo o resto. José Ronaldo, por mostrar que ser pai não envolve laço consanguíneo, é dia a dia, construção. Sou extremamente grata e feliz pela nossa. À Lays e Lis, pelo apoio e pela soma de felicidade para os dias, mesmo em tempos difíceis. Ao Antônio Augusto, que deu a mão e não largou, seja para dar “pezinho” e ajudar a subir, seja pra segurar firme e atravessar correntezas. Obrigada! É um privilégio contar com sua companhia! Aos avós que ainda estão e a que já se foi, pela história e pela base. Aos irmãos, aos tios e tias, primos e primas. E pela família que me acolheu nesses caminhos da vida e, em nome desta família, agradeço à Ana Laura pelas trocas sempre muito ricas e pelo apoio sempre tão carinhoso. A todos esses, muito obrigada, amo todos vocês.

RESUMO

As transferências discricionárias, devido a seu potencial de alavancar a capacidade dos governos de implementar políticas públicas, vêm sendo objeto de estudos recentes. No entanto, parte expressiva deles se concentra nas transferências da União, havendo poucas pesquisas acerca das transferências a partir dos estados, bem como considerando áreas específicas de política favorecidas pelos repasses. O presente trabalho enfoca as transferências voluntárias de Minas Gerais para ações em segurança pública nos municípios mineiros, empreendendo análises explicativas a partir de condicionantes políticos, contextuais e socioeconômicos (distributivos) e técnicos. Abrange os convênios firmados no âmbito da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), de 2008 a 2015, cobrindo três gestões estaduais e três municipais. Minas Gerais é o estado com o maior número de municípios (853) e oferece pronta disponibilidade de dados em seu Portal da Transparência. Aqui, a estratégia inferencial apoia-se na estrutura longitudinal dos dados, a qual possibilita aplicar um modelo hierárquico capaz de controlar por certos tipos de heterogeneidade não observada. Algumas perguntas que norteiam a pesquisa são: Quais fatores explicam a distribuição de transferências voluntárias estaduais na área de segurança pública? Especificamente, os condicionantes identificados na literatura sobre distributivos políticos -- político-partidário, distributivo e técnico -- são preditores dessas transferências, no caso de Minas Gerais? Ainda, mais especificamente, a influência desses fatores em Minas Gerais depende do tipo de conveniente (prefeitura ou OSC)? Resultados indicam que os convênios da SEDS são celebrados majoritariamente com entidades e que mais ou menos todos os condicionantes exercem alguma influência sobre a formalização de convênios nas municipalidades, seja com entidades ou prefeituras. Contudo, diferente do esperado, os dados não confirmam a hipótese de *bypassing*. Além do mais, de todas as variáveis propostas, as que mais se relacionaram são as que possuem alguma especificidade com a pasta, principalmente no que concerne à existência de estruturas político-burocráticas da segurança pública no território.

Palavras-chave: Transferências intergovernamentais. Transferências discricionárias. Minas Gerais. Municípios. Segurança pública.

ABSTRACT

Discretionary transfers, due to their potential to leverage the capacity of governments to implement public policies, have been the subject of recent studies. However, a significant proportion of them focuses on transfers from the Union, with few researches on transfers of states as well as the specific policy areas favored by transfers. The present work focuses on voluntary transfers from Minas Gerais to public security actions in the state's municipalities. It covers the agreements signed within the scope of the State Secretariat for Social Defense (SEDS), from 2008 to 2015, covering three state and three municipal administrations. Minas Gerais is the state with the largest number of municipalities (853) and offers ready availability of data on its Transparency Portal. Explanatory analyzes on political, contextual, and socioeconomic (distributive) and technical transfers are also carried out. Here, the inferential strategy is based on the longitudinal structure of the data, which makes it possible to apply a hierarchical model capable of controlling certain types of unobserved heterogeneity. Some questions that guide the research are: What factors explain the distribution of voluntary state transfers in the area of public security? Specifically, are the constraints identified in the literature on distributive policy - political party, distributive and technical - predictive of these transfers, in the case of Minas Gerais? Still, more specifically, does the influence factors in Minas Gerais depend on the type of agreement (city hall or NGOs)? Results indicate that SEDS agreements are mostly signed with entities, and that more or less all the conditions have some influence on the formalization of agreements in municipalities, whether in relation to agreements with entities or with city halls. However, unlike expected, the data do not confirm the hypothesis of bypassing. Furthermore, of all the variables proposed, the ones that were most closely related are those that have some specificity with the portfolio, especially with regard to the existence of political-bureaucratic structures of public security in the territory.

Keywords: Intergovernmental transfers. Discretionary transfers. Minas Gerais. Municipalities. Public security.

LISTA DE SIGLAS

APAC	Associação de Proteção e Assistência aos Condenados
BIC	<i>Bayesian Information Criterion</i>
CF88	Constituição Federal de 1988
DPO	Decreto de Planejamento Orçamentário
FBAC	Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados
FBSP	Fórum Brasileiro de Segurança Pública
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNAPOL	Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades Fim da Polícia Federal
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNPEN	Fundo Penitenciário Nacional
GGI	Gabinetes de Gestão Integrada
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IFDM	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal
IFGF	Índice Firjan de Gestão Fiscal
IMRS	Índice Mineiro de Responsabilidade Social
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPCA	Índice Nacional de Preços aos Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IRR	<i>Incidence Rate Ratios</i>
LEP	Lei de Execução Penal
LISA	<i>Local Indicators of Spatial Autocorrelation</i>
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal

MAV	Método da Máxima Verossimilhança
MESP	Ministério Extraordinário da Segurança Pública
MPL	Modelos de Probabilidade Linear
MPMG	Ministério Público de Minas Gerais
MQO	Método Mínimos Quadrados Ordinários
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
ONG	Organização Não-Governamental
OSC	Organização da Sociedade Civil
PENASPEM	Programa Nacional de Apoio à Administração da Segurança Pública nos Estados e Municípios
PIAPS	Plano de Prevenção da Violência Urbana
PIB	Produto Interno Bruto
PNSP	Plano Nacional de Segurança Pública
PNSPDS	Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública e Cidadania
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
SEA	Secretaria de Estado de Administração Prisional
SEDESE	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
SEDS	Secretaria de Estado de Defesa Social
SEE	Secretaria de Estado de Educação
SEGOV	Secretaria de governo
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SESP	Secretaria de Estado de Segurança Pública
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	Sistema Único de Saúde
SUSP	Sistema Único de Segurança Pública
TIGS	Transferências Intergovernamentais
TJMG	Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
TVU	Transferência Voluntária da União
UF	Unidade da Federação

LISTA DE FIGURAS

Figura 2.1 – Despesas dos entes federativos (em R\$ bilhões)*, por tipo, com a função Segurança Pública – 2002 a 2017	40
Figura 2.2 – Despesas empenhadas (em R\$ milhões)* e quantidade de convênios do Ministério da Justiça, conforme ente federativo – 2002 a 2017.....	41
Figura 3.1 – Transferências fiscais por classe, categorias e tipos	46
Figura 4.1 – Número de convênios de saída da SEDS (2007-2015).....	72
Figura 5.1 – Número de municípios mineiros com alinhamento político-partidário (2008-2015)	87

LISTA DE QUADROS

Quadro 3.1 – Influências sobre transferências voluntárias identificadas na literatura revisada	53
Quadro 4.1 – Hipóteses e direção esperada das variáveis	69

LISTA DE TABELAS

Tabela 4.1– Estatísticas descritivas das operacionalizações da variável dependente.....	74
Tabela 5.1– Estatísticas descritivas das variáveis independentes.....	82
Tabela 5.2 – Coeficientes estimados em regressões para a contratação de convênios e número de convênios firmados, por município-ano (2008 e 2015).....	83
Tabela 5.3– BIC para modelos de Contagem de convênios com entidades, com pop como covariável.....	85
Tabela 5.4 – BIC para modelos de Contagem de convênios com prefeituras, com pop como covariável.....	85
Tabela A1 – Coeficientes estimados em regressões para a contratação de convênios e número de convênios firmados, por município-ano (2008 e 2015)	102

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
2	A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO.....	21
2.1	A SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.....	21
2.2	INICIATIVAS DE NACIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA PÚBLICA.....	25
2.2.1	1º Plano Nacional de Segurança Pública – 2000	27
2.2.2	Fundo Nacional de Segurança Pública – 2001	28
2.2.3	Plano de Prevenção da Violência Urbana – 2001	29
2.2.4	Sistema Único de Segurança Pública – 2003	30
2.2.5	Programa Nacional de Segurança Pública e Cidadania – 2007	33
2.2.6	(Novo) Sistema Único da Segurança Pública – 2018	34
2.3	O FINANCIAMENTO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: PARTICIPAÇÃO DOS ENTES, TIPOS DE GASTO E FONTES DE RECURSO.....	37
3	TRANSFERÊNCIAS DISCRICIONÁRIAS: FEDERALISMO, COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL E POLÍTICAS DISTRIBUTIVAS	44
3.1	FEDERALISMO E TRANSFERÊNCIAS FISCAIS	45
3.2	TRANSFERÊNCIAS DISCRICIONÁRIAS E COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL	49
3.3	TRANSFERÊNCIAS DISCRICIONÁRIAS E POLÍTICAS DISTRIBUTIVAS	51
3.3.1	Fatores Políticos - Partidários	54
3.3.2	Fatores Redistributivos	57
3.3.3	Fatores Técnicos.....	60
3.4	TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NO ESTADO DE MINAS GERAIS.....	61
4	HIPÓTESES E ABORDAGEM METODOLÓGICA.....	64
4.1	HIPÓTESES	64
4.2	DADOS.....	70
4.3	MÉTODOS.....	74

5	ANÁLISE: CONDICIONANTES NA DECISÃO ESTADUAL DE DISTRIBUIÇÃO DE CONVÊNIOS NA SEGURANÇA PÚBLICA	80
5.1	CONDICIONANTE POLÍTICO-PARTIDÁRIO	86
5.2	CONDICIONANTE CONTEXTUAL/SOCIOECONÔMICO	90
5.3	CONDICIONANTE TÉCNICO	94
6	CONCLUSÃO	97
	ANEXO	102
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	104

1 INTRODUÇÃO

As transferências discricionárias, devido a seu potencial de alavancar a capacidade dos governos de implementar políticas públicas, vêm sendo objeto de estudos recentes. No Brasil, essas transferências se apresentam como uma das possibilidades entre as transferências fiscais e podem formalizar interações tanto entre os níveis de governo, sendo consideradas neste aspecto como Transferências Intergovernamentais (TIGs), quanto entre governo e Organizações não governamentais (ONGs)¹. No contexto de reestruturação federativa proposto pela Constituição Federal de 1988 (CF88), as TIGs alçaram papel de extrema relevância para a execução de políticas públicas, isto porque a Carta Magna atribuiu maior autonomia e responsabilidades a estados e reconheceu municípios como entes federados, conferindo a eles capacidade de arrecadação tributária. Todavia, a diferença entre arrecadação e responsabilidades – que se traduzem em gastos, não alcançou equilíbrio entre as três esferas de governo. O resultado dessa organização é uma importante dependência dos estados e municípios frente aos repasses da União – estes representavam, em média, 73% das receitas correntes dos municípios e 26% das receitas correntes dos estados, em 2006 (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008).

A participação das transferências discricionárias no rol de transferências fiscais é bem diminuta, cerca de 5% do total de transferências (BARBOSA, 2018), correspondendo apenas a aproximadamente 2,70% das receitas municipais (KARRUZ, 2018). Contudo, a característica singular destas transferências, que inclusive lhes dá o nome, é fator primordial para sua relevância nos estudos sobre federalismo fiscal e política distributiva. Isto pois, em geral, estados e municípios se utilizam das transferências constitucionais e legais, que são protagonistas no ordenamento fiscal brasileiro, para cumprir com obrigações orçamentárias referentes à manutenção da máquina pública. Nesse sentido, grande parte das receitas provenientes de repasses da união, tais como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundo de Participação dos Estados (FPE) suprem, em geral, necessidades básicas dos entes federados, dificultando sua utilização para investimentos no território. Além disso, o cenário de rigidez orçamentária também se evidencia devido a importante parcela de transferências vinculadas a gastos sociais, ou seja, aquelas que possuem aplicação de recursos direcionada a determinada área (e.g., as do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica -

¹ Durante o texto, haverá menção dos termos Organizações-Não Governamentais (ONGs) e Organizações da Sociedade Civil (OSCs). Contudo, em geral será usado o termo entidades de modo que tanto ONGS quanto OSCs estarão representadas.

Fundeb). Esta conjuntura contribui para que os recursos livres de imposição², dentre eles as transferências discricionárias, possam significar maiores condições de investimento nos territórios, bem como permitam que políticos as utilizem de maneira a maximizar suas chances de angariar votos para si ou para sua base política.

É exatamente nas motivações para a aplicação destes recursos que repousa a justificativa para as investigações que se propuseram debater o tema. Nessas investigações, o Brasil tem sido um importante caso de análise. As particularidades do país, como a descentralização, o grande número de municípios, a extensão populacional e o governo de coalizão, foram consideradas determinantes para a relevância do caso no debate (NUNES, 2015; MEIRELES, 2019). Contudo, até o momento, os estudos se concentram no potencial cunho político-partidário da alocação de transferências da União, havendo poucas pesquisas acerca das transferências dos estados, bem como específicas para áreas específicas de política favorecidas pelos repasses. Ademais, para além de condicionantes políticos, a teoria prevê que condicionantes distributivos e técnicos poderiam também, potencialmente, exercer influência sobre a entrega de recursos discricionários (SOARES; MELO, 2016). É preciso acomodar na análise, ainda, que as transferências discricionárias não necessariamente são intergovernamentais, já que podem ser direcionadas à ONGs.

Os principais argumentos por trás dos condicionantes sugerem que no campo político (1), os governantes, sejam eles presidentes ou governadores, alocariam recursos de transferências discricionárias de forma desproporcionalmente maior em localidades cujo Executivo estivesse sendo ocupado por membros de seus partidos ou da sua coalizão governativa. Assim, ao beneficiar uma região em detrimento de outra, os governantes estariam ampliando as chances de reeleição ou de apoio a seus correligionários em uma disputa eleitoral futura. Outra dimensão do argumento político são os envios para OSCs como estratégia para contornar governantes locais não alinhados (*bypassing*); pela via das OSCs, alocam-se recursos nas regiões sem, contudo, correr-se o risco de *credit hijacking* (i.e., ter os créditos da ação atribuídos ao prefeito opositor). Isto porque, diferentemente dos recursos concedidos às prefeituras, a população tende a não creditar ao prefeito o benefício possibilitado pelo recurso enviado diretamente a ONGs (também chamadas de entidades). No condicionante distributivo

² Transferências discricionárias não decorrem de imposição constitucional ou legal também não estão vinculadas a um programa de governo de área específica como saúde e educação, por essa razão é empregado o termo “livre de imposição”. No entanto, estas transferências estão condicionadas à celebração de um instrumento jurídico entre as partes, que, até 2016, era o mesmo para entes governamentais e organizações da sociedade civil, qual seja, o convênio. Em síntese, sua existência não está vinculada a uma determinada aplicação, porém, após a escolha do conveniente, o montante deve ser aplicado para a função ou objeto conveniado.

(2), assume-se que nas regiões onde há menor desenvolvimento socioeconômico haja também mais necessidades de recursos e maior dificuldade do poder local em obtê-los. Dessa forma, os repasses poderiam privilegiar essas regiões, reduzindo desigualdades. Outras interpretações, no entanto, chamam atenção para o fato de as transferências discricionárias não terem o objetivo precípuo de equalização fiscal; portanto, não seriam assim vocacionadas. Finalmente, o argumento detrás do condicionante técnico (3) apoia-se no fato de que prospectar e executar recursos via convênios (instrumentos que formalizam as transferências discricionárias) é tarefa árdua, sendo necessário, portanto, equipe e capacidade técnica competente para tal. Nesse sentido, as regiões que estivessem à frente em relação ao aparato burocrático também seriam as mais favorecidas em relação à alocação desse tipo de verba, *ceteris paribus*.

Diferentes trabalhos abordaram a influência dos condicionantes; a maior parte encontrou associação entre as variáveis políticas e a alocação de recursos nas localidades, mostrando, portanto, que os governantes se utilizam desta possibilidade com fins eleitorais (BROLLO; NANNICINI, 2012; PUTOMATTI, 2013; NUNES, 2015; SOARES; MELO, 2016; BUENO, 2017; KARRUZ et al., 2017; MIRANDA, 2017). Diferentemente da dimensão política, os poucos trabalhos que testaram as dimensões distributiva e técnica não convergiram para um entendimento dominante, abrindo espaço para exploração em novos trabalhos.

Argumentos na literatura apontam, ainda, que em determinadas áreas, especificamente naquelas de maior evidência e onde o retorno eleitoral é mais provável (e.g., obras públicas), a relação com os condicionantes pode se dar de maneira distinta em comparação com aplicações de menor visibilidade (BUENO, 2017). Com base nisso e associado a uma compreensão de que o tratamento dado às políticas públicas no Brasil é demasiadamente diverso a depender do interesse político, entende-se que identificar o comportamento das alocações, reconhecendo as particularidades dos setores - à exemplo do produzido em Cecílio (2014) e Martins (2017) para a assistência social - pode enriquecer sobremaneira o debate, na medida em que permite captar como os diferentes condicionantes se relacionam com investimentos locais de natureza diferente.

Isto posto e reconhecendo a necessidade de se aprofundarem as investigações acerca da política pública de segurança pública em contexto intergovernamental, decidiu-se por empreender, nesta dissertação, a análise dos condicionantes acima mencionados na distribuição de transferências discricionárias em Minas Gerais para ações em segurança pública nos municípios mineiros. Segurança, assim como saúde, educação e assistência social é, conforme at. 6º da CF88, um direito social. No entanto, diferente destas outras áreas, ela não obteve, na Carta Magna, a mesma atenção quanto à definição de competências entre os entes federados.

A mesma negligência é verificada no que se refere às diretrizes para a articulação e coordenação dos entes com fins de execução da política de segurança pública e em relação às responsabilidades fiscais da área, já que a Constituição se absteve de estabelecer vinculações orçamentárias que garantam um padrão mínimo de gastos ou investimentos na segurança pública (SANTOS, GONTIJO, AMARAL, 2015). Tal indefinição, que encontra na literatura algumas justificativas, acabou por atribuir aos estados a responsabilidade pela atuação frente à política de segurança, haja vista que sob sua jurisdição encontram-se as, polícias civis, o sistema prisional e as polícias penais, as polícias militares e os corpos de bombeiros militares. Todavia, o crescimento vertiginoso da criminalidade, a partir da década de 1990, provocou algumas mudanças, fazendo com que União e municípios se inserissem nas discussões sobre o tema e passassem a contribuir, de diferentes maneiras, para a atuação da pasta.

Os novos contornos não incidiram, contudo, na inclusão da segurança pública entre as pautas frequentes dos estudos sobre ciência política e políticas públicas, fato este que amplia a importância e necessidade de novas investigações sobre as particularidades da área. Neste tema em particular, qual seja, condicionantes para as transferências discricionárias, não foram identificadas pesquisas cujo foco recaísse especificamente para os recursos da política de segurança. Por esta razão e, considerando a relevância da política, as potenciais diferenças que a distingue das demais políticas sociais, no que tange tanto à estrutura de responsabilidades administrativas quanto financeiras e, reconhecendo os convênios como instrumentos consolidados de cofinanciamento da pasta, propõe-se responder, aplicando os desenvolvimentos teóricos da *distributive politics*, a seguinte pergunta de pesquisa: Quais fatores explicam a distribuição de transferências voluntárias estaduais na área de segurança pública? Especificamente, pergunta-se: Os condicionantes identificados na literatura sobre *distributive politics* -- político-partidário, distributivo e técnico -- são preditores dessas transferências, no caso de Minas Gerais? Ainda, mais especificamente, a influência desses fatores em Minas Gerais depende do tipo de conveniente (prefeitura ou OSC)?

Com vistas a responder às indagações propostas, adotou-se o recorte estadual que se justifica pela majoritária responsabilização do ente, mesmo após a inserção da União e dos municípios na pauta. Além disso, acredita-se que por se tratar de uma área de política não regulada, cujas execução e coordenação³ encontram-se sob responsabilidade descentralizada

³ Arretche, Vazquez e Gomes (2012) diferenciaram as políticas entre aquelas que (1) são reguladas pelo poder central e descentralizadas quanto à sua execução entre os governos subnacionais e (2) as políticas cuja coordenação e execução ficam descentralizadas entre os entes. Nesse sentido, *Policy-making* seria a responsabilidade de execução da política e o *Policy decision-making*, a atribuição de coordenação sobre a política.

entre as unidades da federação, as transferências discricionárias teriam ainda maior importância estratégica.

A análise abrange os convênios firmados no âmbito da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) entre 2008 e 2015, abarcando três mandatos estaduais (2007-2010; 2011-2014; 2015-2018) e três municipais (2005-2008; 2009-2012; 2013-2016). Além disso, Minas Gerais é o estado com o maior número de municípios (853) e oferece pronta disponibilidade de dados em seu Portal da Transparência. A pesquisa considerou a particularidade do ente conveniente, distinguindo envios para OSCs dos envios para prefeituras. Essa escolha se justifica nas considerações sobre *bypassing* tecidas acima, mas também devido à singularidade da pasta, que firmou mais convênios com entidades (130) do que com prefeituras (62) no período.

Tendo esse recorte em vista, além de hipóteses sobre os três condicionantes das transferências voluntárias identificados na literatura, testou-se a hipótese, baseada em Bueno (2017), de que o incumbente, no caso, o governador de Minas Gerais, valer-se-ia da estratégia de contornar ou ignorar os adversários políticos, transferindo recursos para entidades em detrimento de prefeituras nos municípios com prefeito da oposição. Para tal utilizou-se do método de identificação que se fundamenta na estrutura de painel de dados, que permite controlar por efeitos fixos de tempo, com observações município-ano e que possibilitou a aplicação de diferentes modelos estatísticos. Para viabilizar a análise sobre os três condicionantes e permitir operacionalizá-los de diferentes maneiras, foram necessários esforços de integração de diversas bases de dados que contavam tanto com informações sobre as variáveis mais exploradas da literatura, como Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para as políticas e Finbra para as econômicas, bem como para as não exploradas ou pouco exploradas, como é o caso das relacionadas à segurança pública e aos fatores distributivo e técnico, respectivamente.

Esta dissertação está organizada em quatro capítulos, além da introdução e das considerações finais. Nos dois primeiros, foi contextualizado o objeto de pesquisa nas literaturas sobre a política de segurança pública e sobre a política distributiva (*distributive politics*). São sucedidos por um capítulo metodológico, onde encontram-se declaradas as hipóteses, e um capítulo de análise dos resultados, dedicado à interpretação de regressões multivariadas.

No Capítulo 2, buscou-se, a partir da reconstrução histórica das diretrizes nacionais e das relações intergovernamentais da segurança pública, expor tanto sua peculiaridade em relação às demais políticas sociais (no que tange à atribuição de competências, principalmente), quanto o protagonismo das transferências voluntárias nas estratégias de criação de uma política

minimamente coordenada. Tendo isso em vista, foram levantadas informações sobre os programas que visavam a construção de bases nacionais para a pasta e seus resultados. Nesse bojo, destaca-se o financiamento desta área de política no Brasil. O capítulo mostra que a despeito das inúmeras tentativas nos últimos 20 anos, a política de segurança pública permanece sob controle dos estados, com um crescimento da participação municipal tanto incentivada quanto demandada localmente, dado o crescimento dos índices de criminalidade. Além disso, é possível perceber uma forte presença, nestas iniciativas, do instrumento de convênio para o estabelecimento das relações entre governos, uma vez que, nesta pasta não há, nem constitucional nem legalmente, previsão de repasses aos entes federados; nesse quesito, a segurança pública diverge das políticas de saúde, educação e assistência social. A partir desse debate, é que se conclui pelo recorte estadual e a importância de investigar os convênios para municípios.

O terceiro capítulo localiza as transferências discricionárias entre as transferências fiscais e reproduz um esforço bibliográfico de levantar trabalhos que tenham proposto investigar os condicionantes dos repasses dessas transferências. Os achados deste capítulo apontam para a já mencionada concentração de pesquisas em torno do condicionante político das transferências voluntárias da União (TVUs), e menor expressividade de pesquisas que abordem os demais condicionantes e as transferências estaduais.

O Capítulo 4 reúne as hipóteses construídas para a investigação proposta. Devido à especificidade da pasta, as variáveis a serem estudadas em cada condicionante tiveram de ser ampliadas, em comparação àquelas que usualmente são utilizadas pela literatura. Acredita-se que se contribua, e muito, ao incorporar elementos próprios da segurança pública para o potencial explicativo da pesquisa. Dentre estes elementos estão: taxa de crimes contra pessoas e patrimônio, presença de equipamentos como guardas municipais, e a densidade institucional na área (e.g., mapeando a presença de conselho de segurança pública). Além disso, o capítulo detalha os diferentes modelos de regressão multivariada estimados, os quais variam conforme a adoção de uma ou outra operacionalização para a variável dependente. Foram estimados modelos para existência, número e valores de convênios⁴. Por essa característica, especificações diferentes tiveram de ser adotadas. Utilizaram-se, majoritariamente, modelos de regressão do tipo logit, Poisson e Tobit.

⁴ A presente pesquisa considerou como variável de interesse os contratos de convênio. Os contratos, diferente dos repasses, tratam da intenção de realizar transferência, que é observada em uma etapa avançada do processo de conveniamento, após sua formalização. Não se trata, todavia, de uma avaliação de transferências efetivamente ocorridas ou, em outras palavras, de fato depositadas na conta do conveniente.

O quinto capítulo apresenta os resultados dos modelos estimados e os contrasta com o estado da arte da literatura concernente ao tema. Em geral, detectou-se poder explicativo para todos os condicionantes; contudo, o político retornou uma relação menos saliente do que em pesquisas anteriores. Para as variáveis do condicionante contextual e socioeconômico, delineado à luz do chamado condicionante distributivo, os resultados indicam maior chance de ocorrência de convênios em municípios de maior população e onde há equipamentos da segurança pública. Em relação às variáveis de capacidade técnica, encontrou-se associação positiva entre ser sede de comarca e recebimento de convênios com entidades; no mesmo sentido, municípios com conselhos municipais de segurança pública parecem beneficiar-se mais dessas transferências, tudo o mais constante. As considerações finais (Capítulo 6) recuperam os principais achados da dissertação e apresentam uma agenda de pesquisa futura.

2 A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO

Para que seja possível discutir e analisar o papel das transferências voluntárias do Estado de Minas Gerais para seus municípios na área da segurança pública, faz-se necessária a reconstrução da segurança pública enquanto política pública, tanto no ordenamento jurídico quanto na trajetória de institucionalização a que ela foi submetida. Nesse sentido, este capítulo visa introduzir aspectos importantes do contexto constitucional no qual a política de segurança pública se insere, bem como resgatar sua trajetória enquanto política pública no período pós-redemocratização, retomando, para isso, marcos da política pública nacional e desdobramentos advindos desses. A recuperação histórica pretendida não tem, no entanto, intuito de ser exaustiva tampouco de produzir análises críticas sobre os rumos e formatos que a política em questão tenha tomado.

A organização do capítulo se dará da seguinte forma: no primeiro subtópico será abordado o espaço destinado ao tema da segurança pública no texto constitucional de 1988, buscando notabilizar os papéis atribuídos aos entes federados bem como às instituições responsáveis pela gestão da política. O intuito desta primeira seção é identificar em que grau a Carta Magna possibilitou a institucionalização da segurança pública. Em sequência, a seção que trata das tentativas de nacionalização do sistema de segurança, busca, por meio da reconstrução da trajetória da política, a partir das iniciativas do governo federal, apresentar os movimentos que almejam a construção de uma unidade de gestão com fins de frear o avanço da criminalidade no território brasileiro. Para isso, apresentam-se os planos nacionais de maior relevância institucional, os fundos criados com a finalidade de assegurar a execução destes planos e os sistemas desenhados dentro da lógica de compartilhamento de atribuições entre os três níveis de governo e suas respectivas entidades e organizações. Por fim, o último item desenvolve uma análise sobre o financiamento da política pública nesse período, objetivando a exposição dos gastos de cada ente federado, sua participação no câmputo geral e as destinações mais frequentes, ou seja, o tipo de ações subsidiadas.

2.1 A SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O período democrático, por meio da promulgação da CF88, inovou ao dedicar um capítulo para a Segurança Pública. As experiências constitucionais dos períodos anteriores, quando reservaram capítulo específico para a segurança, trataram-na sob o conceito de

Segurança Nacional, intimamente ligado à defesa do Estado (FREIRE, 2009). A CF88 disciplinou o capítulo da Segurança Pública por meio de um único artigo, o art. 144, que estabelece: “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”. Sobre o texto constitucional, Freire (2009) aponta uma mudança de paradigma, tendo em vista que o conceito de Segurança Pública, proposto pela Carta Magna, estaria associado à integridade das pessoas e do patrimônio, bem como com a preservação da ordem pública. A autora afirma que esta alteração também pode ser observada quando por meio da preocupação do documento em diferenciar os papéis institucionais das polícias e do exército (Art. 142).

Analisando o escrito constitucional, nota-se que o artigo 144 se concentra em definir as forças de segurança como os órgãos incumbidos pela operação da função estabelecida em seu *caput e* vinculá-las aos respectivos entes a que estão subordinadas, restringindo o entendimento da segurança pública como uma questão de polícia apenas (LIMA et al., 2013). Ao abreviar a segurança pública como questão de polícia, o ordenamento constitucional acaba por perpetuar, de alguma maneira, a influência das forças armadas nessa área da política dado que as polícias ainda estão submetidas à legislação do período militar. A legislação em apreço trata-se do Decreto-Lei 667/1969 reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, ainda em vigor, confere às polícias semelhança ao Regulamento do Exército (VALENTE, 2012). Contudo, importa considerar que, após alguns anos, a premissa que associa a política de segurança pública a polícias, só não se confirma em sua integralidade, visto que a Emenda Constitucional nº 82 de 2014 acrescenta a segurança viária no rol das atribuições em segurança pública, não limitando sua operacionalização a órgãos policiais.

O termo segurança aparece ainda em outros dois artigos da CF88, quais sejam, art. 5º, no qual segurança é definida como um direito individual de todos⁵ e no art. 6º, no qual segurança é definida como um direito social, ao lado dos direitos à educação, saúde e moradia⁶.

Há na literatura teorias que explicam o pouco espaço conferido à política de segurança pública no texto constitucional (BALLESTEROS, 2014; LIMA; BUENO; MINGARDI, 2015). Para Ballesteros (2014), estudiosos do tema se dividem entre aqueles que assegurem ter havido,

⁵ Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

⁶ Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

durante a constituinte, pressão explícita de certos grupos interessados em manter o *status quo*; e os que atribuem a ausência da política no ordenamento constitucional devido a um trauma em relação ao tema, decorrente das obscuridades dos tempos de ditadura militar. Nesse sentido, abster-se dessa discussão permitiria construir negociação necessária para a transição ao regime democrático.

Fato é que a CF88, diferente de outros direitos sociais, não delimitou as competências dos entes federados no âmbito da segurança pública, nem especificou diretrizes para articulação e coordenação dos entes na consecução de políticas de segurança (BALLESTEROS, 2014), essenciais para seu bom funcionamento. Nesse sentido, ressalta-se que a expressão “Segurança Pública” não aparece nos artigos constitucionais que versam sobre as competências comuns e concorrentes dos entes federados, quais sejam art. 23 e art. 24. No entanto, entre as competências comuns da União, Estados e Municípios consta, no inciso X do art. 23, “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”. Tal determinação é interpretada por alguns como uma brecha para atuação coordenada dos entes federados nessa área de política. Para Lima, Bueno e Mingardi (2015), no entanto, houve uma ausência de regulamentação deste mesmo artigo, bem como dos parágrafos 7º e 8º do artigo 144, que dispõe sobre os mandatos e as atribuições das instituições encarregadas de prover segurança pública. Essa ausência, por sua vez, teria criado no Brasil um quadro de diversos ordenamentos para solução de problemas semelhantes, na área de segurança, sem, contudo, lograr grandes avanços em boa parte do território nacional.

As lacunas do texto constitucional associadas a outras normativas que versam sobre a segurança pública levaram os estados a assumir o protagonismo frente à regulamentação da política. Salienta-se, por exemplo, que dentre as instituições policiais listadas no artigo 144, compete, predominantemente, às polícias estaduais a função de prevenir e combater o crime. Tal predominância repousa no fato de que a quase totalidade dos crimes que se verifica no espaço urbano e rural e que compõe o Código Penal, são de responsabilidade das polícias militar e civil, no que diz respeito à vigilância e investigação, respectivamente. Uma vez que estas instituições estão subordinadas ao Executivo estadual, a atribuição recai necessariamente a este nível de governo. Não obstante, a Lei de Execução Penal (LEP) de 1984, que não teve seu conteúdo revisado constitucionalmente, outorga aos estados a garantia de pena, ficando estes entes responsáveis, portanto, pela criação e manutenção de penitenciárias. Outro fator que reforça a competência estadual está relacionado às estruturas do judiciário, quais sejam Tribunais de Justiça, Defensorias Públicas e Ministérios Públicos, que possuem jurisdição estadual (SAPORI et al., 2018).

Outra implicação frente ao limitado esforço normativo da CF88, segundo Saporì et al. (2018), está na “frouxa articulação” existente entre as organizações policiais, instâncias judiciais e o sistema prisional, instituições que compõe o ciclo completo da transgressão. Essa pouca articulação reside no fato de que Ministério Público e o Judiciário possuem capítulos próprios na Carta Magna, mas não tem destacadas suas responsabilidades na segurança pública dado que não são mencionados no art. 144. De modo semelhante, o sistema prisional também se isenta de responsabilidades, porém, nesse caso, devido à completa omissão da norma constitucional.

Por fim, é também observada a omissão da Carta Magna no que se refere às responsabilidades fiscais, uma vez que seus formuladores se abstêm de estabelecer vinculações orçamentárias que garantam um padrão mínimo de gastos ou investimentos na segurança pública (SANTOS; GONTIJO; AMARAL, 2015). A lacuna deixada pelo ordenamento jurídico brasileiro, associado à grande responsabilidade atribuída aos estados, criou um cenário de participação residual da União e dos municípios na segurança pública, bem como experiências insuficientes de coordenação e cooperação intergovernamental durante parte importante do período democrático. Entretanto, nos últimos anos, o crescimento vertiginoso da criminalidade, situação evidenciada pelos índices de violência letal em escala epidêmica⁷ (SANTOS; GONTIJO; AMARAL, 2015), somada à importância que esta área de política representa para o eleitorado brasileiro⁸, configurou-se como uma importante motivação para a crescente participação destas unidades governamentais nas discussões sobre o tema.

Ainda que a aproximação dos entes federados nas discussões tenha ficado cada vez mais em evidência, as tentativas de nacionalizar e descentralizar as ações na política pública remonta ao início da década de 1990 e foi – e segue sendo – marcada por idas e vindas. Na próxima seção, retrataremos o histórico das iniciativas de nacionalização da política. As iniciativas selecionadas dizem respeito àquelas construídas ou implementadas pelo governo federal, cuja literatura identifica como movimentos em direção a uma estruturação da política de segurança pública em âmbito nacional, tendo no executivo federal a figura de ente disciplinador. Sendo assim, evidenciam-se seis iniciativas, dentre as quais constam os planos

7 Conforme entendimento da Organização Mundial da Saúde, são considerados casos epidemiológicos os estados ou países que apresentam curvas ascendentes de criminalidade e violência letal, registrando índices acima de 10 mortes por 100 mil habitantes (SANTOS; GONTIJO; AMARAL, 2015).

8 Pesquisa Datafolha 2002 apontou a segurança pública (21%) como a segunda principal preocupação do eleitorado brasileiro (COSTA; GROSSI, 2007). Pesquisa Ibope de 2016 confirma essa tendência ao mostrar que 23 das 26 capitais do Brasil apontaram a Segurança como o segundo tema de maior preocupação. Em 2018, outra pesquisa também realizada pelo instituto IBOPE, mostra que a segurança passou a ocupar, no apanhado geral o terceiro lugar entre as maiores preocupações do eleitorado brasileiro.

nacionais elaborados nos governos FHC e Lula, primeiro e segundo mandato; o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e os Sistemas Nacionais de Segurança Pública, idealizado inicialmente no Governo Lula e implementado após importantes modificações no governo Temer.

2.2 INICIATIVAS DE NACIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA PÚBLICA

Retomando o argumento da seção anterior, a criminalidade crescente, somada à intensificação do sentimento de insegurança, configura-se como razão pela qual, a descentralização e nacionalização da política de segurança pública se tornaram pauta das discussões públicas (SAPORI et al., 2018). De acordo com o “Mapa da Violência 2014” (WAISELFISZ, 2014), entre 1980 e 2011, foram identificadas 1.145.908 mortes por homicídios no Brasil, sendo 13.910 mortes em 1980 e 52.198 em 2011, representando 11,7 e 27,1 casos por 100 mil habitantes, respectivamente.

Dados mais recentes⁹, publicados no “Atlas da Violência 2018”, criado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança, reafirmam a tendência crescente dos homicídios no país, além de alertarem para o fato de que, pela primeira vez na história, esse índice superou o patamar de 30 mortes a cada 100 mil habitantes (IPEA; RBSP, 2019). A publicação apresenta ainda os dados desagregados por região política, estado e perfil demográfico. Importante notar que o índice apurado pelo Atlas varia de maneira distinta entre as regiões do país, tendo sido observado que, nos últimos quatro anos, houve uma virtual estabilidade nas regiões sudeste e centro-oeste, enquanto as demais apresentaram crescimento. A discrepância em relação à variação do índice, entre os anos de 2006 a 2016, entre as Unidades da Federação (UFs) impressionam: enquanto o estado do Rio Grande do Norte apresenta variação de 256,9%; São Paulo, na direção contrária, teve variação de -46,7%. O panorama geral dos estados nos mostra que a maior parte deles (20) apresentou variação positiva no índice, indicando que a taxa crescente de homicídios é observada na maioria das unidades federativas. Em relação ao perfil demográfico, o estudo mostra que a proporção de óbitos causados por homicídios é expressivamente maior entre homens de 15 a 29 anos, correspondendo a 50,3% do total de óbitos por homicídios em 2016; sendo que, destes, a faixa etária de 15 a 19 anos atinge a marca de 56,5%. O estudo argumenta que “esse índice

⁹ Os dados do Mapa da Violência de 2014 e Atlas da Violência de 2018 partem de fontes distintas e, desta maneira, apresentam informações divergentes não sendo possível compará-los.

crescente revela, além da naturalização do fenômeno, a premência de ações compromissadas e efetivas por parte das autoridades nos três níveis de governo: federal, estadual e municipal” (IPEA; RBSP, 2019, p.), reforçando o ímpeto por ações de nacionalização e de cooperação entre os três níveis de governo em busca de eficiência na gestão de política pública de segurança pública.

Conclusão semelhante a que chegaram os autores do Atlas da Violência de 2018 é anunciada desde meados da década de 1990 (SOARES, 2007). O apelo a uma estratégia nacionalizada e coordenada tem embasamento na literatura. Marta Arretche e Eduardo Marques (2007) afirmam que o desempenho dos governos locais em sistemas descentralizados é, em grande parte, resultado do desenho institucional dos sistemas nacionais. Segundo os autores, as ações dos governos locais dependem tanto da extensão como da forma com que suas decisões são reguladas pela autoridade central (ARRETCHÉ; MARQUES, 2007 apud BOSSERT, 1996). Além disso, Arretche, Vazques e Gomes (2012) afirmam que são esperados resultados mais homogêneos da implementação de políticas na medida em que se afere maior capacidade da união em empregar seus instrumentos de regulação, e de se esperar resultados mais homogêneos.

No entanto, as iniciativas de nacionalização da política de segurança pública não foram efetivas a ponto de consolidar bases sólidas para sua execução. Ribeiro e Patrocínio (2008) afirmam que o processo de descentralização caminhou a passos um pouco mais lentos na área de segurança pública do que em outras, tendo se iniciado somente no final da década de 1990. A primeira ação de impacto nacional, após a redemocratização, se deu em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), quando foi criada¹⁰ a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública, primeiro órgão civil com responsabilidade sobre o tema da Segurança Pública no Brasil. Dois anos depois, a então secretaria foi transformada na Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP)¹¹, também vinculada ao Ministério da Justiça (IPEA; FBSP, 2017). No entanto, apenas em junho de 2000, após o episódio do sequestro do ônibus 174¹², que o governo FHC, já no segundo mandato, apresentou o primeiro Plano

¹⁰ Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro de 1995.

¹¹ Por meio do Decreto nº 2.315, de 4 de setembro de 1997.

¹² Em 12 de junho de 2000, o ônibus da linha 174 foi sequestrado por Sandro Barbosa do Nascimento, sobrevivente da Chacina da Candelária, no Rio de Janeiro. A ação durou cerca de 5 horas e terminou com a morte de Geísa Firmo Gonçalves, que foi inicialmente atingida de raspão por um tiro da polícia e posteriormente alvejada por Sandro, asfixiado pelos policiais militares no caminho da delegacia. O episódio é amplamente utilizado para ilustrar o pouco preparo das polícias à época, bem como para evidenciar a circunstância que culminou na aprovação do Primeiro Plano de Segurança Pública.

Nacional de Segurança Pública (PNSP) do período democrático após-88, documento apresentado a seguir que inaugura uma série de iniciativas com cunho nacionalizante no país.

2.2.1 1º Plano Nacional de Segurança Pública – 2000

Para Soares (2007), o plano já estava sendo elaborado quando do referido sequestro, razão pela qual o então presidente solicitou sua apresentação em forma de resposta à sociedade. O autor afirma que sua finalização de maneira precoce fez com que esse documentado fosse divulgado sem as características necessárias para ser, de fato, reconhecido como um plano, tendo-se mostrado “sob a forma canhestra de listagem assistemática de intenções heterogêneas” (SOARES, 2007, p.83). Soares (2007) explica que faltava ao documento identificação de prioridades, escala de relevâncias, identificação de um conjunto de pontos nevrálgicos, entre outros atributos que lhe garantiria uma estrutura de política. Por outro lado, também identifica virtudes, dentre as quais se destacam o reconhecimento da importância da prevenção e os esforços da SENASP em estabelecer condições de cooperação entre instituições de segurança pública, desenvolvimento de perspectivas mais racionais de gestão, qualificação policial e investimento, ainda que tímidos, na expansão de penas alternativas.

Não obstante as colocações de Soares (2007), o plano era considerado extremamente abrangente, contendo 15 compromissos que se desmembraram em 124 ações. Estas, por sua vez, dividiam-se em quatro partes, de acordo com sua abrangência, quais sejam, medidas de responsabilidade do governo federal, medidas que pressupunha parceria entre governo federal e estados, medidas de natureza normativa e medidas de natureza institucional (COSTA; GROSSI, 2007; LIMA et al., 2012). A participação dos municípios seja por meio de Organizações não-governamentais (ONGs), seja por meio de secretarias municipais é contemplada no texto do referido plano. As ações onde esses entes são referenciados giram em torno, normalmente, de temáticas como prevenção ao crime, mediação de conflitos nas comunidades, fortalecimento dos serviços voltados a atenção dos direitos das crianças e adolescentes. Pensando na execução do plano foi estabelecido um fundo que disporia de recursos para a implementação das ações desenhadas. O FNSP foi anunciado em seguida e teve importante destaque dentre as iniciativas elaboradas, como se pode inferir na sequência.

2.2.2 Fundo Nacional de Segurança Pública – 2001

Nos primeiros dias de 2001¹³, foi instituído o Fundo Nacional de Segurança Pública, com a função de gerir recursos para apoiar projetos de responsabilidade tanto do governo federal como dos demais entes no âmbito do PNSP. Costa e Grossi (2007) destacam que foram estabelecidas cinco áreas prioritárias para a utilização do fundo, a saber: reequipamento das polícias estaduais; treinamento e capacitação profissional; implantação de programas de policiamento comunitário; e implantação de sistemas de informações e estatísticas policiais.

Não obstante, ainda de acordo com Costa e Grossi (2007), fora criado um conselho gestor que teria, como uma de suas prerrogativas, a função de avaliar os pedidos de convênios e priorizar os entes que se comprometessem com alguns resultados, tais como: a) redução dos índices de criminalidade; b) aumento do índice de apuração de crimes sancionados com pena de reclusão; c) desenvolvimento de ações integradas das polícias civil e militar; d) aperfeiçoamento do contingente policial ou da guarda municipal em prazo preestabelecido. Além disso, como pré-requisito para firmar convênios por meio do fundo, o ente federado que tivesse instituído, em seu âmbito, um plano de segurança pública nos moldes do elaborado pelo Governo Federal.

No ano de 2003, a lei que deu origem ao FNSP foi alterada (Lei nº 10.746) e, a partir de então, as exigências para o firmamento de convênios também se modificaram. Segundo Peres et al. (2014), o intuito foi dar conta do novo papel atribuído aos municípios, qual seja, a partir do reconhecimento da prevenção como um foco importante na segurança pública, a interpretação constitucional aponta a possibilidade de inserção desse ente. Essa alteração ampliou as possibilidades de conveniamento dos municípios uma vez que, antes de 2003, somente os que possuíam Guardas Municipais poderiam pleitear os recursos. Sobre esse novo contexto, Costa e Grossi (2007) complementam que os critérios passaram a ser uma ponderação entre o tamanho da população, o efetivo policial civil e militar e o número de homicídios devido a problemas com a exigência do cumprimento das metas.

As análises sobre os impactos causados pela implementação do FNSP se assemelham. Por um lado, Soares (2007) avalia que a ausência de uma política nacional sistêmica com

¹³ Instituído por meio da Medida Provisória n 2.120-9 de 26 de janeiro de 2001, convertida na Lei 10.201 de 14 de fevereiro de 2001. No entanto, por razões desconhecidas até o momento em que esta dissertação foi redigida, alguns autores afirmam que a implantação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) ocorreu ainda no ano 2000 (COSTA; GROSSI, 2007). Para ler na íntegra, acesse: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2001/2120-9.htm e http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10201.htm. Acesso em: 29 jun. 2020.

definição clara de prioridades fez com que o fundo reiterasse velhos procedimentos, e fosse, nas palavras do autor, “absorvido pela força da inércia” (SOARES, 2007, p. 85). Sua visão decorre do fato de que os repasses de recursos não serviram para a indução de reformas estruturais mas, ao contrário, financiou a compra de armas e viaturas, o que, segundo ele, significa o beneficiamento de políticas equivocadas e a sustentação de estruturas adequadas. O autor evidencia ainda que, apesar dos esforços dos Ministros da Justiça que revezavam no poder, miudezas de ordem interpessoal, atrito entre projetos e rivalidades políticas fizeram prosperar a “política do veto” e, desta maneira, o movimento nacional rumo à racionalização administrativa e à modernização institucional se viam barrados diante da pouca vontade de uma autoridade estatal (SOARES, 2007).

Na mesma linha, Costa e Grossi (2007) verificam que a criação do fundo serviu, de fato, para equipar polícias e guardas municipais, representando cerca de 86% do total das transferências. Os autores concordam também que não houve esforços em direção a estabelecer bases de cooperação intergovernamental na área de Segurança Pública por parte dos estados. No entanto, avaliam que o FNSP constitui-se numa importante ferramenta para a indução da cooperação intergovernamental ainda que tenha havido, por parte da União, uma renúncia dessa capacidade a partir do momento em que essa não sustenta o cumprimento de determinadas contrapartidas exigidas para o firmamento dos convênios, as quais, por sua vez tornariam possíveis o direcionamento de esforços conjuntos, o estabelecimento de prioridades em investimento e o planejamento estratégico de algumas ações (COSTA; GROSSI, 2007).

2.2.3 Plano de Prevenção da Violência Urbana – 2001

Dentre as 124 ações estabelecidas no Plano Nacional de Segurança Pública, uma delas rezava sobre a criação de um comitê de acompanhamento e integração dos Programas Sociais. A partir dessa ação, gerou-se o Plano de Prevenção da Violência Urbana – PIAPS (INSTITUTO CIDADANIA; FUNDAÇÃO DJALMA GUIMARÃES, 2002). Apesar de subestimado pela literatura, o plano em questão possui características que o assemelha aos demais planos que compõe esta investigação e que, por sua vez, constituem como características essenciais ao escopo deste trabalho, tais como, integração intersetorial e coordenação intergovernamental.

O PIAPS tinha como um eixo norteador a integração. De acordo com documento de apresentação do Governo Federal¹⁴, o plano se constituía como a materialização da vertente de

¹⁴ Cf. INSTITUTO CIDADANIA; FUNDAÇÃO DJALMA GUIMARÃES, 2002.

prevenção do PNSP e pressupunha a transdisciplinaridade, uma vez que compreendia o fenômeno da violência urbana constituído por distintas causas e por múltiplas dimensões devendo, portanto, contar com diversas disciplinas no seu combate; a integração intergovernamental, articulando necessariamente organismos dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e das três instâncias governamentais (federal, estadual e municipal); e a intersetorialidade, abarcando todo o sistema judicial, a comunidade, a sociedade civil organizada, organismos multilaterais de desenvolvimento e agências governamentais estrangeiras. A articulação entre os entes se estendia não só para definição de agenda, de responsabilidades e de ações, mas também na definição de prioridades alocativas dos recursos (INSTITUTO CIDADANIA; FUNDAÇÃO DJALMA GUIMARÃES, 2002).

Um ponto interessante na análise do plano, para fins desse trabalho, era o reconhecimento, por parte da União, de que ainda que a política de segurança não fosse de sua alçada constitucional, ela não poderia ser fazer omissa e, nesse contexto, os gestores à época enxergavam o PIAPS como a tomada de responsabilidade por parte do Governo Federal frente a política de segurança que, por sua vez, se considerava um ator eficiente face a esta incumbência (INSTITUTO CIDADANIA; FUNDAÇÃO DJALMA GUIMARÃES, 2002). A integração em suas múltiplas faces era compreendida pelo Governo Federal, desde então, como uma das necessidades para o enfrentamento da criminalidade e violência. Entretanto, Soares (2007) avalia que, embora a ambição do documento fosse “formidável”, seus obstáculos para a efetiva consolidação também o eram. O autor afirma que, dado o contexto instrucional brasileiro nada seria mais difícil do que integrar programas setoriais, sob a coordenação de programas intersetoriais. Não obstante, Soares (2007) afirma que essa dificuldade se tornaria ainda mais evidente se a pretensão de integrar se estendesse aos três níveis federativos.

Sem importantes repercussões institucionais no âmbito nacional, o PIAPS delimita para fins deste trabalho, a conclusão do período FHC no que se refere às iniciativas de gestão da política nacional de segurança pública. O período subsequente, marcado pela chegada de Luiz Inácio Lula da Silva, Lula, ao poder, será abordado na sequência.

2.2.4 Sistema Único de Segurança Pública – 2003

O início do primeiro mandato do governo de Lula foi marcado pela esperança por avanços na área de segurança pública. Parte desse sentimento estaria explicado na construção e apresentação para o Congresso Nacional, Ministro da Justiça e sociedade civil, do Projeto Segurança Pública para o Brasil, em fevereiro de 2002, quando Lula ainda era pré-candidato à

presidência da República. Segundo Soares (2007), o documento que fora construído no âmbito do Instituto Cidadania, presidido à época por Lula e sob a coordenação de Antônio Carlos Biscaia, Benedito Domingos Mariano, Luís Eduardo Soares e Roberto Armando Ramos de Aguiar, tinha nítido compromisso com a seriedade técnica, repelia jargões ideológicos e visava a construção de um consenso mínimo nacional, motivo pelo qual foi recebido com respeito inclusive por adversários políticos. Posteriormente, o projeto foi integrado ao programa de governo de Lula e tornou-se, com sua eleição, o centro da agenda política do Ministério da Justiça, sendo conhecido, desta forma, como o segundo Plano Nacional de Segurança Pública¹⁵. O Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), inspirado no Sistema Único de Saúde (SUS), foi fruto deste segundo plano nacional.

A leitura do documento “Segurança Pública para o Brasil”, no que tange à idealização do sistema único, permite identificar um viés integralizador que tinha como principal alvo as polícias civis, militares e as guardas municipais. Sob esse aspecto, Mesquita Neto (2008) concorda que o SUSP estaria centrado na integração entre as polícias militares e civis, na criação de polícias estaduais de ciclo completo¹⁶ e na integração das polícias civis, militares e guardas municipais com a Polícia Federal. Por outro lado, Soares (2007) avalia que o sistema não tinha por intuito unificar as polícias, mas gerar meios que propiciassem a cooperação entre essas entidades, seguindo matriz integrada de gestão, primando pela transparência, controle externo, avaliação e monitoramento. O autor pondera que o SUSP não previa apenas a reforma das polícias, mas também do sistema penitenciário e a implantação integrada de políticas preventivas de ambição intersetorial.

Quanto ao arranjo institucional do sistema, Ballesteros (2014) aponta que suas ações dar-se-iam em sete eixos estratégicos, quais sejam, 1) Gestão do conhecimento; 2) Reorganização institucional; 3) Formação e valorização profissional; 4) Prevenção; 5) Estruturação da perícia; 6) controle externo e participação social; e 7) Programas de redução da violência, que, por sua vez, estariam articuladas entre os três níveis de governo.

Não obstante, a partir de 2003, tiveram origem os Gabinetes de Gestão Integrada (GGI), que foram idealizados inicialmente para possibilitar a coordenação de ações de gerenciamento de crises e de forças-tarefa. O conceito de força-tarefa integrada foi ampliado

¹⁵ O Boletim de Análise Político – Institucional de Jan-Jun 2017 do IPEA identifica que foram lançados no Brasil, quatro planos nacionais, nos anos 2001, 2003, 2007 e 2016. Mesquita Neto (2008), no entanto, lança luz sobre o Programa Nacional de Apoio à Administração da Segurança Pública nos Estados e Municípios (PENASPEM), que também teria como objetivo a integração das ações federais, estaduais e municipais na área de segurança pública, porém, não há registros de que a proposta deste programa tenha sido implementado.

¹⁶ O termo Ciclo Completo de Polícia deve ser compreendido como a atribuição das atividades de patrulhamento ostensivo e de investigação criminal a uma mesma organização policial (SAPORI, 2018)

pela SENASP, criando-se o GGI para gerir os processos de Políticas Públicas de Segurança Pública no Brasil. Sendo assim, os GGIs nos estados funcionariam como braço operacional do SUSP e se estruturariam como fórum executivo que reuniria as polícias de todas as instâncias e as demais instituições da justiça criminal mediante convite (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009; SOARES, 2007; BALLESTEROS; 2014).

Foi no contexto de investida em favor da institucionalização do SUSP que houve a alteração da lei do Fundo Nacional de Segurança Pública citada anteriormente, a partir da qual, o instrumento passou a prever convênios nos âmbitos estadual e municipal voltados para a prevenção. Sem embargo, Mesquita Neto (2008) afirma que os recursos destinados ao FNSP foram reduzidos a partir de dezembro de 2003. No que pese os recursos do fundo, Ballesteros (2014) pontua que o Conselho Gestor do FNSP estabeleceu que seriam priorizados, em relação à distribuição de recursos, os entes federados que possuíssem em seu território Gabinetes de Gestão Integrada em funcionamento. Nota-se, portanto, que alguns passos foram dados tendo como eixo norteador a nacionalização do sistema de segurança pública. Todavia, o SUSP não foi implementado ou sequer normatizado. Ballesteros (2014) observa que restaram apenas os Gabinetes de Gestão Integrada e a reformulação do FNSP da formatação inicial. Sob outra ótica, Mesquita Neto (2008) sustenta que o projeto não foi interrompido, porém, teve seu alcance e impacto substancialmente reduzidos.

Conclui-se, portanto, que a criação do SUSP não atingiu seus objetivos iniciais, ficando o cenário da segurança pública inalterado em âmbito nacional. O malogro do projeto é atribuído à ausência de real coordenação do governo federal. Nessa linha, Luiz Eduardo Soares (2007), que foi secretário nacional de Segurança Pública durante o primeiro ano do governo Lula e responsável por, em suas palavras, “colocar em marcha” as primeiras etapas do plano nacional (SOARES, 2007), avalia que, em 2003, foi possível alcançar um acordo nacional em torno de transformações significativas, bem como criar uma nova agência operacional, os GGI, mas que os resultados se perderam em decorrência da alteração de rota no Ministério da Justiça e no Planalto. Ainda de acordo com o autor, houve uma disposição, por parte dos governadores em cooperar, permitindo a compreensão de que o governo esteve próximo em alcançar um entendimento nacional em torno das reformas. Contudo, devido a uma interlocução com o então denominado “núcleo duro do governo”, o presidente Lula reviu sua adesão ao plano e desistiu de prosseguir, não celebrando o pacto com os governadores, uma vez que entendeu que a adesão do governo federal implicaria em assumir o protagonismo, e, portanto, a responsabilidade, pela segurança do país perante a opinião pública. Dessa maneira, o que até então era um custo político dos estados sob seus territórios, passaria a ser responsabilidade do governo federal

independentemente da localidade, gerando um desgaste inevitável, situação que culminou no abandono por parte do executivo nacional, da coordenação do plano.

2.2.5 Programa Nacional de Segurança Pública e Cidadania – 2007

O segundo mandato de Lula retomou a participação da União no cenário nacional acerca do tema da segurança pública. Dessa vez, o empreendimento teve contornos institucionais mais claros dos que aqueles que caracterizaram a experiência do mandato anterior. Instituído por meio da Medida Provisória nº 384, em de 20 de agosto de 2007, e convertido posteriormente na Lei nº 11.530, de outubro de 2007, o Programa Nacional de Segurança Pública e Cidadania (Pronasci), segundo plano nacional de segurança pública do governo Lula, apresentou-se como um projeto que contava com envolvimento formal do governo. Não obstante à sua normatização, o programa contou também com a explicitação dos recursos a serem destinados, no período de 2007 a 2012, à sua implementação, que totalizavam, inicialmente, um montante de R\$ 6 bilhões (seis bilhões de reais). Nesse sentido, entende-se que o empreendimento do Pronasci representou um verdadeiro compromisso do Executivo Federal, se comparado a experiência imediatamente anterior. Esse entendimento tem como ponto de partida o fato de que, com a normatização e a definição de recursos, a União sinalizava seu engajamento na assunção da coordenação da política de segurança pública.

Outros pontos que reiteram as inovações do novo plano estão relacionados ao direcionamento do gasto, que passa a ser voltado para a qualificação dos servidores, tendo investimentos da ordem de 500 a 600 milhões de reais em concessão de bolsas-formação para policiais, guardas, agentes penitenciários entre outros; e a propositura de ações segundo indicadores sociais e de violência (PERES; BUENO, 2012). Soares (2007) aponta que a identificação de instituição responsável bem como a designação de agentes locais de avaliação indicaria investimento na construção de indicadores e no desenvolvimento de métodos de avaliação, o que, segundo o autor era especialmente importante, uma vez que tal movimento poderia disseminar uma nova cultura institucional, até então, inexistente na segurança pública.

O Pronasci, ainda que reitere e reforce as premissas do primeiro plano nacional do governo Lula e se proponha a regulamentar o SUSP, guarda importantes divergências. São reiterados objetivos como incrementar a cooperação intergovernamental em ambiente democrático de negociação e consenso de interesses, metas e objetivos entre os órgãos de segurança pública e entre as esferas de governo e valores como direitos humanos e eficiência policial. Por outro lado, a valorização do município, fortalecendo o papel desse ente, bem como

de representação da sociedade civil e o foco na juventude são características que o diferenciam (SOARES, 2007; PERES; BUENO; TONELLI, 2016; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009).

Desta maneira, o advento do Pronasci, ao contrário de regulamentar o SUSP, esvaziou o papel do sistema, assim como do FNSP. Peres, Bueno e Tonelli (2016) salientam que a estruturação do sistema proposto no primeiro mandato do governo e o plano proposto no segundo obedeciam a lógicas distintas, sendo que este último possuía proposta menos ambiciosa em relação à regulação institucional entre os entes, tendo conseguido, no entanto, intensificar o processo de conveniamento dos entes e induzir ações no âmbito municipal. Soares (2007) pondera, contudo, que o plano tinha falhas, entre as quais, destacam-se novamente, 1) a inexistência de vertebração política, uma vez que o documento apenas lista propostas fragmentárias e inorgânicas ao invés de estabelecer unidade sistêmica, fruto de diagnóstico; 2) o exacerbado número de ministérios e, 3) a ausência de reformas institucionais, o que acaba por reduzir a expressividade do SUSP. Em outra análise, Peres e Bueno (2012) avaliam que se ganha em agilidade e perde no que se refere ao debate coletivo com a institucionalização do Pronasci.

O Pronasci continuou a ser executado até perder forças e deixar de compor as estratégias de combate à criminalidade no governo Dilma Rousseff, quando outras iniciativas – que não se encaixam especificamente nas tentativas de nacionalização da segurança pública – entraram em pauta. Um novo projeto de tendência nacionalizante se apresenta, alguns anos depois, no governo de Michel Temer, representando o fim da série temporal reconstruída neste estudo.

2.2.6 (Novo) Sistema Único da Segurança Pública – 2018

Após um período inerte, a discussão acerca da nacionalização da política de segurança pública ganha novo capítulo. Dessa vez, as ações relacionadas à implementação desse já conhecido objetivo se deram em um contexto altamente tensionado da política brasileira. Em 2016, com o impeachment de Dilma Rousseff, Michel Temer, uma vez empossado, nomeou Alexandre de Moraes para o cargo de Ministro da Justiça, inaugurando nova fase do plano nacional de segurança pública. Quase um ano depois, especificamente em janeiro de 2017, em meio à crise deflagrada no sistema prisional dos estados do Norte e Nordeste¹⁷, Temer e

¹⁷ Em janeiro de 2017, três rebeliões em penitenciárias dos estados de Manaus, Roraima e Rio Grande do Norte totalizaram 118 mortes. Os massacres tiveram início com a guerra entre facções, no estado de Manaus e

Alexandre de Moraes lançam o novo Sistema Único de Segurança Pública. (SILVA, 2017). O sistema, lançado no início de 2017, foi normatizado pela Lei Federal 13.675 de junho de 2018, que também previu a criação do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS). Outrossim, ainda em 2018, a área segurança pública foi desmembrada do Ministério da Justiça e ganhou um ministério próprio – instituído por meio da Medida Provisória 821 e posteriormente transformado em lei¹⁸ –, denominado Ministério Extraordinário da Segurança Pública (MESP); instituiu um Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social; aprovou um plano decenal e passou por modificações importantes que regulam o financiamento da área (FBSP, 2019). As palavras-chave que estiveram presentes em praticamente toda a trajetória de tentativas de nacionalização da política pós-redemocratização voltaram a aparecer nos projetos empreendidos em 2018, quais sejam, coordenação e integração. A nova norma prevê para o sistema único a articulação, não só entre os órgãos, como também entre os entes federados e a sociedade (BRASIL, 2018).

Observa-se, no entanto, falhas semelhantes às dos planos anteriores no que tange ao real alcance da pretendida integração. Silva (2017) aponta que, no conjunto, o plano repete erros de seus antecessores, identificando como um deles a desarticulação das inúmeras ações. Outra análise traz luz ao fato de que, ainda que a nova regulamentação disponha de mecanismos de cooperação intergovernamental, ainda é marcada pela ausência de aspectos fundamentais para a indução das políticas de segurança, uma vez que, não delimita as atribuições específicas de cada um dos entes federados, como ocorre em outras áreas de política pública, reforçando, portanto, a atribuição dos estados no cenário de implementação da política de segurança pública (RBSP, 2019).

Cabe ponderar que o período de 2011 a 2014 ficou marcado pela inércia no âmbito da política de segurança pública, uma vez que se manteve as soluções adotadas desde o primeiro mandato do governo Lula, situação ilustrada pela manutenção e renovação de inúmeros convênios (SILVA, 2017). Por esta razão, o leitor irá observar que o período que compreendeu a gestão de Dilma Rousseff se apresenta como uma lacuna neste trabalho, não porque não houve ações do governo federal nesse campo, mas porque a concepção que guiou a gestão nesse período era de que a União seria subsidiária dos governos estaduais, sendo estes os verdadeiros

motivaram os massacres em resposta nas penitenciárias de Roraima e do Rio Grande do Norte. Saiba mais em: <http://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2017/01/rebeliao-mais-violenta-da-historia-do-rn-tem-27-mortos-diz-governo.html>. Acesso em: 10 set. 2019.

¹⁸ Lei nº 13.690, de 10 de julho de 2018.

responsáveis pela política. Silva (2017) afirma que, nesse período, a segurança pública foi, aos poucos, ganhando conotação de matéria precipuamente estadual e policial.

Nesse sentido, reconhece-se que o governo tenha adotado uma agenda – que entre suas prioridades verificava-se, inclusive, a segurança de grandes eventos – e que tenha apresentado alguns programas. Todavia, os movimentos observados não ensejaram a construção de uma política coordenada, com assunção do controle por parte da União e distribuição de responsabilidades entre entes federativos e órgãos do sistema de justiça, como ambicionou os demais planos. Desta maneira, os esforços nesse período não se encaixam como uma das iniciativas de nacionalização da política pública, tendo ficado de fora da reconstrução histórica aqui empreendida.

Posto isso, a trajetória, que conta com pouco menos de trinta anos, foi marcada por várias iniciativas com intuito de estabelecer bases nacionais para a política de segurança pública. Com exceção do governo Dilma, tanto no primeiro como no segundo mandato, todos os demais governos apresentaram propostas de nacionalização da política¹⁹. No entanto, como anunciado anteriormente, as ações destacadas acima, não foram suficientes para estabelecer a estruturação necessária para a execução da política de segurança pública de forma integrada e coordenada em território nacional. Ainda que a cooperação intergovernamental e os gastos com segurança tenham aumentado com o advento do FNSP (COSTA, GROSSI, 2007), pode-se afirmar que “[o FNSP] continuou a ser operacionalizado em convênios mais pulverizados do que articulados na construção de uma pauta única na Segurança Pública” (LIMA, 2012, p. 10). O SUSP, ao menos o projeto de 2003, também não alterou o cenário da segurança pública nacional, visto que não houve real assunção da coordenação dessa política pela União (SOARES, 2007).

A integração é vista, por Ballesteros (2014) como de grande desafio nos níveis estadual e municipal: a autora identifica que os maiores gargalos da política se encontram nesses níveis de governo e surgem sob o pretexto de um custo político ao buscar congregar ações de vários órgãos e de diferentes naturezas, mesmo quando se trata de uma mesma esfera. Ao mesmo tempo, são nesses espaços onde as modificações seriam ainda mais indispensáveis. Há um consenso, expresso, por exemplo, nas palavras de Bueno (2017) que, mesmo com as iniciativas aqui destacadas, o cenário é de baixa capacidade de indução e coordenação governamental, de

¹⁹ Regina Miki e Alberto Koptikke alocados na Senasp, a convite de José Eduardo Cardozo, apresentaram um Plano Nacional de Prevenção e Redução de Homicídios, que, por sua vez, formularam o Sistema Nacional de Informações Estratégicas de Segurança Pública – Sinesp. No entanto, os programas não foram de fato implementados. Ver Silva, 2017.

manutenção do protagonismo das UFs na implementação das políticas públicas de segurança e de indefinição do papel dos municípios na área. Saporì et al. (2018) afirma, nesse sentido, que a divisão de responsabilidades entre União, Estados e municípios na provisão da segurança pública praticamente não se alterou desde a Constituição de 1988, mostrando que as ações do Governo Federal se mostraram insuficientes. Mesmo assim, Ballesteros (2014) defende que as mudanças devem ser consideradas marcas importantes na governança da segurança pública mesmo que não consolidadas.

O aspecto orçamentário é também marcado pelo protagonismo das Unidades Federativas. Ainda que tenha havido importante movimentação da União em seus projetos de nacionalização na distribuição de recursos para os demais entes federados, são os governos estaduais que possuem os maiores níveis de investimento na área. O reconhecimento da predominância estadual na segurança pública, tanto no que concerne à governança da política pública quanto na participação em seu financiamento, fornece base para fundamentação do recorte territorial empreendido neste trabalho e poderá ser confirmado a seguir.

Compreendido o histórico da política de segurança pública, a próxima seção abordará o viés do financiamento da segurança pública em todos os âmbitos governamentais. O intuito é entender como tem se dado o gasto nesta área desde a redemocratização, identificando a participação dos entes a partir do volume investido e do tipo de gasto realizado. Busca-se verificar também de que maneira as finanças se comportaram, especialmente nos momentos em que houve esforços em direção à cooperação intergovernamental.

2.3 O FINANCIAMENTO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: PARTICIPAÇÃO DOS ENTES, TIPOS DE GASTO E FONTES DE RECURSO

A dinâmica de financiamento da segurança pública reproduz o padrão observado no Brasil no que diz respeito à distribuição de atribuições. Embora o período da redemocratização tenha sido marcado por idas e vindas no tocante à descentralização de competências, o fato é que a reestruturação proposta pela CF88 concedeu maior autonomia político-administrativa aos estados e elevou os municípios à condição de entes federados, conferindo a estes, capacidade de arrecadação tributária. Apesar de ajustamentos perceptíveis em direção à maior equalização fiscal²⁰ entre as três esferas de governo (SOARES, MELO, 2016), a realidade

²⁰ Via suplementação orçamentária a entes com menor potencial arrecadatório principalmente por meio de transferências intergovernamentais – como Fundo de Participação de Estados (FPE) e Fundo de Participação de Municípios (FPM).

brasileira ainda é de maior arrecadação e menor gasto no âmbito da União e pouca arrecadação e muitos gastos para estados e municípios, proporcionalmente e guardadas as exceções (ARRETCHE, 2004).

Em consonância a esta literatura de federalismo fiscal, a estrutura de financiamento da política de segurança pública concentra a maior parte dos gastos nos estados e no Distrito Federal, enquanto que a maior arrecadação fica a cargo da União, que, por sua vez, não financia sistematicamente a referida política pública (FBSP, 2019). No entanto, verifica-se que houve um crescimento real do total de receitas públicas para os três entes da federação, bem como um aumento dos gastos com a função segurança pública no período compreendido entre o ano de 2002 e 2017²¹. A maior taxa de crescimento tanto de receitas quanto de gastos na função “segurança pública” foi percebida no âmbito municipal, sendo que o crescimento de despesas com segurança nesses entes superou em 140% o crescimento aferido nas receitas. Na sequência, foi a União quem apresentou maior taxa de crescimento com gastos na segurança pública – cerca de 103%, e, assim como o observado nos municípios, esse aumento também foi maior do que o observado na evolução das receitas públicas, cerca de 29% superior. Finalmente, os estados foram os que registraram menor crescimento de gastos com a função de segurança, alcançando 64% no período. Não obstante, o crescimento de suas receitas foi o segundo maior, configurando, portanto, como o único ente federado que teve o crescimento de suas receitas superior ao crescimento das despesas com segurança pública²² (RBSP, 2019).

O importante avolumamento de recursos por parte do governo federal e dos governos municipais demanda considerações. O trabalho do FBSP (2019) mostra que as despesas empenhadas em segurança pública pelo governo federal se dividem entre os programas e ações do Ministério de Justiça e os fundos vinculados a ele, a saber: Fundo de Defesa de Direitos Difusos, Fundo Nacional Antidrogas, Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades Fim da Polícia Federal (FUNAPOL) e Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN). Os fundos representam aproximadamente 11,8% das despesas totais do Ministério, sendo que no apanhado total do período, o FNSP foi o principal responsável pelos gastos dessa modalidade. No entanto, os maiores gastos do

²¹ Corrigido em valores IPCA 2018.

²² Os dados utilizados para esta análise encontram-se no texto, gráficos e tabelas do trabalho intitulado “O novo sistema de segurança pública” de 2019 do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Alguns dos números foram frutos de cálculos feitos pela autora desta dissertação no intuito de evidenciar as conclusões do trabalho de referência sem, no entanto, reproduzi-lo de maneira extensa. O período analisado compreende os anos de 2002 e 2017 tanto para a análise de receitas como de despesas com segurança e foram extraídos dos portais Finbra/Siconfi – Tesouro Nacional e SIGA Brasil - Senado Federal. Esses números também podem ser observados na Figura 1.

Ministério da Justiça, concentram-se em despesas de custeio e folha de pessoal²³, compreendendo cerca de 70% do total. Importante mencionar que essas despesas também sofreram aumento significativo no período, justificando em parte o mencionado crescimento de 103% dos gastos do governo federal na função em questão.

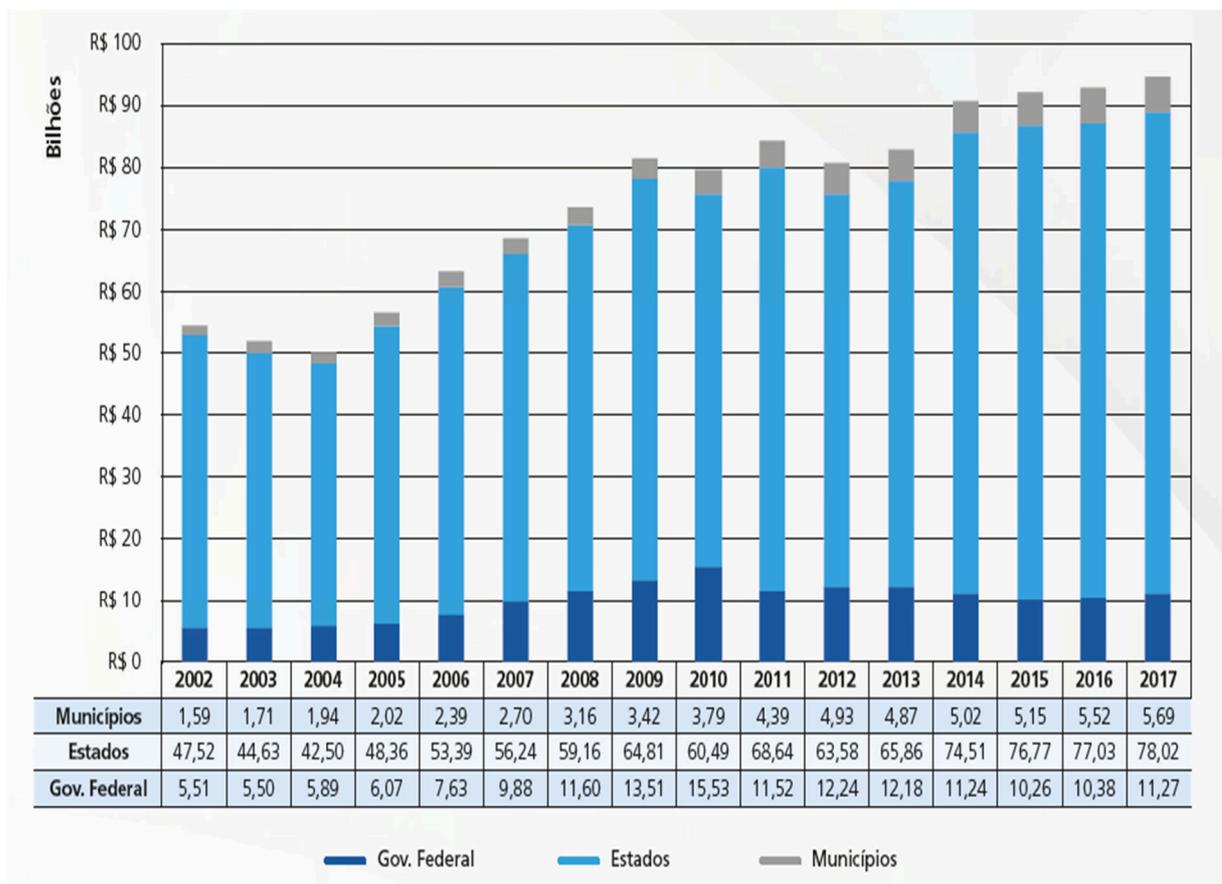
Quanto aos municípios, Ballesteros (2014) os identifica como possíveis articuladores da política de prevenção e considera que estes ainda se localizam fora da órbita definitiva de colaboração e articulação do federalismo brasileiro. Esse deslocamento é entendido pela autora como uma consequência que se dá mais por parte dos governos estaduais do que pelo governo federal, que, segundo ela, progressivamente impulsionou a participação das esferas municipais. Tal reconhecimento acerca da indução proposta pelo governo federal aos municípios é ponto congruente entre pesquisadores da área. Ribeiro e Patrocínio (2008) atribuem a maior dedicação de esforços regulares e planejados pelas prefeituras à publicação do Plano Nacional de Segurança Pública do primeiro mandato do governo Lula, em 2003; enquanto Peres e Bueno (2013) identificam que, a partir do início dos anos 2000, o debate em favor do papel do município na segurança pública ganhou tração. Porém, chamam atenção para o fato de que parte dos municípios já possuíam gastos com a política, financiando, por exemplo, aluguéis dos prédios onde se instalavam delegacias, combustíveis para viaturas e, até mesmo, auxílios para policiais.

Nessa linha, Peres, Bueno e Tonelli (2016) identificam três momentos dos municípios quanto a participação na execução das políticas de segurança pública: o primeiro, ainda nos anos 1990, mostra a saída do município da invisibilidade até o aumento da sua participação na implementação de políticas, como a atuação na prevenção com foco no público jovem, com fechamento de bares, por exemplo; e divulgação do Disk Denúncia. No segundo momento, marcado após o ano de 2003, os municípios tornam-se coadjuvantes – pois, ainda que tenha havido um aumento da cooperação destes com os estados, a maior parte dos recursos de convênios da União com outros executivos era direcionada aos estados e ao Distrito Federal. O terceiro e último momento identificado pelos autores, ocorre a partir de 2008 e alça o município ao protagonismo, apesar da redução dos repasses da União para esses entes. Ressalta-se, portanto, o esforço dos próprios municípios em empenhar recursos necessários para a função. Peres, Bueno e Tonelli (2016) explicam que o engajamento dos municípios se consolidou e se ampliou, não só sob o volume de gastos, mas também a partir da priorização (passando a ocupar maior posição entre as despesas totais) e em termos de estrutura administrativa dedicada.

²³ Função Administração e Previdência (RBSP, 2019).

De fato, os números apresentados pelo FBSP (2019) mostram que a linha de tendência do crescimento das despesas do município em segurança é de pouca inclinação entre 2003 e 2007, enquanto que, a partir de 2008, percebe-se uma variação positiva mais evidente (Figura 2.1). Não obstante, o estudo do fórum mostra ainda que o crescimento da despesa nos municípios varia conforme o porte populacional, sendo as faixas de 50 a 100 mil e de 100 a 500 mil habitantes as que apresentaram maiores índices de crescimento.

Figura 2.1 – Despesas dos entes federativos (em R\$ bilhões)*, por tipo, com a função Segurança Pública – 2002 a 2017



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2019), p. 15

*Em valores de 2018 (IPCA).

No tocante à afirmação de que a participação municipal estaria associada a um impulsionamento do governo federal, salienta-se que, de fato, a literatura ensina que tanto na vigência do FBSP e, principalmente, na vigência do Pronasci, os municípios foram incentivados pelo governo federal a aderirem à política de segurança pública, principalmente no que se refere à atuação na prevenção (COSTA; GROSSI, 2007; SOARES, 2007; BALLESTEROS, 2014).

Apesar disso, Peres, Bueno e Tonelli (2016) chamam a atenção para o fato de que em nenhum momento as despesas conveniadas com os municípios pelo governo federal superaram os convênios estaduais, ainda que tenham apresentado maior volume. Fato este que pode ser confirmado a partir da análise da Figura 2.2, logo abaixo. Os autores atribuem esse padrão ao foco voltado para a relação com os estados, o que, por sua vez, poderia ser compreendido tanto pelo protagonismo das polícias civil e militar na segurança pública quanto pelo desconhecimento por parte do governo federal sobre o papel que os municípios deveriam desempenhar, ou, ainda, por uma dificuldade da União em estimular a adoção de um novo modelo de política de segurança (FBSP, 2019).

Figura 2.2 – Despesas empenhadas (em R\$ milhões)* e quantidade de convênios do Ministério da Justiça, conforme ente federativo – 2002 a 2017



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2019), p. 26.

*Em valores de 2018 (IPCA).

Os dados da Figura 2 mostram que, em termos numéricos, os estados receberam mais de dois terços dos convênios firmados em relação aos recebidos pelos municípios entre 2002 e

2017. Essa desigualdade entre os entes é ainda mais saliente quando observados os valores repassados, dado que os estados alcançam pouco mais de 80% do montante total do período. Outrossim, os registros apontam que, no geral, convênios firmados com estados são também mais caros que aqueles firmados com os municípios.

Novamente, a conclusão a que se chega é a preponderância dos governos estaduais na política de segurança pública, dessa vez, representada pela propensão do executivo nacional em favorecê-los na transferência de convênios. Sem embargo, são as unidades federativas que financiam, de maneira predominante, a política de segurança no país, representando cerca de 80% de todos os gastos com essa função, mesmo apresentando o menor crescimento entre os entes em relação às despesas com a segurança pública entre os anos de 2002 a 2017. Cabe salientar que apenas cinco estados representam praticamente 60% do total de gastos, sendo que destes destacam-se São Paulo, representando aproximadamente 22,2%; Minas Gerais, com 15,2% e Rio de Janeiro, com 13,1%. Os outros dois estados que compõem esse grupo são Rio Grande do Sul e Bahia (RBSP, 2019). Ainda assim faz necessário reconhecer a inserção dos municípios cada vez mais explícita na segurança pública. A trajetória de Planos Nacionais descrita anteriormente mostra que algumas iniciativas estimularam esse avanço municipal frente à esta temática. Exemplos dessa participação podem ser testemunhados em inserções institucionalizadas tais como a criação das Guardas Municipais, que apesar de prevista na CF88 foi demanda como arranjo indispensável para acesso os Fundo Nacional de Segurança Pública; as Secretarias Municipais específicas da pasta que são adotadas majoritariamente quando se gerencia políticas de prevenção, incluindo as medidas socioeducativas; a instalação da Gabinetes de Gestão Integrada Municipal (GGIs) e a construção de Planos Municipais e Fundos Municipais.

Por fim, importante destacar a modalidade de aplicação dos recursos do Ministério da Justiça, qual seja, o repasse via criação de convênios. Ainda que estes não representem a parte mais significativa de gastos da pasta, sua formalização foi amplamente utilizada no período posterior à redemocratização para a implementação das políticas de tendência nacionalizante, demonstrando, portanto, sua relevância para a área.

Do que foi desenvolvido até aqui, chamam atenção alguns pontos: (1) As iniciativas adotadas pelo Governo Federal na política de segurança pública no período pós-redemocratização não levaram à construção de uma coordenação nacional nesta área (isso está na pag. 16); (2) Sob um cenário de baixa indução federal, manteve-se o protagonismo dos estados da federação nesta área (também aparece na pag. 16); (3) Os municípios tiveram sua participação no financiamento da política aumentada no tempo, assim como cresceu seu

protagonismo em um cenário de redução de repasses da União (página 19); (4) A intensa utilização de convênios para repasses financeiros intergovernamentais durante todo o período analisado, tanto como forma de buscar adesão a um pacto nacional quanto como uma prática estabelecida entre união e estados, dado a inexistência de distribuição de competências entre os entes.

Dito isso, importante observar que, apesar da literatura aqui apresentada, como de resto ocorre em outras políticas públicas, ter por foco o papel indutor da União, não está ainda claro que papel os estados, enquanto nível de governo proeminente nesta política, se localiza neste movimento de crescimento do protagonismo municipal. Assim como, considerando que as unidades da federação também se valem da utilização de convênios na área da segurança pública, questiona-se se estas pretendem a indução da participação municipal na área e, em caso positivo, que tipo de indução eles tem produzido, considerando ser sua ação baseada na atuação das polícias civil e militar. Nesse sentido, interessa saber quais seriam os critérios utilizados pelos estados para alocação de recursos nos municípios via instrumentos convenientes

Neste trabalho, buscaremos responder a este problema com base do estudo do caso de um estado – Minas Gerais – o segundo mais populoso do país e também o segundo, como visto anteriormente, na despesa em segurança pública. Portanto, em síntese, o objetivo é investigar sob quais condicionantes está associado o repasse de recursos via convênios do estado de Minas Gerais para seus municípios. A escolha do escopo se justifica pelos motivos elencados acima, associado a uma análise de que, assim como no âmbito federal, as unidades federativas poderiam ter como induzir a adesão dos seus municípios a partir do repasse de transferências voluntárias.

Antes porém, de empreender tal investigação, faz-se necessário contextualizar a bibliografia pertinente sobre o que são as transferências voluntárias no ordenamento fiscal brasileiro, seu papel em face as relações intergovernamentais de cooperação e, sobretudo, às que localizam as transferências voluntárias dentro da literatura sobre *distributive politics*, que identificam diferentes condicionantes para o repasse destes recursos, tal como será feito no próximo capítulo.

3 TRANSFERÊNCIAS DISCRICIONÁRIAS: FEDERALISMO, COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL E POLÍTICAS DISTRIBUTIVAS

A trajetória da política de segurança pública no Brasil foi marcada, como vimos no capítulo anterior, por diversas tentativas de nacionalização de suas bases, ou seja, de descentralização de competências entre os entes a partir de um projeto em comum. Essas iniciativas, por sua vez, foram marcadas por incentivos financeiros da união, transferidos para estados e municípios mediante a formalização de convênios, em sua maioria. A adoção deste formato para os repasses se justifica, justamente, pela inexistência de obrigatoriedade no cofinanciamento da política, como acontece nas políticas sociais de saúde, educação e assistência social, por exemplo.

Neste sentido importa ressaltar que convênios são instrumentos através dos quais se formalizam as transferências discricionárias (também conhecidas como voluntárias), ou seja, aquelas em que não há contrapartida necessária para sua efetivação. Desta maneira, devido ao protagonismo deste tipo de repasse na área de segurança pública e a necessidade de compreendê-lo para as análises pretendidas neste trabalho, este capítulo visa analisar a literatura sobre as transferências fiscais e sua relação com as políticas públicas no contexto federativo do Brasil. Para tanto faz-se uma breve revisão da literatura sobre federalismo fiscal, sobre as transferências intergovernamentais como instrumento de coordenação e cooperação e por fim, sobre os determinantes de distribuição das transferências fiscais, principalmente as intergovernamentais, no contexto brasileiro. Este último tópico constitui a investigação mais robusta empreendida neste capítulo, visto que, a proposta deste trabalho é testar se há e quais são os condicionantes que determinam a distribuição de recursos de transferências voluntárias no contexto da política pública de segurança do estado de Minas Gerais.

Destaca-se, inicialmente, que este capítulo se beneficia da revisão bibliográfica previamente empreendida em Albuquerque e Karruz (2018). Por ocasião do artigo, as autoras investigaram a distribuição de convênios em Minas Gerais e sua correlação com variáveis de distribuição espacial, características sociodemográficas como população e criminalidade e estruturas locais de gestão. Este artigo, contudo, tem foco particular na análise dos condicionantes, de forma que ao final possa-se aventar hipóteses para a investigação proposta.

3.1 FEDERALISMO E TRANSFERÊNCIAS FISCAIS

O federalismo brasileiro, reorganizado pela Constituição de 1988, possui características que o difere substancialmente dos demais países que adotam este modelo de organização. Em primeiro lugar, sua principal particularidade repousa no fato de que os municípios foram elevados à condição de entes federados e, com isso, foi conferido a eles maior capacidade de arrecadação tributária seguida, contudo, de maiores responsabilidades na execução de políticas públicas. Ainda, a organização proposta pela CF88 também concedeu maior autonomia político-administrativa aos estados, característica que marcou mais um dos movimentos que caracterizam o aspecto descentralizador da Carta Magna. A par disso, a literatura passou a investigar, sobretudo, a temática da implementação de políticas públicas, levando em conta tanto as competências atribuídas a cada ente federado quanto o financiamento dessas.

No entanto, apesar do flagrante movimento em direção à descentralização de competências, a Constituição preservou a União como o ente com maior capacidade de arrecadação e menores gastos, enquanto estados e municípios perceberam um aumento de responsabilidades sem, no entanto, alçarem condições de arrecadação tributária compatíveis (ARRETCHE, 2004). Tal cenário – dado, em certa medida, tendo em vista os marcos do federalismo fiscal, às vantagens da centralização tributária - se manteve mesmo após ajustamentos consideráveis em direção a uma equalização fiscal entre as três esferas do governo. Dentre os ajustes, Soares e Melo (2016) destacam a utilização de transferências intergovernamentais, que passaram a compor e, ainda compõem, os orçamentos estaduais e municipais de maneira expressiva. Mendes, Miranda e Cosio (2008) apontam, por exemplo, que as TIGs somaram em 2006, 8% do Produto Interno Bruto (PIB) representando 73% e 26% das receitas correntes dos municípios e dos estados, respectivamente.

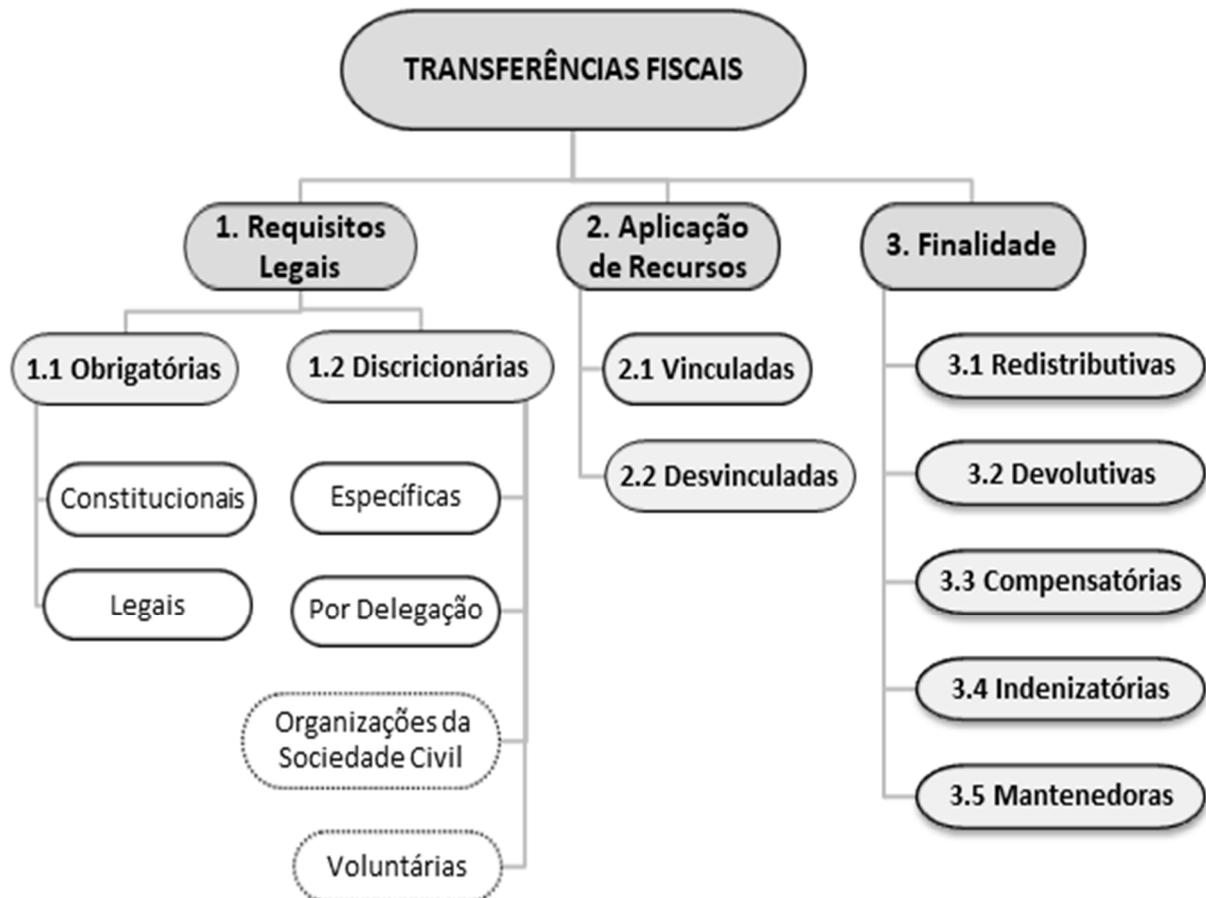
Transferências Intergovernamentais são transferências fiscais²⁴ entre entes federativos, sendo que as mais relevantes ocorrem via repartição de receita. A Figura 3.1 mostra como as TIGs podem ser categorizadas²⁵: em classes, que se diferenciam quanto aos requisitos

²⁴ Transferências Fiscais são as transferências de recursos efetuadas por intermédio de repasses financeiros, podendo, inclusive, serem feitas em benefício de instituições privadas ou organizações da sociedade civil. As Transferências Intergovernamentais, são um tipo de transferência fiscal, caracterizada pela transferência de recursos correntes ou de capital entre os entes federativos (LUDUVICE, 2017).

²⁵ Há na literatura diferentes classificações para as transferências intergovernamentais, optou-se, no entanto, por utilizar a classificação utilizada pelo Tesouro Nacional em Luduvic (2017). A escolha repousa no fato de que neste trabalho também serão consideradas as transferências para entidades sem fins lucrativos e estas, não se encaixam entre os tipos de transferências intergovernamentais.

legais, quanto à aplicação de recursos ou quanto à finalidade; mas também em categorias e tipos (TESOURO NACIONAL, 2007).

Figura 3.1 – Transferências fiscais por classe, categorias e tipos



Fonte: Elaboração própria com base em Tesouro Nacional, 2007.

Legenda: Classes: 1, 2 e 3, Categorias: 1.1, 1.2, 2.1, 2.2, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, Tipos: Descendentes de 1.1 e 1.2. Borda pontilhada sinaliza os tipos de transferências fiscais que não se enquadram dentre as transferências intergovernamentais.

Quanto aos requisitos legais, as transferências se classificam entre duas categorias: obrigatórias, as quais ocorrem por mandamento constitucional ou razão de lei e, discricionárias²⁶, que não dependem de imposição constitucional ou legal, estando sujeitas

²⁶ A Lei de Responsabilidade Fiscal (lei complementar n. 101/2000) define transferências voluntárias 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 ou os destinados ao Sistema Único de Saúde” (BRASIL, 2000). No entanto, optou-se por utilizar no texto a nomenclatura “Transferências Discricionárias” de maneira a adequar à terminologia utilizada pelo Tesouro Nacional. O Tesouro diferencia Transferências Discricionárias de Transferências Voluntárias, vez que, esta última é identificada com um subtipo da primeira. No entanto, o termo “discricionária” utilizado ao longo do texto será tratado de maneira equivalente ao “voluntária”, por se tratar de transferências não obrigatórias que dispõem os executivos na gestão orçamentária do ente correspondente.

apenas à celebração de instrumento jurídico entre as partes, como termo de convênio, contrato de repasse, termo de colaboração ou fomento. Em relação à aplicação de recursos, as TIGs podem ser se categorizadas enquanto vinculadas, cuja condição de repasse é condicionada à aplicação em determinada área; ou desvinculadas, que se caracterizam pela livre escolha quanto à sua utilização. Por fim, no tocante à finalidade, existem as transferências redistributivas, que visam à equalização fiscal; devolutivas, efetuadas de acordo com a proporção arrecada; compensatórias, que buscam ressarcir a perda de receitas; indenizatórias, que compensam os entes por danos causado por algum tipo de exploração; ou mantenedoras, as quais financiam políticas públicas essenciais, como saúde e educação.

Cabe ressaltar que um determinado repasse pode ser classificado de diversas formas, se localizando em mais de uma classe e categoria. Como exemplo, podem ser citados os Fundos de Participação dos municípios e estados (FPM e FPE, respectivamente), que são (1) obrigatórios, isto é, possuem mandamento constitucional; (2) desvinculados, uma vez que são incondicionados, ou seja, o ente recebedor possui liberdade para decidir sobre sua utilização; e (3) redistributivos, pois visam à equalização fiscal. Outro exemplo de transferências obrigatórias constitucionais e incondicionadas são o Imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços - ICMS e o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA, sendo que, para este último, a finalidade também é devolutiva. Nesse aspecto, as transferências discricionárias, intergovernamentais ou não, podem ainda ser classificadas quanto à sua aplicação, se vinculadas ou desvinculadas (TESOURO NACIONAL, 2007).

No orçamento público federal, as transferências obrigatórias, principalmente as constitucionais, são as de maior representação entre o total de repasses para governos subnacionais - cerca de 93%. Especificamente, FPM, FPE, SUS e FUNDEB somavam, em 2016, cerca de 76% do total de receitas transferidas pelo governo federal para estados e municípios (TESOURO NACIONAL, 2017). Já em relação à aplicação dos recursos, tem-se que a maior parte dos repasses federais (54%), em 2014, eram do tipo incondicionais, ainda que a composição seja quase equivalente (BARBOSA, 2018). Trazendo essa análise para Minas Gerais, uma vez que o objeto de estudo deste trabalho são as transferências fiscais realizadas pelo Governo do Estado de Minas a seus municípios, verifica-se que, de modo semelhante ao padrão nacional, a maior parte dos repasses são de transferências obrigatórias, principalmente de ICMS (MIRANDA, 2017).

Segundo Soares e Melo (2016), desde a redemocratização, houve um robustecimento das transferências obrigatórias condicionadas em detrimento das discricionárias, utilizadas amplamente antes da CF88. Notadamente, foi a partir da década de 1990 que se testemunhou

um aumento das transferências intergovernamentais obrigatórias e condicionadas destinadas aos municípios, em razão, principalmente da ascensão de programas sociais de saúde, educação e assistência social. Para Arretche, Vasquez e Gomes (2012) a crescente participação dos repasses vinculados é sintomática da recentralização de autoridade política, a partir do fortalecimento do papel regulatório e de articulação do governo central. Os autores defendem que duas categorias de políticas descentralizadas redundam de diferentes arranjos entre incentivos e regulação por parte da esfera federal. Essas categorias são (1) as políticas reguladas, que contam com um controle mais rígido do executivo federal, estabelecido primordialmente pela entrega de parâmetros e diretrizes de execução e pela supervisão dos gastos; e (2) as não reguladas, cuja execução e coordenação são atribuídas aos governos locais (ALBUQUERQUE; KARRUZ, 2018).

As políticas reguladas, no vocabulário idealizado por Arretche, Vazquez e Gomes (2012) atribuem ao executivo federal o *policy-decision making*, ou seja, a capacidade de tomar decisões sobre os rumos das políticas e imputam aos governos subnacionais a responsabilidade de execução das mesmas. Esse tipo de controle garante um movimento centrípeto às políticas, que restringe, ainda que não elimine, as variações de sua execução em torno do país, criando convergência das ações dos governos subnacionais com as diretrizes nacionais. Como exemplo, podem-se citar as políticas de saúde e educação, particularizadas pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), respectivamente. Por outro lado, as políticas não reguladas, incumbem aos governos subnacionais tanto o poder decisório (*policy-decision making*) quanto o dever de execução da política criada (*policy-making*). Nesse cenário, tem-se políticas centrífugas, que são, basicamente, aquelas com diversidade decisória. Esse é o caso das políticas de habitação, saneamento e segurança pública, as quais apresentam baixo envolvimento do governo central (ALBUQUERQUE; KARRUZ, 2018).

O baixo envolvimento do governo central em algumas áreas de política está justamente relacionado à ausência ou reduzida responsabilidade que lhe foi atribuída constitucionalmente nas mesmas. A política de Segurança Pública é um exemplo desta relação. Na medida em que suas atribuições são percebidas, principalmente, como responsabilidade dos estados, e não há limites de competência comum e concorrente²⁷ bem definidos, assim como não houve movimentos de nacionalização bem sucedidos como no caso da saúde e assistência social, não

²⁷ Os artigos 23 e 24 da Constituição Federal estabelece os deveres comuns e concorrentes dos entes federados em relação às políticas públicas (BRASIL, 1988).

existem, portanto, indicação de transferências obrigatórias. Nesse caso, no entanto, as tímidas iniciativas do governo federal em estabelecer cooperação, valeram-se do uso de transferências discricionárias, por vezes condicionadas, porém não comparáveis aos valores transferidos em áreas de política regulada.

A par desta conjuntura, depreende-se que a participação das transferências discricionárias no rol dos repasses da União é, de fato, relativamente modesta, representando cerca de 5% do total de transferências²⁸ (BARBOSA, 2018) e correspondendo, em média, cerca de 2,70% das receitas municipais no período 2002 a 2010 (KARRUZ, 2016). Segundo Karruz (2016), a presença das transferências discricionárias do estado frente aos orçamentos municipais é ainda menor, alcançando, em média 1,84% no período 2002 a 2010. Contudo, ainda que, estatisticamente, a presença das transferências discricionárias nas receitas municipais seja diminuta, sua relevância é defendida por estudiosos do federalismo fiscal, que atestam seu impacto positivo na implementação de políticas, principalmente as de investimento, uma vez que o contexto municipal é marcado por rigidez orçamentária e com muitas competências (SOARES; MELO, 2016). Por esta razão, não raro são os estudos que abordam a temática das transferências discricionárias, majoritariamente identificadas na literatura como voluntárias. São análises, reiteradas, sobre *distributive politics*, mas que aparecem com alguma frequência em estudos que abordam o federalismo cooperativo.

Tendo em vista que as transferências mais vultosas são aquelas de caráter obrigatório e que sua finalidade é conhecida de início, ressalta-se um interesse particular da literatura em entender quais razões motivam ou justificam os repasses das transferências discricionárias aos entes federados.

3.2 TRANSFERÊNCIAS DISCRICIONÁRIAS E COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL

A abordagem das transferências discricionárias na literatura se relaciona, com certa frequência à sua possível condição enquanto instrumento de cooperação intergovernamental. Tomando como ponto de partida o entendimento Arretche, Vazquez e Gomes (2012) quanto à diferença entre *Policy Making* e *Policy-decision Making*, sabe-se que no ordenamento brasileiro políticas públicas possuem características distintas quanto à atribuição de responsabilidades. Sem embargo, os autores defendem que são esperados

²⁸ Os dados são do Ministério da Fazenda relativos ao ano de 2014 (BARBOSA, 2018).

resultados mais homogêneos da implementação de políticas na medida em que se afere maior capacidade da união em empregar seus instrumentos de regulação, ou seja, uma maior concentração do poder decisório no governo central possibilitaria uma redução das desigualdades regionais e locais no tocante à implementação da política (ARRETCHÉ; VAZQUEZ; GOMES (2012).

Todavia, como tratado acima, há políticas de maior e menor concentração de poder no Executivo Federal e, deste modo, a literatura passou a concentrar esforços no entendimento sobre como as políticas públicas são equacionadas, negociadas e barganhadas nos sistemas federais (SOUZA, 2016).

Um contexto federativo cooperativo, de acordo com Celina Souza (2016), é caracterizado pela partilha de responsabilidades marcada simultaneamente pela independência e interdependência entre as partes e permitindo a sobreposição de funções e recursos financeiros. Arretche (1998) defende que a descentralização de políticas sociais neste contexto envolve, por definição, relações intergovernamentais fortemente impactadas pelo caráter federativo do Estado, uma vez que estes não possuem os mecanismos fiscais e políticos, próprios dos Estados unitários, para garantir o alinhamento entre os governos subnacionais (SOUZA, 2016).

No entanto, Arretche e Marques (2007) defendem que o desempenho dos governos locais em sistemas descentralizados é, em grande parte, resultado do desenho institucional dos sistemas nacionais. Ainda nesta linha, Arretche (1998) questiona quais seriam, portanto, os fatores que explicariam, no contexto federativo, a assunção de responsabilidades de gestão pelos governos locais e defende que, na ausência de imposições constitucionais, a estrutura de incentivos oferecida pelo governo interessado na transferência de atribuições é fator determinante para a adesão dos entes subnacionais.

Para Celina Souza (2016), a esfera federal dispõe de recursos para alterar as preferências dos governos nacionais e estes recursos são, principalmente, as transferências condicionadas. Nesse aspecto, tanto as transferências obrigatórias quanto as discricionárias podem utilizar de cláusulas condicionantes ou não.

Nas políticas exemplificadas acima, de saúde e educação, por exemplo as transferências, como já dito, possuem condicionalidades de aplicação dos recursos. As transferências discricionárias por outro lado, por serem formalizadas por instrumentos jurídicos entre as partes podem prever ou se furtar de eventual vinculação. Sob esta ótica, os convênios são vistos pela literatura como instrumentos capazes de induzir e produzir estratégias de cooperação intergovernamental (ABRUCIO; FRANZESE, 2007; ORTOLAN, 2013; SOARES;

MACHADO, 2018; ORTOLAN, 2013). Para Fernando Abrucio e Cibele Franzese (2007), os convênios têm como finalidade o alcance de objetivos institucionais comuns por meio de uma mútua colaboração entre os partícipes mas, no entanto, verifica-se que frequentemente, os termos são dados pelo nível de governo superior, assemelhando mais a uma adesão por uma das partes do que de fato a uma negociação bilateral. Apesar disso, os autores afirmam ser este um dos instrumentos mais utilizados pelos entes federativos, em todas as áreas de políticas públicas.

Ainda assim, o estudo sobre as transferências discricionárias para fins de indução de políticas públicas e cooperação intergovernamental é relativamente escasso em comparação a demais instrumentos, como consórcios, por exemplo.

Importante salientar, entretanto, que frente ao flagrante desarranjo intergovernamental da política de segurança pública, motivado principalmente pela normatização constitucional quanto à responsabilidade institucional de sua execução, os convênios foram e ainda permanecem sendo o principal instrumento de indução à coordenação e cooperação intergovernamental utilizado pelo executivo federal nas últimas décadas. O formato utilizado previu, em diferentes momentos, a condicionalidade ou não de repasses, bem como controles mais ou menos rígidos.

Contudo, a presente pesquisa não tem como objeto a investigação das razões pelas quais a estrutura de incentivos utilizadas na política de segurança, de um modo geral, não foram suficientes para o alcance de um cenário de coordenação ou cooperação intergovernamental. Mais precisamente, busca-se com esta investigação entender os critérios que orientaram o uso do instrumento de convênios, utilizado para oportunizar os repasses das transferências discricionárias pelo governo do Estado de Minas Gerais na área da segurança pública. Necessário, no entanto, devido à importância desse instrumento no histórico dessa área, contextualizar as diferentes correntes teóricas que tratam do tema.

3.3 TRANSFERÊNCIAS DISCRICIONÁRIAS E POLÍTICAS DISTRIBUTIVAS

O grande destaque das investigações acerca dos impactos das transferências discricionárias está nos estudos sobre políticas distributivas (*distributive politics*)²⁹. Diversos

²⁹ Campo da Ciência Política dedicado ao entendimento de como partidos políticos distribuem benefícios que podem ser direcionados a populações ou geografias específicas (e.g., bens públicos, isenções fiscais), com o propósito de otimizar perspectivas eleitorais (NUNES, 2015).

autores se debruçaram sobre o tema para entender de que maneira o recurso das transferências intergovernamentais são utilizados pelos atores políticos.

A literatura se motiva principalmente pelo fato de que tais transferências permitem, como já dito, a aplicação de recursos em um contexto de rigidez orçamentária, fator que avulta seu impacto político-social, ainda que diante a um reduzido impacto econômico. Ademais, busca-se possível fundamento que explique as escolhas quanto à sua aplicação, uma vez que, para aquelas fixadas em lei, o intuito é de conhecimento prévio.

Isto posto, a literatura tem considerado três fatores determinantes para a distribuição desses recursos, são eles: políticos-partidários, (re)distributivos e relacionados à capacidade técnica (SOARES; MELO, 2016). Em geral, a discussão em torno dos condicionantes para as transferências voluntárias vem sendo analisadas precipuamente da perspectiva dos fluxos da União para os municípios (e.g., NUNES, 2015; SOARES; MELO, 2016; BERTHOLINI; PEREIRA; RENNÓ, 2018). Em contrapartida, estudos das transferências dos estados para os municípios têm se restrito a certas Unidades da Federação (e.g., PUTTOMATTI, 2013, e BUENO, 2017, sobre São Paulo; KARRUZ et al., 2017, sobre Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo) e a áreas específicas de políticas públicas (e.g., CECÍLIO, 2014, KARRUZ; MARTINS, 2017, sobre assistência social em Minas Gerais). Além disso, conforme será detalhado adiante, de um modo geral os achados indicam que os repasses voluntários estão principalmente associados a fatores de natureza política, sendo que para os demais condicionantes, não se pode dizer de evidências que indiquem associações robustas.

A construção do quadro (Quadro 3.1) visou a organização dos argumentos que são apresentados a seguir, situando-os em relação as literaturas pertinentes. Importa ressaltar, contudo, que a literatura tanto sobre segurança pública quanto sobre políticas distributivas reúne muito mais referências do que as que serão listadas a seguir e, por isso, a elaboração do quadro não se orientou com o objetivo de ser exaustiva, apenas registrou as principais associações especificadas na literatura utilizada.

Quadro 3.1 – Influências sobre transferências voluntárias identificadas na literatura revisada

Influência sobre transferência voluntária	Referências
<i>Painel A: Condicionante político-partidário</i>	
Alinhamento partidário entre executivo estadual e municipal	Bertholini, Pereira e Rennó (2018) Brollo e Nannicini (2012) Bueno (2017) Karruz et al. (2017) Meireles (2018) Miranda (2017) Nunes (2015) Putomatti (2013) Soares e Melo (2016)
Alinhamento partidário entre prefeito e coalizão governativa do governador	Arretche e Rodden (2004) Bueno (2017) Karruz et al. (2017) Meireles (2018) Miranda (2017) Neto e Simonassi (2013) Nunes (2015)
Apoio eleitoral ao governador	Arretche e Rodden (2004) Karruz et al. (2017) Nunes (2015) Soares e Melo (2016)
Ano eleitoral	Soares e Melo (2016) Karruz et al. (2017)
<i>Painel B: Condicionante contextual/ socioeconômico</i>	
Desenvolvimento humano	Arretche (2012) Bertholini, Pereira e Rennó (2018) Karruz et al. (2017) Miranda (2017) Soares e Neiva (2011) Zucco (2008)
Desenvolvimento econômico	Baião, Cunha e Souza (2017) Karruz et al. (2017) Miranda (2017) Nunes (2015) Soares e Melo (2016)
Densidade populacional	Baião, Cunha e Souza (2017) Karruz et al. (2017) Miranda e Cossio (2008)
<i>Painel C: Condicionante técnico</i>	
Capacidade do Estado em prospectar convênios	Goldstein e You (2017) Miranda (2017) Soares e Melo (2016)

Fonte: Elaboração Própria

3.3.1 Fatores Políticos - Partidários

O argumento teórico por trás dos condicionantes políticos partidários repousa principalmente na noção de que gestores empregam esses recursos com vistas a alcançar objetivos eleitorais, como preveem estudiosos da *distributive politics* (e.g., STOKES et al., 2013; NUNES, 2015; BUENO, 2017). No entanto, há diferentes correntes teóricas que devem ser consideradas neste ponto.

Em resumo, faz-se importante destacar os diferentes caminhos possíveis para o alcance dos objetivos eleitorais, quais sejam: (a) através do alinhamento partidário entre executivos, ou seja, prefeito e presidente, governador e presidente ou prefeito e governador pertencerem ao mesmo partido; (b) através do alinhamento da coalizão governativa, ou seja, prefeito ou governador pertencer a um dos partidos que compõe a coalizão do presidente – o mesmo entre prefeito e governador; ou ainda (c) apoio eleitoral no estado ou município, o que significa que o presidente teve considerável número de votos a seu favor no território (da mesma forma o governador em relação aos municípios). Dito isso, salienta-se que para cada caminho apontado, há diferentes possibilidades de análise, que serão trabalhadas pontualmente a seguir.

O posicionamento mais frequente na literatura defende que o alinhamento partidário junto aos executivos de outros níveis de governo favorece os municípios brasileiros, tanto no que se refere ao número de convênios firmados quanto aos valores repassados por meio dos convênios (ALBUQUERQUE; KARRUZ, 2018). Um argumento que sustenta essa premissa, testada e confirmada por diversos estudos (e.g., PUTTOMATTI, 2013; NUNES, 2015; SOARES; MELO, 2016; KARRUZ et al., 2017) é dado por Soares e Melo (2016), que afirmam ser razoável supor que presidentes possam beneficiar os municípios governados por prefeitos correligionários, no intuito de fortalecer sua base partidária. Na sequência deste argumento, Brollo e Nannicini (2012) explicam que, ao favorecer aliados políticos, evita-se o risco de reivindicação de créditos políticos (*credit claiming*) por parte dos opositores. Para este último argumento, os autores observam que, preferir o envio de recursos aos opositores, os deixariam de mãos atadas (ALBUQUERQUE; KARRUZ, 2018).

No entanto, há trabalhos, como os de Arretche e Rodden (2004) e Amorim Neto e Simonassi (2013), que não encontraram evidências, a nível estadual, de que a coincidência partidária entre executivos seja determinante para a alocação de recursos via transferências intergovernamentais. De outro modo, estes trabalhos concluíram que a utilização deste instrumento, se deu como forma de fortalecer seu apoio eleitoral e sua coalizão governativa, respectivamente. Desta maneira, Amorim Neto e Simonassi (2013) afirmaram que, formar e

manter coalizões governativas se sobrepõe aos critérios de equidade na distribuição de recursos. Por outro lado, Arretche e Rodden (2004) defendem que os municípios que oferecem maior apoio eleitoral ao presidente são privilegiados nos repasses.

Sob o mesmo prisma, qual seja, o foco no apoio eleitoral, Arretche e Rodden (2004) ponderam, todavia, que municípios que não se destacaram pelo apoio eleitoral, também podem vir a ser foco de repasses das transferências na medida em que a estratégia do presidente consistir em conquistar votos mediante incentivos financeiros (SOARES; MELO, 2016). Este último argumento, contudo, é contestado por Cox e McCubbins (1986) quando afirmam que partindo do pressuposto de que políticos são avessos ao risco, a estratégia mais racional do ponto de vista de maximização de votos, é investir mais recursos prioritariamente na mobilização de eleitores do partido, em seguida dos eleitores de comportamento volátil (*swing-voters*) e em último caso nos eleitores da oposição (BORGES, 2013 *apud* COX; MCCUBBINS, 1986).

Na mesma linha adotada por Arretche e Rodden (2007), Natália Bueno (2017) analisa que, a preferência pelo envio de recursos a municípios não alinhados politicamente pode ocorrer na medida em que eleitores atribuem seu bem estar social à diferentes autoridades políticas e, dessa maneira, seus descontentamentos podem ferir a popularidade tanto dos governantes locais como do governante central (ALBUQUERQUE; KARRUZ, 2018). A saída encontrada por Bueno (2017) para evitar o roubo de crédito político, nesses casos, está nos repasses enviados diretamente a entidades sem fins lucrativos. Em seu trabalho sobre transferências da União (TVUs), a autora mostrou que as Organizações não-governamentais (ONGs) dos municípios sem alinhamento entre os executivos tendem a receber mais recursos, em comparação àquelas com sede em municípios alinhados politicamente ao governo federal. Conclusão semelhante teve Giulia Putomatti (2013) que, ao analisar as transferências no estado de São Paulo, observou a presença de condicionantes distintos para transferências a depender do tipo de conveniente, se prefeitura ou entidade. A inclusão das entidades sem fins lucrativos na literatura sobre repasse de transferências voluntárias se encaixa de maneira singular a realidade da política de segurança em Minas Gerais, dado que, Albuquerque e Karruz (2018) identificaram que as entidades foram mais beneficiadas que as prefeituras, tanto em número quanto em valores de convênios.

Conforme demonstrado pela Figura 3, às transferências para entidades, assim como para prefeituras, compõe o rol de opções disponíveis aos gestores, dentre as transferências discricionárias, para cultivar apoio político. No entanto, Bueno (2017) pondera que para cada tipo de transferência aplica-se um mecanismo distinto para o alcance de um mesmo objetivo.

Ainda sobre entidades privadas sem fins lucrativos, importante contextualizar sua atuação política-social no Brasil. Segundo Bueno (2017) tais entidades são importantes prestadores de serviços em diversos países, assim como no Brasil. Lopez e Bueno (2012) identificam duas razões para o crescimento da interação entre essas entidades e o Estado brasileiro a partir da década de 1990. A primeira razão, corresponde a uma nova orientação governamental, materializada em mudanças legais, que visou o aumento do número de políticas públicas operadas em cooperação com as entidades sem fins lucrativos, as quais passaram a serem vistas como parceiras. A segunda, por fim, diz respeito à redução das fontes de financiamento internacional, que alimentavam os projetos de uma fatia relevante das entidades, tornando-as também dependentes e interessadas em recursos governamentais. No cenário mineiro, as Associações de Proteção e Assistência aos Condenados (APACs) são exemplos de entidades sem fins lucrativos que se alimentam de recursos públicos.

Voltando a análise dos condicionantes políticos e seguindo pela corrente que versa sobre alinhamento partidário entre executivos como determinante para o repasse de transferências discricionárias, partimos para outro caminho lógico, no qual ressalta-se os achados de George Avelino, Ciro Biderman e Natalia Bueno (2015). Os autores identificaram que não só o alinhamento entre chefes do executivo, mas também o alinhamento dos partidos dos prefeitos com os dos ministros do governo federal favorece o repasse de transferências voluntárias. Quanto a isso, Avelino, Biderman e Bueno (2015) chamam atenção para o fato de que essa decisão aparenta saliente caráter político, dado que os testes não indicaram repasses vinculados à fragilidade socioeconômica das localidades beneficiadas. Todavia, o fator socioeconômico não é desprezado, uma vez que, segundo os autores, este parece ser determinante para a decisão do tipo de conveniente, posto que, quanto menor a renda *per capita* do município, menor o nível educacional e maior a taxa de pobreza, também será maior a transferência *per capita* para entidades sem fins lucrativos.

Relativizando os resultados que indicam a estratégia dos governantes em recompensar prefeitos correligionários, Fernando Meireles (2018) investiga, no âmbito do Governo Federal, se o alinhamento partidário afeta a demanda por transferências voluntárias dos governos municipais para o do Governo Federal. Os achados de Meireles mostram que, ser do mesmo partido do presidente influencia substancialmente no número de propostas e no volume de recursos pleiteados pelos prefeitos. Rebecca Goldstein e Hye Young You (2017), na mesma linha, afirmam que, a fim de contornar o desalinhamento partidário entre estados e municípios, governos municipais recorrem diretamente ao executivo federal para pleitear recursos (MEIRELES, 2018).

Em síntese, as diferenças entre os argumentos propostos giram em torno de uma mesma premissa, qual seja, a de que governos centrais distribuem recursos com base em interesses eleitorais, tendo como norte a maximização de suas chances eleitorais de reeleição em detrimento de maximizar o bem da população (AVELINO; BIDERMAN; BUENO, 2015). Porém, muito embora os resultados indiquem claro viés político eleitoral no uso das transferências discricionárias, Bertholini, Pereira e Rennó (2018) apontam que as Transferências Voluntárias da União originadas por emendas parlamentares mostram efeitos positivos sobre indicadores de saúde, educação, emprego e renda das localidades beneficiadas. Esse impacto, contudo, exhibe retornos decrescentes, sendo, portanto, dissipativo ao longo do tempo – por exemplo, o efeito das transferências sobre a mortalidade infantil deixa de ser significativo após o quinto ano de recebimento. Esse resultado indica, segundo Bertholini e colegas (2018) que se por um lado as transferências voluntárias mostram-se eficientes no que corresponde a seu caráter político, já que políticos se interessam na execução e nos créditos políticos dos projetos custeados, de outro, a ausência de uma coordenação, ou seja, a forte heterogeneidade de aplicação destes recursos, leva à concentração das transferências em alguns municípios e, por consequência a dissipação de efeitos, uma vez que esses recursos não sustentam ações de grande impacto ou continuadas, o que por sua vez mina o potencial redistributivo destes repasses (ALBUQUERQUE; KARRUZ, 2018).

3.3.2 Fatores Redistributivos

Outro fator condicionante frequentemente investigado para a decisão de alocação de recursos discricionários em determinado território são os fatores redistributivos. No entanto, dentre as transferências fiscais intergovernamentais, as discricionárias não objetivam equalização fiscal. Esta atribuição é conferida principalmente, conforme apresentado na primeira seção do capítulo, às transferências obrigatórias, como o FPM e FPE. Nesse sentido, Arretche (2012, p. 186) chama a atenção para o impacto pouco expressivo das transferências voluntárias sobre os orçamentos municipais, quando comparadas às demais transferências: “embora as transferências negociadas possam ter alguma relevância nas negociações políticas entre o presidente e os parlamentares, [...] a oferta de serviços públicos locais não depende de relações políticas, sejam elas partidárias ou individuais” (ALBUQUERQUE; KARRUZ, 2018).

A despeito disso, há autores que defendem ser a redistribuição uma das características assumidas pelas transferências voluntárias, seja como meio para promover intencionalmente a equalização fiscal (XAVIER, 2010) ou como consequência de estratégia eleitoral. Esse último

ponto está associado a uma literatura que acredita que, em certas condições, os governantes teriam fortes incentivos para alocar recursos segundo uma lógica redistributiva, uma vez que os retornos eleitorais das políticas públicas estariam inversamente associados à renda da clientela atingida. Este argumento, testado empiricamente por Cláudio Zucco (2008), encontra amparo nas leituras sobre clientelismo e política distributiva. Segundo o autor, há forte tendência entre o eleitorado mais pobre em votar no candidato do governo, independente de quem o seja. Sobre isso a literatura explica que o impacto no gasto governamental sobre o bem-estar dos eleitores mostra-se maior nas regiões atrasadas do que nas regiões ricas, vez que geralmente as primeiras dependem em grande medida de auxílio governamental (BORGES, 2013). Há também estudos que apontam no sentido de que tal recurso, vez que discricionário e incondicional, serviria como instrumento para “apagar incêndios”, como afirma Prado (2001). O autor descreve as transferências como um mecanismo de resgate para as localidades que necessitem de socorro financeiro (PRADO, 2001).

Tomando a ambiguidade teórica como ponto de partida, verifica-se que a literatura que investiga o caráter redistributivo das transferências discricionárias não apresenta resultados convergentes (SOARES; NEIVA, 2011; ARRETCHE, 2012; NUNES, 2015; SOARES; MELO, 2016; BAIÃO; CUNHA; SOUZA, 2017; BERTHOLINI; PEREIRA; RENNÓ, 2018). Soares e Neiva (2011) utilizam-se do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos estados para verificar a hipótese redistributiva das transferências voluntárias da união. Os autores concluem pela confirmação da hipótese, uma vez que identificam certa tendência em favorecer estados menos desenvolvidos. Felipe Nunes (2015) por outro lado, utilizando o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM)³⁰ para classificar as localidades, não encontrou associação entre pobreza e o recebimento de transferências voluntárias nos municípios. A pesquisa de Nunes (2015), contudo, trabalha com dois níveis: o primeiro, onde é analisado o universo de todos os municípios a fim de verificar quais receberam, ou não, os recursos via transferências discricionárias; e um segundo, onde se analisa o universo reduzido, somente dos municípios que receberam repasses via TVUs. No segundo caso, Nunes (2015) observou que, dentre os municípios que receberam os repasses via TVUs, há uma relação negativa entre o montante repassado e o IFDM, o que indica que neste recorte, municípios menos vulneráveis receberam menos recursos de transferências que os municípios mais vulneráveis. De modo

³⁰ O Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) se assemelha ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) porém é editado anualmente. O IFDM varia entre zero e um, sendo que quanto mais próximo a um, mais alto o nível de desenvolvimento.

semelhante, porém através de variáveis diversa, Soares e Melo (2016), observaram que municípios mais ricos, ou seja, com receita tributária *per capita* mais elevada, receberam mais transferências. Esse caso, salientam os autores, aponta para um caráter não redistributivo, tal como em Nunes (2015).

Outros estudos se empenharam em discutir a capacidade das transferências em promover equalização fiscal, analisando as variáveis selecionadas de forma desagregada, como é o caso de Baião, Cunha e Souza (2017). Os autores dividiram em quatro níveis os graus possíveis de equalização: *inequalização forte*, *inequalização fraca*, *equalização fraca* e *equalização forte*. No caso das transferências discricionárias, Baião e colegas (2017) encontraram *forte equalização* para os critérios de População Acima de 60 anos e População em Idade Escolar e atestaram a *inequalização fraca* para os critérios associados à população em extrema pobreza e a capacidade fiscal associada ao PIB *per capita*. Importante mencionar que a análise dos autores alcançou 5.565 municípios brasileiros, a partir da perspectiva das transferências da União.

Interessante notar a semelhança dos achados de Carolyn Miranda (2017) com os de Baião e colegas (2017), ainda que seus universos sejam distintos. Miranda (2017) investiga os repasses de transferências voluntárias no estado de Minas Gerais sob a ótica dos três condicionantes aqui representados. No que se refere ao condicionante redistributivo, a autora verifica que os recursos transferidos via convênios do Executivo Estadual para seus municípios estão fortemente associados com os valores transferidos por meio do FPM, ou seja, os municípios que mais recebem recursos do fundo são os que mais recebem transferências discricionárias. Por outro lado, há associação positiva com a variação do PIB, significando que quanto maior o PIB municipal maior o repasse de transferências voluntárias, resultado convergente ao observado por Soares e Melo (2016) e Baião e colegas (2017), e que aponta uma importante inequalização fiscal destes repasses.

Miranda (2017) defende que, uma vez que o caráter redistributivo é constituinte dos fundos de participação, tendo para isso estabelecido critérios populacionais e de renda para o repasse, a variação positiva das transferências discricionárias em associação ao FPM, apontaria para a existência de um condicionante redistributivo. Chama a atenção o fato de que, no trabalho de Baião e colegas (2017) tanto as transferências voluntárias quanto o FPM tiveram resultados semelhantes na equalização das variáveis propostas pelos autores, se diferenciando apenas no que se refere ao crescimento percentual da população e na renda domiciliar per capita. Sobre isso, ressalta-se a diferença entre renda domiciliar per capita e PIB. Conforme explica Miranda

(2017), nem sempre os municípios com índices maiores do PIB são aqueles mais desenvolvidos segundo critérios sociais.

Os achados dos autores permitem conjecturar sobre a possível causa dos diferentes resultados encontrados nos trabalhos que se propuseram investigar o condicionante distributivo, qual seja, a composição da variável escolhida como proxy para demanda municipal, se mais associada ao nível de riqueza do município ou ao desenvolvimento humano de seus cidadãos.

3.3.3 Fatores Técnicos

Por fim, os condicionantes técnicos referem-se à capacidade dos municípios de captar receitas por meio de convênios. O argumento que se coloca é que municípios com mais recursos técnicos (principalmente de pessoal) seriam mais beneficiados pelos repasses das transferências voluntárias, uma vez que estariam melhor capacitados a prospectar convênios e a cumprir as exigências necessárias para firmá-los.

A sustentação para este argumento repousa no fato de que a celebração de convênios, instrumento comumente utilizado para o repasse de recursos via transferências voluntárias, estabelece uma série de requisitos para a legibilidade do conveniente. No plano federal, A Secretaria do Tesouro Nacional disciplina³¹ que os requisitos para a celebração de convênios passam pela apresentação de um plano de trabalho, comprovação de adimplência em diferentes âmbitos e prestação de contas de convênios anteriores. Tais requisitos demonstram a dificuldade em pleitear convênios e a conseqüente necessidade de competência técnica para tal.

Sobre a demanda por convênios, importante considerar o argumento por trás da investigação desenvolvida por Meireles (2018). Segundo o autor, o reconhecimento por parte dos municípios alinhados politicamente de uma maior probabilidade em ter sucesso com a prospecção dos convênios os colocam em vantagem em relação aos municípios não alinhados. Isto porque, segundo Meireles seria razoável supor que um prefeito que sabe que terá suas requisições atendidas investirá mais recursos e tempo - para enviar mais pedidos ou requisitar maior volume de transferências, enquanto que por outro lado, o prefeito não alinhado evitaria desperdiçar esforços solicitando menos (MEIRELES, 2018). Apesar do ponto central do argumento se encaixar no condicionante político partidário, sua simbiose com os aspectos técnicos é também relevante para esta secção, na medida em que, o alinhamento pode resultar na decisão do prefeito em investir em capacidade técnica para pleitear recursos ou ainda

³¹ Instrução Normativa nº 1 (BRASIL,1997).

redirecioná-la para que se pleiteie em outra instância (CAMMISA, 1995 apud MEIRELES, 2018; GOLDSTEIN; YOU, 2017), o que significa que ter ou não capacidade técnica poderia não ser decisivo na decisão sobre pleitear recursos via convênios.

Os achados de Soares e Melo (2016), sob outra ótica, sugerem que municípios mais ricos recebem mais recursos *per capita*, atribuindo esse resultado ao fato de que municipalidades prósperas tendem a dispor de maior capacidade técnica. Miranda (2017) por outro lado, chegou à conclusão diversa ao utilizar a receita tributária municipal como indicador, dado que este não foi estatisticamente significativo.

Das três famílias de condicionantes, esta é a que recebeu, até aqui, menos atenção na literatura. Por esta razão, não foram encontradas outras formas, nos estudos sobre transferências voluntárias, de operacionalizar a capacidade técnica dos entes municipais. No entanto, em estudos que aferem, por diferentes razões, a capacidade burocrática dos municípios, verifica-se que a escolaridade dos servidores e a proporção de estatutários sobre celetistas, vem sendo utilizadas como *proxy* (BATISTA, 2015; SÁTYRO; CUNHA; CAMPOS, 2016; MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2017). O argumento para profissionalização combina aspectos relacionados a estabilidade que por sua vez se associa a autonomia e a menor propensão em a sofrer influência pela esfera política, com os relacionados à expertise técnica (BATISTA, 2015; MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2017).

3.4 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Assim como no cenário federal, as transferências voluntárias ocorrem tipicamente nos estados por meio de convênios chamados “de saída”, firmados pelas secretarias responsáveis conforme a área da aplicação final do recurso que poderia ser destinado a prefeituras ou a entidades privadas sem fins lucrativos. As transferências podem ser originadas por iniciativa do Executivo, ou por emenda parlamentar ao projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA).

Em Minas Gerais a celebração de convênios para o repasse de transferências voluntárias precisa estar de acordo com uma série de normativas próprias, entre elas a legislação mineira – especialmente a Lei nº 14.184/2002, que dispõe sobre processos administrativos no âmbito da administração pública estadual. Não obstante as normativas locais³², a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei nº 101/2000 também dá diretrizes para a formalização desses acordos.

³² Decreto nº 43.635, de 20 de outubro de 2003; Decreto nº 46.319, de 26 de setembro de 2013; Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (MIRANDA, 2017).

Há diferentes maneiras para a propositura de convênios, podendo vir por demanda das secretarias de estado, indicação de emenda parlamentar por algum deputado (MIRANDA, 2017) ou, ainda, pela apresentação de demanda por algum ator político, seja municipal ou estadual. Independente da forma como se originou a demanda pela celebração do convênio, ele deve ser incluído na proposta encaminhada para aprovação pelo Poder Legislativo. Durante o processo de aprovação da LOA, o Legislativo pode promover mudanças na estrutura da lei, o que por sua vez pode alterar o planejamento realizado pelo Executivo, por exemplo. O documento final é encaminhado para o Executivo para publicação e posterior execução. Importante mencionar que, aproximadamente 30 dias após a publicação da LOA, o Poder Executivo publica o Decreto de Planejamento Orçamentário (DPO) que estabelece limites de gasto para o ano e que, normalmente, é inferior aos limites estabelecidos na lei orçamentária.

O processo burocrático orçamentário permite que convênios firmados possam não ser executados por falta de recurso ou outras razões que levem à ausência de autorização do gasto. Esse risco é comum para diversas áreas e ações do Poder Executivo, com exceção daquelas que possuem restrições legais. No entanto, transferências voluntárias encontram mais riscos de não serem executadas por possuírem maior flexibilidade administrativa e sujeição ao poder discricionário do Executivo. Sob esse aspecto, ressalta-se que a vontade expressa do Executivo, assim como o bom relacionamento com deputados, são variáveis importantes na decisão de alocar ou não recursos advindos de transferências voluntárias (MIRANDA, 2017 apud LIMONGI E FIGUEIREDO, 2005).

Não obstante ao processo orçamentário e administrativo, o cumprimento de exigências impostas aos possíveis convenientes, sejam eles prefeituras ou entidades, também são determinantes para a efetivação dos repasses. Essas exigências obedecem tanto aos critérios impostos pela LRF, quanto àqueles definidos em legislação estadual, inclusive à Lei de Diretrizes Orçamentárias. Dentre as exigências estão: comprovação, por parte do beneficiário, de estar em dia quanto aos seus deveres fiscais e responsabilidades financeiras, bem como quanto à prestação de contas de recursos antes recebidos; cumprimento dos mínimos constitucionais; e exigência de contrapartida financeira, com previsão orçamentária correspondente.

Sobre este último aspecto, verifica-se que nas LDOs do Estado de Minas Gerais, o cálculo de contrapartida está associado aos valores recebidos em FPM e ICMS em diferentes situações. Após o cálculo, identifica-se em que faixa de contrapartida os municípios irão se encaixar: até 2009 a LDO estabelecia três faixas, quais sejam, 1%, 5% e 10%, mas após 2009 passou a considerar a contrapartida no valor de 0,5% em relação ao valor conveniado.

O rol de documentos exigidos³³, que pode ser mais ou menos extenso a depender do objeto, aponta para uma necessidade de qualificação técnica. Isso pode ser percebido na exigência de elaboração, por exemplo, de projetos em formato de planos de trabalho (MIRANDA, 2017). Além disso, a depender do objeto ou serviço a ser conveniado, os documentos exigidos podem onerar substancialmente o conveniente, como é o caso de licenças ambientais e projetos de engenharia (SOARES; MELO, 2016).

Em síntese, este capítulo contribuiu para localizarmos as transferências discricionárias no federalismo fiscal brasileiro e identificar o lugar que ocupam no âmbito das transferências intergovernamentais. Outrossim, destacou-se como a literatura considera as razões que orientam a sua distribuição, seja entre os entes governamentais ou entidades. A estruturação deste capítulo somado ao esforço de reconstrução da trajetória da política de segurança pública no Brasil, buscou fornecer subsídios para o debate quanto ao papel das transferências voluntárias especialmente no que se refere as relações entre governos nesta área de política. Sendo assim, objetivo deste trabalho envolve retratar a distribuição das transferências voluntárias do Estado de Minas Gerais a seus municípios e entidades, com foco nos repasses voltados à viabilização de ações de segurança pública. Para tanto iremos considerar os condicionantes de natureza política partidária, redistributiva³⁴ e de capacidade técnica dos repasses via convênios. Também com base na literatura explorada, partimos do entendimento de que segurança pública seja uma área de política centrífuga, onde a prerrogativa de *policy decision-making* encontra-se dispersa e onde a importância estratégica das transferências discricionárias seria potencialmente maior, justamente pela falta de um sistema federativo efetivo de regulação e financiamento.

No capítulo seguinte serão endereçadas as hipóteses da pesquisa bem como a abordagem metodológica utilizada para testá-las.

³³ Lista de documentos exigidos disponível no portal Sistema de Gestão de Convênios e Parcerias. Disponível em: <http://www.sigconsaida.mg.gov.br/checklists-2/>. Acesso em 25 mar. 2020.

³⁴ Optou-se por renomear o condicionante redistributivo dado que, pela especificidade da política pública de segurança pública, foram acrescentadas novas variáveis para as quais não foram identificadas literatura prévia.

4 HIPÓTESES E ABORDAGEM METODOLÓGICA

Após ter contextualizado a trajetória da política de segurança pública no Brasil pós-redemocratização e apresentado a discussão teórica pertinente ao tema, tendo como objeto de investigação as transferências discricionárias do estado de Minas Gerais na segurança pública para seus municípios e entidades entre 2008 e 2015, elaboraram-se oito hipóteses. Como poderá ser visto, elas levam em consideração os condicionantes político-partidários, distributivos e técnicos apresentados no Quadro 3.1, do capítulo precedente.

Na sequência, o capítulo trará uma seção sobre os dados da pesquisa, no qual foram listadas as informações coletadas e suas respectivas fontes bem como a estrutura final do banco construído para as análises. Por fim, a última seção se concentrará na exibição e explicação dos métodos utilizados para alcançar os resultados que serão discutidos no capítulo seguinte. Passasse, portanto, a apresentação das hipóteses.

4.1 HIPÓTESES

No que corresponde ao condicionante político-partidário, e tendo como premissa a estratégia apelidada por Bueno (2017) de *bypassing the enemy*, tem-se a seguinte hipótese:

H1: Alinhamento partidário entre prefeito e governador associa-se com maior probabilidade de convênios com prefeituras (e com valores per capita mais altos para esse tipo de conveniente) e menor probabilidade de convênios com entidades (e com valores per capita mais baixos para esse tipo de conveniente).

Essa hipótese confirmar-se-á na medida em que a coincidência partidária entre executivos municipal e estadual ou pertencimento do prefeito a algum partido da coalizão governativa do governador resultar em uma associação positiva para convênios com prefeituras e negativa³⁵ para convênios com OSCs. Essa hipótese se apoia na noção de que governadores direcionam mais recursos de transferências discricionárias para prefeituras cujo prefeito é aliado, como forma de fortalecer a base política do governante estadual. Essa estratégia estaria combinada com o *bypassing* de prefeitos não aliados, como forma de evitar o roubo de crédito

³⁵ Conforme será demonstrado adiante, a associação negativa captada pelo modelo não necessariamente se traduz em um coeficiente de sinal negativo, uma vez que a interpretação dos coeficientes varia conforme o método de estimação escolhido.

político: nas localidades em que não haja alinhamento, as transferências discricionárias seriam canalizadas para as entidades, em detrimento das prefeituras.

A dimensão política também é representada pelo apoio eleitoral do governador, traduzido em percentual de votos. Assim, propõe-se a hipótese abaixo:

H2: Municípios onde o governador obteve maior apoio eleitoral formalizam mais convênios (e com valores per capita mais altos).

Para esta dimensão, espera-se alguma associação entre o apoio ao governador e a decisão sobre a contratação repasses voluntários. No entanto, não se construiu hipótese direcional, já que a literatura concernente à estratégia de *bypassing* não considera o apoio ao governador como covariável de interesse. Esta dissertação inova nesse sentido, explorando uma potencial manifestação do fator eleitoral na distribuição de recursos – aqui representada por uma variável *dummy* indicando se o governador recebeu um percentual de votos no município maior que o percentual de votos médio nos municípios do estado.

Passando-se para o condicionante distributivo, tomou-se aqui uma compreensão ampliada desse condicionante, incluindo fatores contextuais e socioeconômicos. São consideradas variáveis explicativas canônicas (como tamanho populacional e PIB per capita), algumas inovações (para captar, por exemplo, concentração de convênios em certas localidades), além de atributos municipais específicos ao tema da segurança pública.

De modo geral, há alguma unicidade de entendimento da literatura no que tange ao tamanho populacional como fator na distribuição de recursos discricionários. Portanto, tem-se a seguinte hipótese:

H3: Municípios com maior tamanho populacional formalizam mais convênios (e com valores per capita mais altos).

A justificativa na qual repousa tal suposição é que municípios mais populosos produzem demandas mais salientes e mais complexas, além de possuírem maior contingente de eleitores – fatores que, defensavelmente incidem no retorno eleitoral de transferências discricionárias.

Em contraposição, as variáveis propostas pelos trabalhos anteriores relacionadas aos índices socioeconômicos e de saúde fiscal dos municípios não sustentam uma hipótese direcional. Testa-se, pois, a expectativa a seguir:

H4: Outros aspectos socioeconômicos e fiscais das localidades se associam com a formalização de convênios (e com valores conveniados per capita).

Embora as dimensões socioeconômica e fiscal sejam comumente abordadas na literatura, os achados de trabalhos anteriores não parecem convergir para um entendimento prevalente, nem há sustentação teórica definitiva para um argumento distributivo. Esses aspectos foram mensurados por diferentes indicadores em cada um dos trabalhos e, por esta razão, optou-se por considerar nesta análise um rol amplo de variáveis (detalhadas no Quadro 4.1). Adicionalmente, como elementos contextuais, consideram-se variáveis que indicam concentração de convênios, com o intuito de identificar se há recorrência de transferências discricionárias em certas localidades.

Em relação às variáveis específicas à política de segurança pública, são examinadas as hipóteses *H5* e *H6*, a seguir:

H5: Municípios com maior número de crimes violentos formalizam mais convênios (e com valores per capita mais altos).

O sinal esperado para essa associação é a ocorrência do mesmo nível de correlação, tanto para prefeituras quanto para entidades, tendo em vista que a redução da criminalidade ou, ao menos, a sensação de maior investimento na redução da criminalidade é benéfica tanto social quanto politicamente para prefeitos, mas, principalmente, para governadores.

Entende-se ainda que a existência de equipamentos de segurança pública no município pode interferir no volume de recursos percebidos via transferências discricionárias. Assim, propõe-se a hipótese abaixo:

H6: Municípios equipamentos da segurança pública formalizam mais convênios (e com valores per capita mais altos).

Devido à relevante participação de ONGs na execução de ações voltadas à segurança pública nos municípios, supõe-se que a existência de equipamentos motive o envio de recursos para prefeituras ou entidades. Considera-se equipamento toda e qualquer estrutura que tenha como foco a execução de políticas de segurança pública, quais sejam, cadeias, presídios, centros socioeducativos, delegacias, entidades como APACs e as que atuam na prevenção da criminalidade ou na relação com egressos. Entende-se que nos locais onde existem esses equipamentos, frequentemente de gestão estadual, haverá uma relação (i) indenizatória para o município, de maneira a compensá-lo pelas possíveis disfunções causadas pela presença das estruturas, e ou (ii) de suporte, para manutenção e investimento. Nesse sentido, entende-se que para os equipamentos que compõe a máquina pública, tais como Guardas Municipais, não se vê razões para o impacto em relação aos convênios com entidades. Sendo assim, não se estabelece, nestas hipóteses, a direção provável entre existência desses equipamentos e transferências discricionárias para entidades. Importante frisar, por fim, que das variáveis consideradas para representar a existência de equipamentos, apenas as relacionadas às APACs e às Guardas Municipais puderam ser aproveitadas nos modelos, devido a inconsistências encontradas nas demais³⁶.

Quanto ao condicionante técnico, definiram-se duas hipóteses, a saber:

H7: Municípios com maior capacidade técnico-burocrática formalizam mais convênios com prefeituras (e com valores per capita mais altos com esse tipo de conveniente).

Essa hipótese está alicerçada na ideia, trazida por Soares e Melo (2016), de que “municípios com menor disponibilidade de recursos financeiros, humanos e tecnológicos podem encontrar dificuldades para atender as exigências para celebrar e executar os convênios”

³⁶ Dentre as variáveis disponíveis no Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), da Fundação João Pinheiro, foram inicialmente consideradas para esta análise: crimes violentos, sede de comarca, existência de delegacia e existência de unidade prisional. Contudo, após exame das variáveis, identificaram-se possíveis incongruências em diversas delas. No caso de crimes violentos, parece haver uma incomparabilidade entre os anos da série temporal, na medida em que, a partir do ano de 2013 a definição de crimes violentos deixou de ser composta por cinco modalidades delitivas e passou a ser composta por nove modalidades delitivas. Essa alteração, que afeta igualmente todas as municipalidades, pode ser contornada com a aplicação de efeitos fixos do ano. Já quanto às variáveis existência de delegacia de Polícia Civil (distrital ou especializada) e existência de penitenciária, observou-se redução ou aumento abrupto na série temporal, o que motivou o descarte dessas variáveis. No caso das delegacias, registrou-se presença em 578 municípios em 2011, 65 em 2012, e 343 em 2014; no caso das penitenciárias, o registro foi de 249 municípios em 2013 e 525 em 2014. A variável sobre existência de APAC foi construída a partir da consulta ao Portal da Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados (FBAC), com informações de unidades em funcionamento e em implantação. Por sua vez, o indicador sobre presença de guarda municipal foi extraído da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

(SOARES; MELO, 2016, p. 554). Nesse sentido, municípios com maior disponibilidade financeira teriam condições de contar com pessoal técnico mais qualificado, o que poderia incidir em maior captação de recursos via convênios, dada a complexidade do processo. Aqui, são utilizados o percentual de estatutários e a escolarização dos burocratas municipais da administração direta (BATISTA, 2015; MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2017) como *proxies* de capacidade técnica, já que tais atributos poderiam impactar positivamente a prospecção de recursos e a implementação de políticas públicas. Esses fatores não respaldam, em princípio, a formalização de convênios com entidades e, por esta razão, espera-se associação positiva para convênios com prefeituras e nenhuma associação com convênios com entidades.

Por fim, em relação à capacidade de gestão do município na segurança pública, a expectativa é a que segue:

H8: Municípios com maior densidade institucional na área de segurança pública formalizam mais convênios (e com valores per capita mais altos).

Nas sedes de comarca, a forte presença dos órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público tende a elevar o número de demandas por investimentos na área de segurança pública, o que poderia incidir, com pressão considerável, na formalização de convênios. De maneira semelhante, acredita-se que a existência de estruturas locais de gestão da pasta, tais como conselho, plano e fundo municipal de segurança pública, imprimam condições distintas para a solicitação de recursos para a pasta. A associação dos fatores acima, todos pertinentes à densidade institucional em segurança pública, seria positiva tanto para prefeituras quanto para entidades.

Para melhor visualização das hipóteses e variáveis operacionalizadas em cada uma delas, apresenta-se o Quadro 4.1, que sintetiza as relações esperadas. Nota-se que à exceção das hipóteses sobre alinhamento partidário (*H1*), presença de equipamentos públicos (*H6*) e capacidade técnico-burocrática (*H7*), a associação esperada é a mesma tanto para convênios com entidades, quanto para convênios com prefeituras. A próxima seção ocupa-se de detalhar as variáveis e suas fontes, e a seguinte apresenta os modelos experimentados.

Quadro 4.1 – Hipóteses e direção esperada das variáveis

Hipótese	Variável	Associação esperada	
		Entidade	Prefeitura
<i>Painel A: Condicionante político-partidário</i>			
H1 Alinhamento partidário entre prefeito e governador associa-se com maior probabilidade de convênios com prefeituras (e com valores <i>per capita</i> mais altos para esse tipo de convenente) e menor probabilidade de convênios com entidades (e com valores <i>per capita</i> mais baixos para esse tipo de convenente).	Prefeito do partido do governador $_{it}$	N	P
	Prefeito de partido da coalizão governativa do Executivo estadual $_i$	N	P
H2 Municípios onde o governador obteve maior apoio eleitoral formalizam mais convênios (e com valores <i>per capita</i> mais altos).	% Votos válidos do governador no município maior que % estadual $_i$	I	I
<i>Painel B: Condicionante contextual/ socioeconômico</i>			
H3 Municípios com maior tamanho populacional formalizam mais convênios (e com valores <i>per capita</i> mais altos).	$\ln(\text{População, em milhares})_{i(t-1)}$	P	P
H4 Outros aspectos socioeconômicos e fiscais das localidades se associam com a formalização de convênios (e com valores <i>per capita</i> mais altos).	$\ln(\text{PIB per capita, em R\$ milhares})_{i(t-1)}$	I	I
	IFDM (em escala 1-100) $_{i(t-1)}$	I	I
	IFGF (em escala 1-100) $_{i(t-1)}$	I	I
	Cota do FPM (% das receitas) $_{i(t-1)}$	I	I
	Transferências voluntárias do estado (% das receitas) $_{i(t-1)}$	I	I
	Transferências voluntárias da União (% das receitas) $_{i(t-1)}$	I	I
	Teve convênio da SEDS com entidade $_{i(t-1)}$	I	I
H5 Municípios com maior número de crimes violentos formalizam mais convênios (e com valores <i>per capita</i> mais altos).	Crimes violentos contra a pessoa (por 100 mil habitantes) $_{i(t-1)}$	P	P
	Crimes violentos contra o patrimônio (por 100 mil habitantes) $_{i(t-1)}$	P	P
H6 Municípios com equipamentos da segurança pública formalizam mais convênios (e com valores <i>per capita</i> mais altos).	Existência de APAC (em construção ou operação) $_{i(t-1)}$	P	P
	Existência de guarda municipal $_{i(t-1)}$	I	P
<i>Painel C: Condicionante técnico</i>			
H7 Municípios com maior capacidade técnico-burocrática formalizam mais convênios com prefeituras (e com valores <i>per capita</i> mais altos com esse tipo de convenente).	% Estatutários entre funcionários municipais da administração direta $_{i(t-1)}$	0	P
	Arrecadação tributária própria (% das receitas) $_{i(t-1)}$	0	P
	Existência de órgão de segurança pública com reporte direto ao prefeito $_{i(t-1)}$	0	P
H8 Municípios com maior densidade institucional na área de segurança pública formalizam mais convênios (e com valores <i>per capita</i> mais altos).	Município é sede de comarca $_{i(t-1)}$	P	P
	Existência de conselho municipal de segurança pública $_{i(t-1)}$	P	P
	Existência de fundo municipal de segurança pública $_{i(t-1)}$	P	P
	Existência de plano municipal de segurança pública $_{i(t-1)}$	P	P

Fonte: Elaboração Própria.

Notas: # Secretaria exclusiva, secretaria em conjunto com outras políticas, ou outro setor subordinado à chefia do Executivo municipal.

4.2 DADOS

Os dados relativos aos convênios firmados para transferências discricionárias do Estado de Minas Gerais foram retirados do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais³⁷. Os valores dos convênios encontram-se em reais de dezembro de 2015 e foram ajustados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)³⁸. Ressalta-se que esses valores dizem respeito ao montante registrado nos contratos de transferências e não aos repasses executados. O cálculo de valores *per capita* baseou-se nas populações dos municípios apuradas pela Contagem da População de 2007 e pelo Censo Demográfico de 2010. Para os demais anos, foram aplicadas as estimativas anuais do IBGE. O período analisado se estende do ano 2008 a 2015, intervalo temporal que contempla três mandatos estaduais (2007-2010; 2011-2014; 2015-2018) e três municipais (2005-2008; 2009-2012; 2013-2016).

Sobre a seleção da janela temporal, vale justificar seu início e fim. Adotou-se, como escolha metodológica para as variáveis explicativas, a defasagem temporal das variáveis, com exceção das que dizem respeito ao condicionante político-partidário. Assume-se que eventual influência do condicionante político seja contemporânea à contratação da transferência; já o efeito dos condicionantes contextual/ socioeconômico e técnico sobre os convênios poderia tomar algum tempo, necessário para que as variações sejam percebidas e formalizadas em demandas, prospecção de recursos etc. Assim, ainda que a série histórica sobre a formalização de convênios esteja disponível no Portal da Transparência a partir do ano de 2007, não havia informações sobre as variáveis independentes “Teve convênio da SEDS no ano anterior” para ano de 2006, restando necessário o estreitamento em um ano dos valores da variável independente. O fim do horizonte temporal em 2015, por outro lado, justifica-se pela implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) regulamentado pela Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. O MROSC tem como objetivo estabelecer o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Em janeiro de 2016, sua vigência passou a adotar o termo de colaboração e o

³⁷ Para dados sobre convênios de saída do governo mineiro, acesse: <http://www.transparencia.mg.gov.br/convenios/convenios-de-saida>. Acesso em: 02 jul. 2020. Os dados utilizados, no entanto, foram extraídos em novembro de 2016 ainda na plataforma antiga. A opção por utilizar esta extração se dá pelo fato de que uma mudança na plataforma Transparência MG, em 2017, apresentou algumas instabilidades nos dados que permanecem até então. Além disso, dado a impossibilidade de analisar a série temporal a partir de 2016, devido à MROSC, reconheceu-se a total aplicabilidade da extração realizada em novembro de 2016.

³⁸ O mesmo mês de referência e procedimento de cálculo foram aplicados à outra variável monetária incluída na análise (como variável explicativa), o PIB municipal *per capita*.

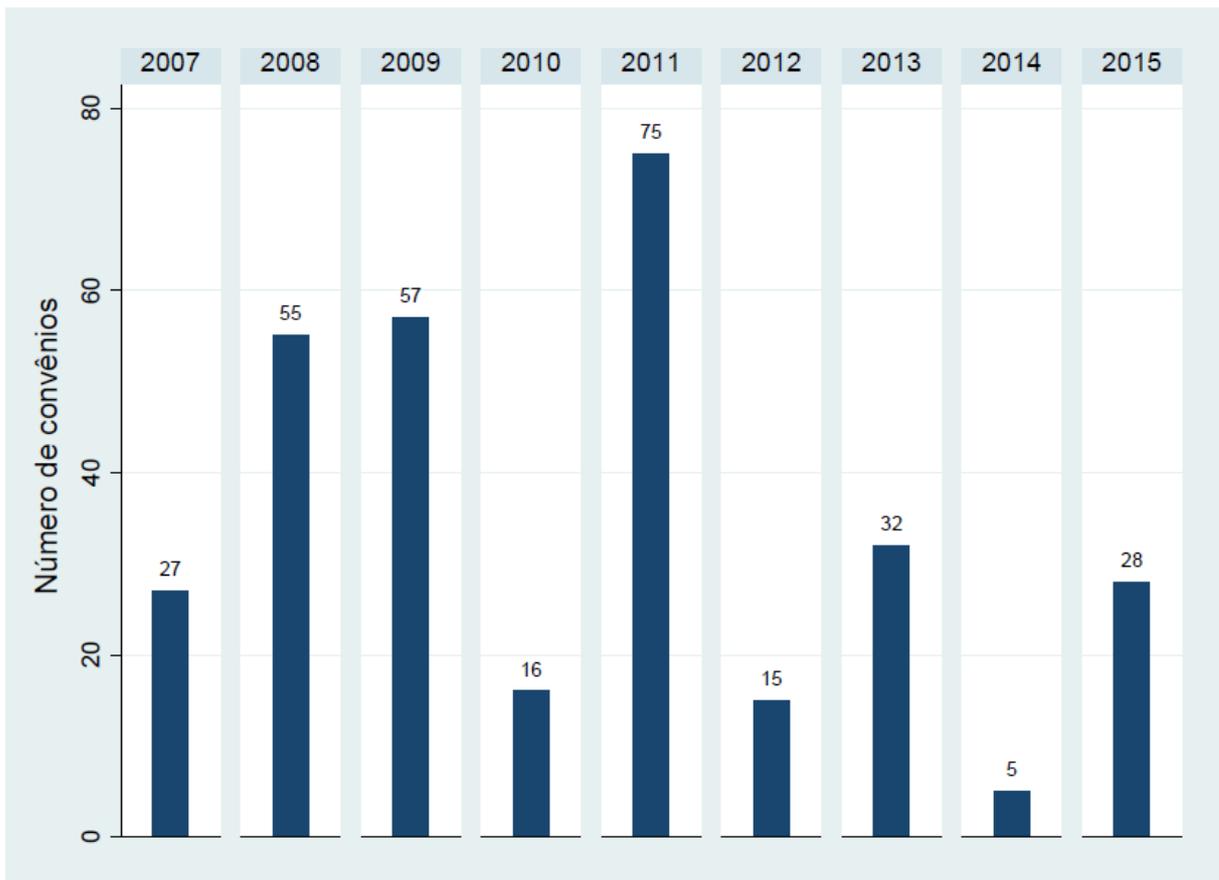
termo de fomento como instrumentos de formalização das parcerias com as OSCs, em detrimento do instrumento até então majoritariamente utilizado: o convênio. Além disso, a exigência de chamamento público com estabelecimento de critérios, salvo em casos específicos, contribui ainda mais para a alteração da dinâmica de obtenção de tais recursos. Essas alterações impossibilitam, portanto, dada a relevância das entidades no escopo desta pesquisa, o tratamento dos anos posteriores a 2015 como sequência da série utilizada.

O tamanho máximo da amostra seria 6.824 combinações município-ano, equivalente a observações para os 853 municípios durante oito anos. Combinações município-ano para as quais não foram localizados convênios receberam valor zero para as variáveis descritivas de convênios. Foram considerados convênios para prefeituras e entidades. Apenas 102 municípios foram beneficiados por recursos de transferências discricionárias. Entre 2008 e 2015, a SEDS firmou 283 convênios de saída (Figura 4.1, que inclui toda a série dados de convênio disponível, de 2007 a 2015)³⁹.

Das 6.824 observações potenciais, apenas 192 (2,81%) registram que houve convênio de saída da SEDS (em uma dada combinação de município-ano); em nenhum município houve convênio da SEDS com prefeitura e com entidade no mesmo ano. A maior parte das observações com convênio refere-se a convênios formalizados com entidades (130); a menor parte, com prefeituras (62). Devido à indisponibilidade de variáveis explicativas para algumas combinações município-ano, incluíram-se nas regressões estimadas 6.351 observações (93% do tamanho máximo); elas cobrem 187 (97,40%) das 192 observações com convênios.

³⁹ Nesta dissertação, o foco é direcionado à unidade de observação município-ano, a qual agrega convênios por município e ano. Para análises desagregadas (ao nível dos convênios), vide Albuquerque (2017) e Albuquerque e Karruz (2018).

Figura 4.1 – Número de convênios de saída da SEDS (2007-2015)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais.

O banco de dados sobre convênios foi combinado com informações em nível municipal relativas aos três condicionantes propostos. Para compor o condicionante político-partidário, foram utilizadas informações eleitorais relativas ao partido do prefeito eleito nos três mandatos analisados e ao número de votos concedidos ao governador. As informações político-partidárias foram extraídas do repositório de dados eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Os dados sobre a composição das coalizões governativas foram construídos a partir da análise das publicações em diários oficiais das nomeações para secretários do governo do estado e verificação da filiação partidária dos nomeados nas bases do TSE e em fontes jornalísticas⁴⁰.

O condicionante contextual e socioeconômico reuniu dados do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) e do Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF). Ambos são produzidos a partir de dados administrativos; essa característica lhes confere a vantagem da periodicidade anual, o que é inviável para indicadores baseados em dados censitários, como

⁴⁰ Agradeço a Ana Paula Karruz, Ciro Antônio Rezende, Ismael Deyber Silva e Alexandre de Souza por gentilmente disponibilizarem os dados sobre coalizões, os quais foram analisados em Karruz et al. (2017).

Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). O IFDM, semelhante ao IDHM, monitora o desenvolvimento socioeconômico nos municípios brasileiros, cobrindo três dimensões: educação, emprego e renda, e saúde⁴¹. Já o IFGF tem como foco a administração dos recursos públicos pelas prefeituras; é composto por quatro indicadores, a saber: capacidade de financiar a estrutura administrativa; cumprimento das obrigações financeiras; grau de rigidez do orçamento e capacidade de gerar bem-estar e competitividade. Ambos índices consistem em pontuações que variam entre zero e um, sendo que quanto maior o índice de uma localidade, melhores as condições municipais. Neste trabalho, o IFDM e o IFGF foram multiplicados por 100; apresentam-se, dessa forma, na escala 0-100.

Ainda no campo socioeconômico, foi considerado o tamanho populacional (representado pelo logaritmo natural de mil habitantes), o PIB *per capita* (também transformada em logaritmo natural dos milhares), e o percentual das receitas que advém do FPM. Os dados sobre FPM foram extraídos da plataforma Finanças do Brasil (Finbra), do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi)⁴² da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Na plataforma Finbra também foram extraídos dados sobre o percentual de convênios firmados com estado e união em relação às receitas municipais, para medir a possível concentração de convênios em uma localidade. Com o mesmo objetivo, compõem as variáveis contextuais, *dummies* indicando a existência de convênios com a SEDS para entidades e prefeituras.

Ainda, foram incluídas covariáveis sobre: número de crimes violentos contra pessoa e contra patrimônio, obtidas na plataforma do IMRS, da Fundação João Pinheiro; existência de guarda municipal, extraída da Munic, do IBGE; e existência de APACs, que foi construída com base nas informações disponíveis no portal da Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados (FBAC). Sobre esta última variável, importa mencionar que foram consideradas tanto as APACs em funcionamento quanto as que ainda estão em fase de implementação⁴³.

Em relação ao condicionante técnico, foram selecionadas cinco variáveis da Munic, a saber: percentual de servidores em regime estatutário na administração direta, existência de órgão de segurança pública com reporte direto ao prefeito (secretaria exclusiva, secretaria em conjunto com outras políticas, ou outro setor subordinado à chefia do Executivo municipal), e

⁴¹ Para mais informações sobre os índices, acesse: <https://www.firjan.com.br/ifdm/>, <https://www.firjan.com.br/ifgf/>. Acesso em: 30 jun. 2020.

⁴² Para dados da Finbra, acesse: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>. Acesso em: 30 jun. 2020.

⁴³ Optou-se por utilizar as datas de fundação (e não do início da operação) pelo fato de que houve convênios no período analisado voltados para a construção dessas unidades. Os dados sobre as APACs podem ser encontrados em: <http://www.fbac.org.br/bdfbac/Consulta%20APACs.php>. Acesso em: 30 jun. 2020.

existência de conselho, plano e fundo municipal de segurança pública. A informação sobre os municípios sede de comarca foram obtidas na plataforma do IMRS. Finalmente, os dados relativos ao percentual de tributação própria foram extraídas do sistema Finbra-Siconfi/STN.

4.3 MÉTODOS

Para dimensionar a influência dos três condicionantes – político-partidário, contextual e socioeconômico, e técnico – nas transferências discricionárias do Estado de Minas Gerais para prefeituras e entidades, na área da segurança pública, endereçando-se assim a pergunta de pesquisa desta dissertação, aplicam-se equações de regressão multivariada. A estratégia de identificação fundamenta-se (i) na estrutura em painel dos dados, que permite controlar por efeitos fixos de tempo, além de reconhecer a dependência de observações de um mesmo município a partir de uma estrutura hierárquica com interceptos aleatórios; e (ii) na utilização extensiva de controles, a partir da operacionalização variada dos três condicionantes.

A variável dependente (Y) assume múltiplas operacionalizações, capturando a ocorrência de convênios, o número de convênios firmados, e os valores conveniados *per capita*, tanto para prefeituras como para entidades (Tabela 4.1). Essa variedade de aproximações demanda modelos de estimação distintos.

Tabela 4.1 – Estatísticas descritivas das operacionalizações da variável dependente

Variável	Observações	Média	Desvio padrão	Mínimo	Percentil 25	Percentil 75	Máximo
Teve convênio da SEDS com entidade _{it}	6,824	0.02	0.14	0.00	0.00	0.00	1.00
Teve convênio da SEDS com prefeitura _{it}	6,824	0.01	0.09	0.00	0.00	0.00	1.00
Número de convênios da SEDS com entidade _{it}	6,824	0.03	0.32	0.00	0.00	0.00	16.00
Número de convênios da SEDS com prefeitura _{it}	6,824	0.01	0.10	0.00	0.00	0.00	2.00
Valor <i>per capita</i> de convênios da SEDS com entidade (em R\$) _{it}	6,824	0.79	10.53	0.00	0.00	0.00	321.00
Valor <i>per capita</i> de convênios da SEDS com prefeitura (em R\$) _{it}	6,824	0.04	0.82	0.00	0.00	0.00	34.00

Fonte: Elaboração Própria

Notas: Os valores monetários encontram-se em reais de dezembro de 2015, e foram ajustados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). O cálculo de valores per capita baseou-se nas populações dos municípios apuradas pela Contagem da População de 2007 e o Censo Demográfico de 2010; para os demais anos, foram aplicadas as estimativas anuais do IBGE. Observação: A variável “Valor per capita de convênios da SEDS com prefeitura (em R\$)_{it}” não pôde ser operacionalizada devido a limites de estimação do modelo.

Para todas as operacionalizações da variável dependente, foi utilizado um conjunto de *dummies* para os anos da série histórica, constituindo efeitos fixos de tempo. Os efeitos fixos de tempo capturam fatores omitidos que afetam Y, que se distribuem de forma heterogênea entre os anos, mas que não variam entre municípios. Dessa maneira, controla-se pelas

diferenças entre os anos desde que estas tenham afetado igualmente todos os municípios da amostra. Os interceptos aleatórios, também utilizados em todas as especificações, substituem os efeitos fixos de município. A diferença entre essas abordagens consiste em como as diferenças de intercepto entre municípios são tratadas. No modelo com interceptos aleatórios, a diferença entre os interceptos de cada município não é fixa, mas corresponde a valores aleatórios extraídos de uma distribuição com média zero e variância constante. Assim, esse componente próprio de cada município não compõe a parte determinística do intercepto (como fazem os efeitos fixos), mas, ao contrário, configura um termo estocástico adicional. Assume-se que os componentes de erro específicos dos municípios (ω_{0j}) são independentes entre si e que são também independentes do termo estocástico geral, ε_{ij} (GUJARATI, 2006). A Equação I ilustra a estrutura de um modelo de regressão com interceptos aleatórios⁴⁴. Esses modelos são estimados por meio do método da Máxima Verossimilhança (e não por Mínimos Quadrados Ordinários – MQO). A partir de uma estratégia iterativa, tal método busca os coeficientes que produziriam, com maior probabilidade, as observações da amostra.

$$y_{it} = \beta_{0i} + \beta_1 x_{it} + \varepsilon_{it} \quad \text{Equação (I)}$$

$$\beta_{0i} = \gamma_{00} + \omega_{0i}$$

Em que:

- y_{it} = Variável dependente, observada no município i e ano t
- β_{0i} = Coeficiente de intercepto do município i
- β_1 = Coeficiente de inclinação da variável explicativa x_{it}
- ε_{it} = Erro aleatório associado à observação it
- γ_{00} = Valor esperado do intercepto na população de municípios (i.e., constante compartilhada pelo intercepto de todos os municípios)
- ω_{0i} = Componente aleatório do intercepto, que varia por município

Para estimar regressões em que a variável dependente (Y) é uma *dummy*, a qual identifica municípios em que pelo menos um convênio foi firmado com a SEDS em dado ano, (linhas 1 e 2 da Tabela 4.1), recorreu-se ao modelo logit. Os modelos logit, também estimados por máxima verossimilhança, são adequados para variáveis dependentes binárias; eles assumem que a probabilidade de ocorrência do evento (neste caso, convênio em um dado município-ano) varia entre zero e um (GUJARATI, 2011). A Equação II retrata o modelo logit aplicado.

⁴⁴ Equação I é simples, com apenas uma variável explicativa; a extensão para múltiplas variáveis explicativas é trivial e não altera os termos referentes aos interceptos aleatórios.

$$\ln\left(\frac{p_{it}}{p_{it} - 1}\right) = \beta_{0i} + \delta P_{it} + \theta C_{i(t-1)} + \varphi T_{i(t-1)} + d_t + \varepsilon_{it} \quad \text{Equação (II)}$$

$$\beta_{0i} = \gamma_{00} + \omega_{0i}$$

Em que:

- p_{it} = Probabilidade que $y_{it} \geq 1$ (i.e., probabilidade de que algum convênio com a SEDS tenha sido firmado no município i no ano t)
- β_{0i} = Coeficiente de intercepto do município i
- δ = Coeficientes de inclinação das variáveis do condicionante político-partidário (P_{it})
- θ = Coeficientes de inclinação das variáveis do condicionante contextual e socioeconômico ($C_{i(t-1)}$)
- φ = Coeficientes de inclinação das variáveis do condicionante técnico ($T_{i(t-1)}$)
- d_t = Conjunto de *dummies* indicando anos (efeitos fixos de ano)
- ε_{it} = Erro aleatório associado à observação it
- γ_{00} = Valor esperado do intercepto na população de municípios (i.e., constante compartilhada pelo intercepto de todos os municípios)
- ω_{0i} = Componente aleatório do intercepto, que varia por município

Em modelos logit, a interpretação dos parâmetros torna-se mais complexa, uma vez que não há uma relação linear entre as variáveis explicativas e a explicada. A forma aqui adotada para interpretar os coeficientes estimados é a razão de chances (*odds ratio*)⁴⁵. A razão de chances é resultado da exponenciação dos coeficientes originais produzidos pelo modelo logit, e seu valor varia de zero a infinito. A interpretação das razões de chance tem como referência o valor um (uma unidade), significando que se o resultado da exponenciação (razão de chances) for maior que um, então a associação de Y com a variável de interesse é positiva. Por outro lado, quando menor que um, a associação com a variável resposta é negativa.

A matriz P_{it} reúne condicionantes político-partidários. Inclui uma *dummy* indicando se o prefeito é do mesmo partido do governador, outra apontando se o partido do prefeito compõe a coalizão governativa do governador e uma última variável assinalando o apoio do governador no município (percentual de votos em favor do governador superior ao percentual médio).

O condicionante contextual e socioeconômico está representado pela matriz $C_{i(t-1)}$. Reúne variáveis sobre porte populacional e PIB *per capita* (ambas em suas transformações logarítmicas), os índices IFDM e IFGF, e o percentual do FPM nas receitas municipais. Além disso, a matriz abarca duas variáveis de mensuração de crimes violentos no município, bem como duas *dummies*, indicando a existência de equipamentos da segurança pública (APAC e guarda municipal). Essas quatro variáveis capturam a demanda específica da pasta de segurança pública. Os percentuais de convênios firmados com a União e as variáveis de formalização de

⁴⁵ A razão de chances corresponde à divisão entre duas chances, A e B . Chance A é dada pela probabilidade de o evento ocorrer (i.e., $Y \geq 1$) dividida pela probabilidade de o evento não ocorrer (i.e., um menos a probabilidade de o evento ocorrer), assumindo que a variável explicativa em questão se encontre em seu nível inicial aumentado em uma unidade. Chance B é equivalente a A , porém no cenário em que a variável explicativa não varia (ou seja, permanece em seu nível inicial).

convênios com o estado no ano anterior apuram eventual concentração de convênios em certas localidades.

Há ainda, a matriz $T_{i(t-1)}$, que congrega as variáveis sobre percentual de estatutários na administração direta, o percentual das receitas que vem de tributação própria dos municípios, e uma *dummy* mapeando sedes de comarca. Inclui também *dummies* retratando a densidade institucional na pasta (órgão gestor com reporte direto ao prefeito, conselho, fundo e plano municipal). Todas as variáveis em $C_{i(t-1)}$ e $T_{i(t-1)}$ aparecem defasadas em um ano. Por fim, tem-se as *dummies* indicativas de ano (d_t), que compõem os efeitos fixos de ano.

Outra definição de interesse para a variável resposta (Y) concerne ao número de convênios firmados com prefeituras ou entidades (linhas 3 e 4 da Tabela 4.1). Essa operacionalização de Y requer modelos próprios para dados de contagem. Variáveis de contagem retratam quantas vezes um evento ocorreu, assumindo para tal valores discretos e não negativos. Os modelos de Poisson e Binominal Negativo, que também operam por Máxima Verossimilhança, são exemplos de modelos utilizados para estimar variáveis de contagem. Para variáveis de contagem, os modelos lineares podem resultar em estimativas “ineficientes, inconsistentes e enviesadas” (LONG; FREESE, 2001, p. 223). Por essa razão, é mais seguro utilizar modelos desenhados especificamente para esse tipo de dado.

Modelos de contagem podem fundar-se diferentes premissas sobre a distribuição de Y. Modelos de Poisson assumem para a variável resposta a distribuição de Poisson, definida por uma média e uma variância igual à média (propriedade conhecida como equidispersão). Todavia, não é incomum que Y seja sobredisperso, possuem variância maior que a média. Os modelos Binominais Negativos relaxam a assunção de equidispersão, permitindo que média e variância difiram (LONG; FREESE, 2001).

O método convencional para a escolha entre os modelos de contagem passa pela comparação do *Bayesian Information Criterion* (BIC). Especificações com menor BIC são consideradas melhor ajustadas aos dados. Nesta pesquisa, os menores valores de BIC foram produzidos pelos modelos de Poisson. Embora tenham sido testadas ambas as especificações (Poisson e Binomial Negativa), o detalhamento adiante foca no modelo melhor ajustado.

A interpretação dos modelos de Poisson se assemelha à interpretação de razão de chances dos modelos logit. Nesse caso, porém, os coeficientes são reportados como razão de taxa de incidência, em inglês, *incidence rate ratios* (IRR). A IRR corresponde à divisão de duas incidências (contagens) de um evento: a incidência do evento para unidades expostas a um incremento unitário da variável explicativa, e a incidência do evento nas unidades não expostas (i.e., assumindo-se que a variável explicativa é mantida em seu nível inicial). É obtida ao se

exponenciar o coeficiente da regressão de Poisson; assim como nas razões de chance, valores maiores que um indicam associação positiva com a variável de interesse, enquanto que valores abaixo de um indicam associação negativa. A especificação do modelo de Poisson para $Y =$ número de convênios formalizados na localidade é descrita pela Equação III.

$$\ln(\mu_{it}) = \beta_{0i} + \delta P_{it} + \theta C_{i(t-1)} + \varphi T_{i(t-1)} + d_t + \varepsilon_{it} \quad \text{Equação (III)}$$

$$\beta_{0i} = \gamma_{00} + \omega_{0i}$$

Em que:

- μ_{it} = Média de y_{it} , dado o nível das variáveis explicativas em it
- β_{0i} = Coeficiente de intercepto do município i
- δ = Coeficientes de inclinação das variáveis do condicionante político-partidário (P_{it})
- θ = Coeficientes de inclinação das variáveis do condicionante contextual e socioeconômico ($C_{i(t-1)}$)
- φ = Coeficientes de inclinação das variáveis do condicionante técnico ($T_{i(t-1)}$)
- d_t = Conjunto de *dummies* indicando anos (efeitos fixos de ano)
- ε_{it} = Erro aleatório associado à observação it
- γ_{00} = Valor esperado do intercepto na população de municípios (i.e., constante compartilhada pelo intercepto de todos os municípios)
- ω_{0i} = Componente aleatório do intercepto, que varia por município

Para modelar Y definido como o valor *per capita* dos convênios (linhas 5 e 6, Tabela 4.1), recorreu-se ao modelo Tobit. O modelo Tobit é um tipo de modelo de regressão censurado, porque reconhece a existência de alguma restrição (censura) aos valores assumidos por Y (especificamente, uma censura em zero). Em modelos censurados, a restrição pode se dar para os maiores valores, quando ocorre um teto, caso em que os valores de Y não podem ser superiores ao teto; da mesma forma, pode haver censura por um limite inferior. A intuição é que as observações possíveis de Y são apenas aquelas não censuradas – um subconjunto de y_{it}^* , que representa a distribuição de Y livre de qualquer censura, e que não pode ser observada (TWISK; RIJMEN, 2009). Nas regressões analisadas nesse trabalho, o limite estabelecido é apenas inferior, e corresponde a zero – pois nenhum convênio de saída contratará repasses negativos do governo estadual para uma entidade ou prefeitura. Apesar do modelo Tobit também ser calculado a partir do método de Máxima Verossimilhança, ele descreve relações lineares (sob as restrições especificadas). Sendo assim, diferentemente de modelos logit e Poisson, seus coeficientes são lidos como em regressões estimadas por MQO.

$$y_{it} = \beta_{0i} + \delta P_{it} + \theta C_{i(t-1)} + \varphi T_{i(t-1)} + d_t + \varepsilon_{it} \quad \text{Equação (IV)}$$

$$y_{it} = l \text{ para } y_{it}^* \leq 0$$

$$y_{it} = y_{it}^* \text{ para } y_{it}^* > 0$$

$$\beta_{0i} = \gamma_{00} + \omega_{0i}$$

Em que:

- y_{it} = Valor conveniado *per capita* em it
- β_{0i} = Coeficiente de intercepto do município i
- δ = Coeficientes de inclinação das variáveis do condicionante político-partidário (P_{it})

- θ = Coeficientes de inclinação das variáveis do condicionante contextual e socioeconômico ($C_{i(t-1)}$)
- φ = Coeficientes de inclinação das variáveis do condicionante técnico ($T_{i(t-1)}$)
- d_t = Conjunto de *dummies* indicando anos (efeitos fixos de ano)
- ε_{it} = Erro aleatório associado à observação it
- γ_{00} = Valor esperado do intercepto na população de municípios (i.e., constante compartilhada pelo intercepto de todos os municípios)
- ω_{0i} = Componente aleatório do intercepto, que varia por município

Apesar de terem sido testadas todas as especificações acima, algumas não foram passíveis de estimação. Em particular, os modelos relativos aos convênios com prefeitura ficaram comprometidos em função do pequeno número de observações não nulas, ou seja, para as quais houve convênios. Essa é uma condição retratada mesmo em Bueno (2017), trabalho que não se restringe a uma pasta especificamente, mas que também reporta a predominância de observações nulas. O próximo capítulo, dedicado à análise de regressão, detalha e interpreta os modelos estimados.

5 ANÁLISE: CONDICIONANTES NA DECISÃO ESTADUAL DE DISTRIBUIÇÃO DE CONVÊNIOS NA SEGURANÇA PÚBLICA

A construção deste trabalho se orientou no sentido de apresentar a estruturação da política de segurança pública a partir da cooperação entre os entes federados. Reconhece-se, desta maneira, a importância dos convênios na estrutura de financiamento dessa política no Brasil. Outro ponto relevante foi reconhecer a participação dos municípios frente às ações desta pasta. Dito isso, ao identificar os convênios como método de transferências fiscais largamente utilizado na formalização das relações intergovernamentais da segurança pública e os municípios como novos atores que, de alguma maneira e gradualmente, assumem responsabilidades no campo da política, restou a indagação sobre quais condicionantes definem a entrega destes recursos nos municípios. Entende-se, contudo, que devido à organização constitucional aplicada à segurança pública, a distribuição desses convênios seria melhor compreendida analisando o estado como concedente, dado que a responsabilidade frente a esta política é atribuída majoritariamente às unidades da federação, o que restou reforçado pelas descontínuas tentativas de coordenação nacional dessa política.

Desta feita, pelas razões discutidas no capítulo anterior, a análise adiante concentrou-se nos condicionantes dos repasses do estado de Minas Gerais a seus municípios. Esta investigação complementa outra, tão importante quanto para a compreensão do cenário de financiamento da política no estado, que diz respeito aos objetivos da formalização de convênios de saída em Minas Gerais, focando nos convenientes e projetos apoiados. Tal investigação foi empreendida em Albuquerque e Karruz (2018) e, sendo assim, para contextualizar as análises adiante, entende-se relevante a apresentação de alguns achados daquele trabalho.

Albuquerque e Karruz (2018) examinaram os convênios realizados pelo governo de Minas Gerais com seus municípios no período de 2007 a 2015. Seus resultados, de caráter exploratório, mostraram que, neste período, o número de convênios firmados em segurança pública foi parco – cerca de 0,6% em relação ao total de convênios de saída do estado⁴⁶. Por outro lado, quando analisado o montante dos repasses, a participação dos convênios da segurança torna-se mais relevante. Os dados mostram que, o valor médio de convênio da

⁴⁶ No período analisado pelas autoras, as maiores frequências observadas foram na saúde (SES) com 20%, educação (SEE) com 16,7%, secretaria de governo (SEGOV) com 13,6% e no Desenvolvimento Social (SEDESE) com 16,5%, aproximadamente.

SEDS⁴⁷ - de aproximadamente R\$ 1.672 milhão de reais, é superior à média das demais secretarias - cerca de R\$ 308,6 mil reais. Outro fator interessante das análises é o fato de que a segurança pública firmou mais convênios com entidades do que com prefeituras – cerca de 27,4% em número de convênios para prefeituras, característica que distingue a pasta do cenário geral do estado, que formalizou cerca de 67% de convênios com prefeituras. Ademais, o valor médio dos convênios firmados com entidades na segurança pública (R\$ 2.113 milhões), também foi superior ao firmado com prefeituras (R\$ 505,89 mil) (ALBUQUERQUE; KARRUZ, 2018).

Sobre a destinação dos convênios na segurança pública, Albuquerque e Karruz (2018) mostraram, a partir de uma análise de indicadores locais de autocorrelação espacial (*Local Indicators of Spatial Autocorrelation – LISA*), que parece haver alguma concentração espacial das transferências em torno da capital mineira. Encontrou-se também uma correlação positiva entre o número de convênios celebrados, população e taxa de crimes violentos. Em relação às estruturas locais de gestão, identificaram-se repasses maiores para municípios que possuíam guarda municipal, conselho e fundo municipal de segurança pública. Por fim, sobre as ações apoiadas com os recursos oriundos de convênios, verificou-se a predominância em número e, principalmente em valores, de projetos de APACs; seguidos de ações para combate ao abuso de drogas e atendimento de dependentes químicos, e, por fim, medidas socioeducativas. Somente para essas últimas houve prevalência de envios para prefeituras, ainda que apenas em número e não em valores contratados nos convênios.

O cenário acima reportado não só orientou algumas das escolhas metodológicas, mencionadas no capítulo anterior, mas também serviu de ponto de partida das análises empreendidas a seguir. Optou-se por aplicar os modelos para entidades e prefeituras separadamente. Entre as razões para esta escolha está o protagonismo das entidades entre os convenentes. O agrupamento dos convênios ao nível do município, sem atenção à natureza do convenente, poderia enviesar os coeficientes estimados para os condicionantes de transferências voluntárias, pois o efeito desses fatores pode ter um peso diferente nos convênios para prefeituras *versus* convênios com entidades (PUTTOMATTI, 2013; BUENO, 2017). Por esse motivo, a análise se dá de forma seccionada para os dois tipos de convenentes.

47 No período considerado, a estrutura da segurança pública em Minas Gerais ainda era concentrada na SEDS, que foi dividida em Secretaria de Estado de Segurança Pública (SESP) e Secretaria de Estado de Administração Prisional (SEAP) apenas em 2016 – motivo pelo qual, neste estudo, só foram classificados os convênios realizados pela SEDS.

Tabela 5.1 – Estatísticas descritivas das variáveis independentes

Variável	Observações	Média	Desvio padrão	Mínimo	Percentil 25	Percentil 75	Máximo
<i>Painel A: Condicionante político-partidário</i>							
Prefeito do partido do governador _{it}	6,824	0.17	0.37	0.00	0.00	0.00	1.00
Prefeito de partido da coalizão governativa do Executivo estadual _{it}	6,824	0.31	0.46	0.00	0.00	1.00	1.00
% Votos válidos do governador no município maior que % estadual _{it}	6,824	0.62	0.49	0.00	0.00	1.00	1.00
<i>Painel B: Condicionante contextual/ socioeconômico</i>							
População (em milhares) _{i(t-1)}	6,824	23.4	96.01	0.81	4.77	17.27	2,491.11
ln(População, em milhares) _{i(t-1)}	6,824	2.29	1.04	-0.21	1.56	2.85	7.82
PIB <i>per capita</i> (em R\$ milhares) _{i(t-1)}	6,824	18.27	21.82	4.39	9.16	19.65	456.73
ln(PIB <i>per capita</i> , em R\$ milhares) _{i(t-1)}	6,824	2.66	0.61	1.48	2.22	2.98	6.12
IFDM (em escala 1-100) _{i(t-1)}	6,804	65.61	9.11	31.36	59.73	71.89	92.26
IFGF (em escala 1-100) _{i(t-1)}	6,597	49.48	12.74	10.68	40.39	58.80	99.31
Cota do FPM (% das receitas) [‡] _{i(t-1)}	6,510	45.60	15.90	3.28	35.17	56.63	100.00
Crimes violentos contra a pessoa (por 100 mil habitantes) [‡] _{i(t-1)}	6,823	44.70	41.05	0.00	15.66	64.46	350.23
Crimes violentos contra o patrimônio (por 100 mil habitantes) [‡] _{i(t-1)}	6,818	77.74	119.07	0.00	17.41	93.37	1,998.37
Existência de APAC (em construção ou operação) _{i(t-1)}	6,824	0.08	0.27	0.00	0.00	0.00	1.00
Existência de guarda municipal _{i(t-1)}	6,822	0.06	0.24	0.00	0.00	0.00	1.00
Transferências voluntárias do estado (% das receitas) _{i(t-1)}	6,530	2.74	2.90	0.00	0.60	3.93	28.13
Transferências voluntárias da União (% das receitas) _{i(t-1)}	6,530	2.33	3.10	0.00	0.17	3.32	44.18
Teve convênio da SEDS com entidade _{i(t-1)}	6,824	0.02	0.13	0.00	0.00	0.00	1.00
Teve convênio da SEDS com prefeitura _{i(t-1)}	6,824	0.01	0.10	0.00	0.00	0.00	1.00
<i>Painel C: Condicionante técnico</i>							
% Estatutários entre funcionários municipais da administração direta _{i(t-1)}	6,814	64.75	22.70	0.00	53.36	81.14	100.00
Arrecadação tributária própria (% das receitas) [‡] _{i(t-1)}	6,524	5.77	4.67	0.00	2.67	7.32	48.47
Município é sede de comarca _{i(t-1)}	6,824	0.35	0.48	0.00	0.00	1.00	1.00
Existência de órgão de segurança pública com reporte direto ao prefeito [#] _{i(t-1)}	6,824	0.14	0.34	0.00	0.00	0.00	1.00
Existência de conselho municipal de segurança pública _{i(t-1)}	6,822	0.14	0.35	0.00	0.00	0.00	1.00
Existência de fundo municipal de segurança pública _{i(t-1)}	6,822	0.05	0.21	0.00	0.00	0.00	1.00
Existência de plano municipal de segurança pública _{i(t-1)}	6,822	0.05	0.21	0.00	0.00	0.00	1.00
<i>Painel D: Indicadores de ano</i>							
Ano 2008	6,824	0.12	0.33	0.00	0.00	0.00	1.00
Ano 2009	6,824	0.12	0.33	0.00	0.00	0.00	1.00
Ano 2010	6,824	0.12	0.33	0.00	0.00	0.00	1.00
Ano 2011	6,824	0.12	0.33	0.00	0.00	0.00	1.00
Ano 2012	6,824	0.12	0.33	0.00	0.00	0.00	1.00
Ano 2013	6,824	0.12	0.33	0.00	0.00	0.00	1.00
Ano 2014	6,824	0.12	0.33	0.00	0.00	0.00	1.00
Ano 2015	6,824	0.12	0.33	0.00	0.00	0.00	1.00

Fonte: Elaboração própria.

Notas: Os valores monetários encontram-se em reais de dezembro de 2015, e foram ajustados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). O cálculo de valores per capita baseou-se nas populações dos municípios apuradas pela Contagem da População de 2007 e o Censo Demográfico de 2010; para os demais anos, foram aplicadas as estimativas anuais do IBGE. ‡ Variável tratada para remoção de valores extremos (*outliers*). # Secretaria exclusiva, secretaria em conjunto com outras políticas, ou outro setor subordinado à chefia do Executivo municipal.

As estatísticas descritivas exibidas na Tabela 5.1 serão referenciadas nas seções adiante, conforme exploram-se os condicionantes político-partidário, contextual/ socioeconômico e técnico. Para o momento, cabe enumerar as diferentes operacionalizações da variável dependente e as respectivas especificações, conforme pode ser visto na Tabela 5.2.

Tabela 5.2 – Coeficientes estimados em regressões para a contratação de convênios e número de convênios firmados, por município-ano (2008 e 2015)

Conveniente: Especificação:	Entidade			Prefeitura	
	(1) Logit	(2) Poisson	(3) Tobit [§]	(4) Logit	(5) Poisson
<i>Continua</i>					
<i>Painel A: Condicionante político-partidário</i>					
Prefeito do partido do governador _{it}	1,599 (0,523)	1,118 (0,283)	19,554 (14,167)	0,716 (0,319)	0,707 (0,301)
Prefeito de partido da coalizão governativa do Executivo estadual _{it}	1,477 (0,433)	1,428* (0,290)	14,414 (12,756)	1,269 (0,450)	1,224 (0,414)
% Votos válidos do governador no município maior que % estadual _{it}	1,005 (0,252)	1,043 (0,196)	4,735 (10,860)	1,209 (0,389)	1,250 (0,365)
<i>Painel B: Condicionante contextual/ socioeconômico</i>					
ln(População, em milhares) _{i(t-1)}	4,425*** (1,372)	4,213*** (0,991)	52,268*** (13,163)	2,022** (0,660)	2,086*** (0,587)
ln(PIB <i>per capita</i> , em R\$ milhares) _{i(t-1)}	1,126 (0,458)	1,498 (0,491)	3,113 (17,052)	0,752 (0,336)	0,749 (0,318)
IFDM (em escala 1-100) _{i(t-1)}	0,965 (0,023)	0,968* (0,019)	-1,641* (0,991)	1,050* (0,031)	1,050* (0,030)
IFGF (em escala 1-100) _{i(t-1)}	1,015 (0,012)	1,019** (0,009)	0,752 (0,503)	1,012 (0,013)	1,010 (0,012)
Cota do FPM (% das receitas) _{i(t-1)} [‡]	1,005 (0,023)	1,017 (0,018)	-0,049 (0,952)	0,974 (0,026)	0,973 (0,025)
Crimes violentos contra a pessoa (por 100 mil habitantes) _{i(t-1)} [‡]	0,995 (0,005)	0,999 (0,003)	-0,174 (0,195)	1,001 (0,005)	1,000 (0,005)
Crimes violentos contra o patrimônio (por 100 mil habitantes) _{i(t-1)} [‡]	1,000 (0,001)	1,000 (0,001)	-0,016 (0,042)	1,000 (0,001)	1,000 (0,001)
Existência de APAC (em construção ou operação) _{i(t-1)}	4,654*** (1,472)	4,367*** (1,158)	82,520*** (14,381)	1,556 (0,536)	1,539 (0,495)
Existência de guarda municipal _{i(t-1)}	0,900 (0,317)	0,744 (0,202)	-14,142 (16,418)	1,942* (0,680)	1,830* (0,593)
Transferências voluntárias do estado (% das receitas) _{i(t-1)}	0,931 (0,047)	0,976 (0,036)	-3,658 (2,238)	1,033 (0,055)	1,037 (0,050)
Transferências voluntárias da União (% das receitas) _{i(t-1)}	0,965 (0,046)	0,969 (0,037)	-1,247 (1,969)	0,941 (0,054)	0,965 (0,047)
Teve convênio da SEDS com entidade _{i(t-1)}	1,304 (0,537)	0,822 (0,228)	21,916 (17,586)	0,518 (0,277)	0,439 (0,228)
Teve convênio da SEDS com prefeitura _{i(t-1)}	1,260 (0,625)	1,044 (0,361)	12,547 (23,324)	1,160 (0,774)	0,886 (0,494)
<i>Painel C: Condicionante técnico</i>					
% Estatutários entre funcionários municipais da administração direta _{i(t-1)}	0,992 (0,005)	0,990** (0,004)	-0,521** (0,233)	0,999 (0,006)	0,997 (0,005)
Arrecadação tributária própria (% das receitas) _{i(t-1)} [‡]	0,960 (0,037)	0,952 (0,030)	-2,671 (1,699)	0,962 (0,040)	0,955 (0,039)
Município é sede de comarca _{i(t-1)}	2,212 (1,184)	2,354* (1,137)	37,523* (20,020)	2,387 (1,426)	2,326 (1,340)
Existência de órgão de segurança pública com reporte direto ao prefeito _{i(t-1)} [#]	0,718 (0,222)	0,824 (0,185)	-4,626 (13,178)	0,831 (0,309)	0,821 (0,270)
Existência de conselho municipal de segurança pública _{i(t-1)}	2,417*** (0,687)	1,746*** (0,345)	41,853*** (12,618)	0,795 (0,286)	0,831 (0,274)
Existência de fundo municipal de segurança pública _{i(t-1)}	0,755 (0,312)	0,681 (0,213)	-24,771 (18,882)	1,429 (0,663)	1,452 (0,617)
Existência de plano municipal de segurança pública _{i(t-1)}	0,952 (0,344)	1,010 (0,266)	-8,097 (16,845)	0,706 (0,296)	0,745 (0,285)

Conveniente: Especificação:	<i>Continuação</i>				
	Entidade			Prefeitura	
	(1) Logit	(2) Poisson	(3) Tobit [§]	(4) Logit	(5) Poisson
<i>Painel D: Indicadores de ano</i>					
Ano 2009	0,827 (0,301)	0,674 (0,170)	21,113 (15,875)	4,357*** (2,415)	4,172*** (2,174)
Ano 2010	0,101*** (0,056)	0,127*** (0,054)	-71,503*** (22,886)	1,731 (1,072)	1,883 (1,102)
Ano 2011	1,280 (0,474)	1,076 (0,277)	13,272 (17,046)	0,569 (0,416)	0,564 (0,397)
Ano 2012	0,114*** (0,063)	0,113*** (0,050)	-73,809*** (23,366)	1,533 (0,993)	1,530 (0,957)
Ano 2013	0,334** (0,151)	0,370*** (0,114)	-22,619 (19,297)	1,778 (1,088)	1,642 (0,962)
Ano 2014	0,000 (0,000)	0,000 (0,000)	-547,389 (103,960,415)	0,585 (0,430)	0,606 (0,433)
Ano 2015	0,400** (0,180)	0,428*** (0,135)	-33,850* (20,392)	0,423 (0,331)	0,438 (0,333)
Constante	0,001*** (0,002)	0,000*** (0,000)	-286,357*** (110,735)	0,000*** (0,000)	0,000*** (0,000)
Observações	6,351	6,351	6,351	6,351	6,351
Número de municípios	853	853	853	853	853
Interceptos aleatórios por município	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Efeitos fixos de ano	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: Elaboração própria.

Notas: Erros padrão robustos em parênteses. † Variável tratada para remoção de valores extremos (*outliers*). # Secretaria exclusiva, secretaria em conjunto com outras políticas, ou outro setor subordinado à chefia do Executivo municipal. § Método de integração Gauss-Hermite adaptativo, com 12 pontos de integração. Variance Inflation Factor (VIF) médio = 1,85; VIF máximo = 6,02, referente à variável ln (População, em milhares), seguido de 5,04 (para FPM como % das receitas), e 3,00 para ln(PIB per capita, em R\$ milhares). *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1.

Todos os modelos aplicados são multinível, com interceptos aleatórios por município e efeitos fixos de ano. Nas especificações (1) a (3) da Tabela 5.2 analisam-se convênios com entidades; em (4) e (5), com prefeituras. Especificações (1) e (4) correspondem a modelos logísticos, em que a variável dependente é uma *dummy* indicando se na unidade de observação (município-ano) houve convênio com a SEDS; os coeficientes são apresentados como razões de chance. Especificações (2) e (5) retratam modelos Poisson, em que a variável dependente é uma contagem (número de convênios com a SEDS firmados no ano num dado município); coeficientes representam razões da taxa de incidência. Em (3) é apresentado um modelo Tobit para os valores contratados per capita, com interpretação igual à de coeficientes em regressões lineares. As tentativas de estimar modelo Tobit referente aos convênios com prefeituras foram frustradas (não houve convergência), provavelmente em função do pequeno número de observações com valores não nulos (62 de 6.824 observações).

Outras modelagens foram experimentadas, com resultados via de regra semelhantes aos da Tabela 5.2. Especificações (1), (2) e (6) da Tabela A1 (Anexo) mostram modelos de contagem em que tamanho da população é definido como variável de exposição⁴⁸. Em (2) e (3),

⁴⁸ Contagens podem ser calculadas para diferentes períodos temporais e extensões territoriais. Quanto maior a exposição (temporal ou territorial), maior o número de eventos prováveis. De forma a tratar essa variação, modelos de contagem podem se valer de uma variável de exposição, apresentada como logaritmo e com

calculam-se modelos binomiais negativos; diferente dos modelos Poisson, aqueles assumem que a variável dependente segue uma distribuição binomial negativa, em que a média e a variância podem diferir. Assim como explicado no capítulo anterior, a escolha entre o modelo mais adequado se dá por meio do método BIC, que retorna valores menores ao modelo mais ajustado. Nessa investigação, os menores valores de BIC foram encontrados nos modelos de Poisson, conforme Tabelas 5.3 e 5.4.

Tabela 5.3 – BIC para modelos de Contagem de convênios com entidades, com pop como covariável

	BIC
Modelo de Poisson	1160,731
Modelo Binominal Negativo	1167,468

Fonte: Elaboração Própria.

Tabela 5.4 – BIC para modelos de Contagem de convênios com prefeituras, com pop como covariável

	BIC
Modelo de Poisson	771,9763
Modelo Binominal Negativo	779,8449

Fonte: Elaboração Própria.

Um modelo multinível em que y_{it} = valor *per capita* de convênios da SEDS, porém somente considerando as observações de município-ano onde houve convênio com entidade, consta na quarta especificação da Tabela A1 (Anexo). Esse modelo verifica a sensibilidade do valor contratado às três famílias de condicionantes – i.e., diz respeito não à decisão de contratar, mas à magnitude da transferência contratada nos municípios onde houve convênio. Essa estimação é baseada em apenas 127 observações, por isso seus coeficientes devem ser tomados com grande cautela. Em (5), apresenta-se um modelo Tobit tal qual a especificação (3) da Tabela 5.2, porém aplicando outro método de integração da função de verossimilhança; os resultados são muito similares. No que se refere à transferências discricionárias do estado para prefeituras, não foi possível calcular modelos binomiais negativos, multinível para observações

coeficiente de regressão igual a 1, forçadamente. Ao postular o valor do coeficiente da variável, torna-se possível controlar pela exposição, sem, contudo, confundi-la com uma variável explicativa do evento. Dado que não haveria interpretação para a mesma.

em que o valor contratado fosse não nulo ou Tobit. O reduzido número de ocorrências e o grande número de covariáveis comprometeram a estimação dessas especificações.

O restante deste capítulo discute resultados dos principais modelos de regressão estimados (Tabela 5.2). A interpretação é organizada em torno dos três conjuntos de condicionantes de transferências voluntárias (político-partidário, contextual/socioeconômico e técnico; vide painéis A, B e C das Tabelas 5.1 e 5.2), constituindo seções; em cada uma destas, são expostos os achados referentes a convênios com entidades e com prefeituras. Como elaborado adiante, observou-se que as três explicações ou condicionantes identificados na literatura mostraram alguma capacidade explicativa para as transferências discricionárias em segurança pública do Estado de Minas Gerais no período analisado, embora com intensidades e nuances variadas.

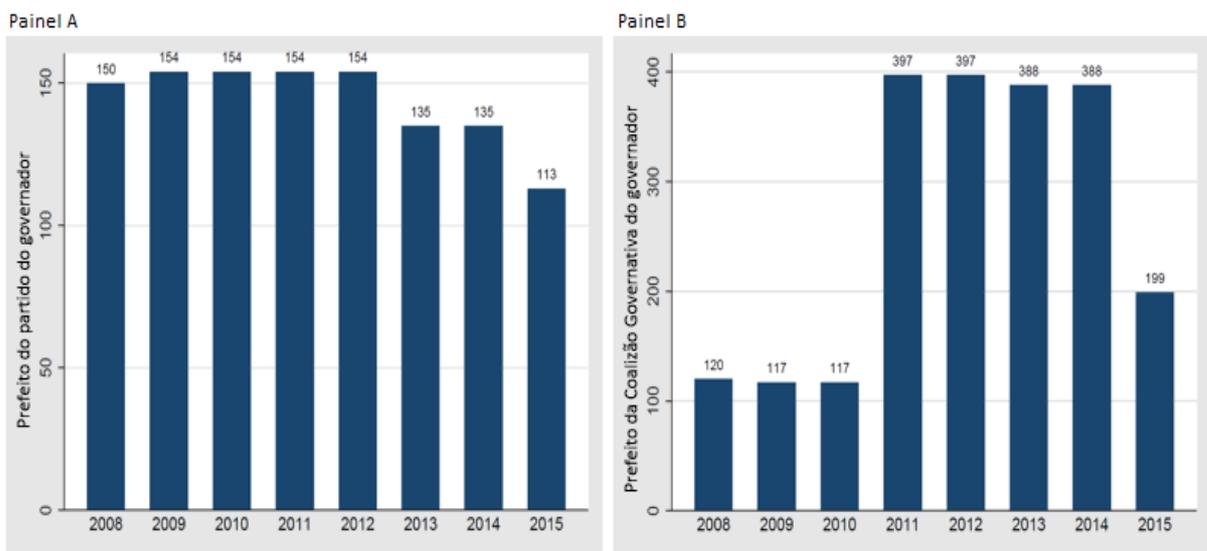
5.1 CONDICIONANTE POLÍTICO-PARTIDÁRIO

O condicionante político-partidário tem forte presença na literatura da política distributiva, com achados congruentes no sentido de sua influência na determinação das transferências voluntárias, em especial para prefeituras (ARRETCHE; RODDEN, 2004; BROLLO; NANNICINI, 2012; PUTTOMATTI, 2013; NUNES, 2015; SOARES; MELO, 2016; BUENO, 2017; KARRUZ et al., 2017). Na pesquisa aqui empreendida, com o conjunto de controles considerados, a associação entre a ocorrência de convênios, de um lado, e com fatores políticos, de outro, mostrou-se menos saliente que nos demais trabalhos.

Importante destacar que assim como outras variáveis utilizadas nos modelos aqui analisados, as que compõem o grupo de condicionantes políticos possuem variabilidade restrita – o que, combinado com outras particularidades do modelo, potencialmente dificulta a identificação de efeitos mais expressivos e estatisticamente significantes. A pouca variabilidade identificada nas variáveis políticas relaciona-se aos quase doze anos em que o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) esteve no poder em Minas Gerais. Essa proeminência do partido na gestão do executivo estadual gerou duas coincidências temporais entre o alinhamento dos executivos – a primeira entre 2009 e 2012, que marca o período de um mandato do executivo municipal, e a segunda entre 2013 e 2014, sendo 2014 o último ano da gestão do PSDB no estado (Figura 5.1 – Painel A). Coincidências temporais semelhantes podem ser observadas em relação ao pertencimento de prefeitos na coalizão governativa do executivo estadual (Figura 5.1 – Painel B), com uma alteração maior no primeiro ano do segundo governo do PSDB no Estado, provavelmente ocasionada por uma revisão da base política nas eleições de 2010.

Finalmente, a terceira variável operacionalizada neste condicionante, apoio ao governador (não mostrado), também apresentou baixa variabilidade, dado que o recorte temporal abarca apenas três mandatos e o apoio se repete nos demais anos.

Figura 5.1 – Número de municípios mineiros com alinhamento político-partidário (2008-2015)



Fonte: Elaboração própria.

Painel A: Prefeito do mesmo partido do governador e Painel B: Prefeito da Coalizão governativa do governador

Acredita-se que os limites enunciados acima, somados ao grande número de zeros devido à existência de poucos convênios da pasta na série temporal, penalizaram os resultados dos modelos no que tange à significância estatística. Ainda assim, observa-se que os coeficientes das variáveis de alinhamento político nos modelos que estimaram o envio para prefeituras demonstraram uma associação positiva com a realização e o número de convênios. Esse resultado, no entanto, não é suficiente para validarmos a *HI* proposta, seja pela falta de significância estatística nos coeficientes em geral, seja pelo fato de que, para os convênios com entidades, foi encontrado, com significância estatística de 10%, associação positiva e relevante entre o alinhamento de prefeitos com a coalizão governativa do executivo estadual. Esperava-se, ao contrário e conforme explicado em *HI*, que os governadores do Estado aplicassem a estratégia de *bypassing*, que consiste em maiores repasses para entidades nas localidades onde o prefeito pertence ao partido de oposição. Todavia, o que o modelo (2) mostrou foi um incremento de cerca de 43% no IRR de números de convênios formalizados, mantendo tudo o mais constante.

Sobre a estratégia, testada em *HI*, interessante notar que, inicialmente, Puttomatti

(2013) defendeu que os governantes estaduais beneficiam, em primeiro lugar, seu partido por meio de transferências a prefeituras governadas por prefeitos correligionários, e, no caso das entidades sem fins lucrativos, beneficiam partidos dos prefeitos que pertençam à coligação que o elegeu. Segundo a autora, dessa maneira o governador contornaria o *trade-off* existente entre arriscar a lealdade de seus principais apoiadores distribuindo transferências a grupos externos a seu partido e a garantia de manutenção de coalizões governativas, garantindo, portanto, tanto a manutenção de sua base como as relações políticas estáveis no longo prazo. Contudo, seus resultados não apresentaram significância estatística. Bueno (2017), por outro lado, como elucidado anteriormente, argumenta que, de maneira a evitar o roubo de crédito político (*credit hijacking*), sem deixar de respaldar a população com entregas de políticas públicas, os incumbentes se valeriam da estratégia (*bypassing*), aportando recursos em municípios governados por seus opositores por meio de ONGs. Os resultados de Bueno (2017) são consistentes, fato que orientou a elaboração da primeira hipótese.

O alinhamento com a ala governativa retornou, por outro lado, associação positiva para prefeituras enquanto convenientes. Os coeficientes, a par de não retornarem significância estatística, apontaram para um incremento de cerca de 26% na razão de chances de se firmar convênios e de 24% na IRR de número de convênios criados, *ceteris paribus*. Esse resultado vai ao encontro daqueles obtidos em outros trabalhos que se debruçaram sobre o tema, sendo que, em geral, os resultados destes trabalhos foram positivos e estatisticamente significantes (ARRETCHE; RODDEN, 2004; BROLLO; NANNICINI, 2012; PUTTOMATTI, 2013; SOARES; MELO, 2016; BUENO, 2017; KARRUZ et al., 2017). Nunes (2015), de outra forma, embora tenha encontrado associação positiva para coalizão governativa, percebeu a ausência de significância estatística para este parâmetro. Na ocasião, a partir de uma análise descritiva para o caso brasileiro, o autor mostrou que o presidente premiava alguns dos partidos da coalizão em detrimento de outros, provavelmente baseado em uma aproximação ideológica. Esse argumento é um possível norteador para a compreensão dos resultados do modelo.

A despeito da significância estatística ter sido alcançada apenas para a variável de pertencimento à coalizão governativa, chama a atenção o sentido dos demais coeficientes. Isso porque o alinhamento entre executivos (Tabela 5.2 – linha 1) para todas as especificações estimadas em relação às transferências para entidades – modelos (1), (2) e (3), expôs uma associação positiva tanto na decisão de alocar convênios quanto no número e nos valores dos convênios firmados com as entidades. As magnitudes destes resultados não são desprezíveis: há um acréscimo de 60% na razão de chances de se formalizar um convênio; de 12% no IRR de número de convênios e de R\$ 19 reais *per capita* nos convênios formalizados com entidades

cujo prefeito da localidade pertence ao mesmo partido do governador. Por outro lado, a coincidência partidária entre executivos demonstrou associação negativa tanto na decisão sobre formalizar quanto no número de convênios firmados com prefeituras alcançando magnitudes da ordem de 28% na razão de chances e no IRR, resultado que vai de encontro aos achados mais recentes na literatura, mesmo naquelas onde o foco é o estado ou uma política pública específica (e.g.: PUTTOMATTI, 2013; MARTINS; KARRUZ, 2016; KARRUZ et al., 2017).

Devido à ausência de significância estatística, não se pode realizar maiores inferências sobre os coeficientes. No entanto, o que os dados parecem sugerir é que, não só não é possível corroborar com a hipótese de que governadores se utilizam da estratégia de *bypassing*, no caso da segurança pública, como também é indicativo que o comportamento do condicionante político na alocação de recursos via transferências discricionárias nesta pasta parece se dissociar, em algum grau, com o *status quo* da literatura, principalmente no que tange à coincidência partidária entre executivos. Sobre isso, na segurança pública, as variáveis políticas se mostram mais relevantes quando relacionadas com entidades do que com prefeituras.

A outra dimensão a ser explorada no condicionante político-partidário é o apoio ao governador. Para esta, a hipótese formulada (*H2*) era não direcional. Na literatura, a variável de apoio político que mede os votos favoráveis aos governadores ou presidentes nos municípios aponta, em geral, para uma associação positiva em relação aos valores conveniados. Há, no entanto, observações como em Soares e Melo (2016) que encontraram associação positiva entre apoio político em anos não eleitorais e negativa quando em anos de eleição. A hipótese dos autores se apoia na ideia de que em anos eleitorais há uma corrida presidencial nos municípios que menos lhe apoiaram nas últimas eleições, de forma a expandir seu capital político, enquanto o presidente visa premiar seu eleitorado nos demais anos. De algum modo, os achados de Soares e Melo (2016) parecem concordar com duas correntes teóricas: a de que transferências seriam utilizadas para conquistar “*swing voters*” e a que defende que os governantes alocariam mais recursos nas regiões onde tivesse maior apoio para maximizar suas chances de reeleição.

Nesta investigação, a variável de apoio recebido pelo governador não apresentou qualquer significância estatística, nem para prefeituras nem para entidades. Além disso, dentre as demais variáveis do campo político, esta foi a que apresentou a associação mais frágil ainda que positiva (Tabela 5.2 – linha 3). Contudo, seu desempenho não sustenta qualquer construção de entendimento, seja para convenientes prefeituras ou entidades. Em algum grau, esses achados permitem aventar possíveis explicações para as direções tomadas. Questiona-se se haveria especificidade na política de segurança pública que provocasse uma menor entrega de recursos a prefeituras aliadas em comparação a entidades. Algumas perguntas podem ajudar na

construção de hipóteses para a compreensão da diferença encontrada, são elas: (1) As atribuições municipais na segurança pública, mesmo diante aos esforços empreendidos nas últimas décadas, são menos expressivas que as conferidas às entidades? (2) As atividades desempenhadas pelos municípios nessa pasta, quando existem, não abrem espaço para cofinanciamento? (3) Mesmo que a melhoria em segurança pública ocupe as principais demandas do eleitorado brasileiro, é possível que a atuação local na área não retorne apoio político (votos) como em áreas da construção civil (PUTTOMATTI, 2013; NUNES, 2015; BUENO, 2017) ou, ainda, associem-se de maneira negativa à imagem do prefeito?

Encerrando esta seção, coloca-se como último ponto a relevância dos ministros na decisão sobre a alocação de recursos discricionários. Alguns autores se dispuseram a investigar não apenas a influência do alinhamento do chefe do executivo como também dos ministros das pastas. Avelino, Biderman e Bueno (2015), por exemplo, encontraram associação positiva entre a entrega de recursos e a coincidência partidária entre ministro e prefeitos. Meireles (2018) identifica uma relação de cima para baixo, na qual os ministros dariam vantagem informacional a prefeitos de seus partidos para a proposição de convênios. Tendo isso em vista, é razoável supor que secretários estaduais, uma vez que ocupam posição comparável a de ministros, exerçam influência sobre a alocação de convênios de sua pasta. No entanto, devido à indisponibilidade de informações deste nível, não foi possível empreender este tipo de investigação para este momento, restando como sugestão para estudos futuros. Passe-se agora ao condicionante contextual e socioeconômico, cujos resultados foram mais expressivos em termos de materialidade e significância estatística.

5.2 CONDICIONANTE CONTEXTUAL/SOCIOECONÔMICO

Comumente na literatura sobre política distributiva estuda-se o impacto de variáveis econômicas e de desenvolvimento local na distribuição de convênios para os municípios. As hipóteses geralmente giram em torno de que municípios mais pobres em relação ao PIB ou com renda *per capita* mais baixa demandariam mais transferências discricionárias, pois o orçamento municipal é estrangido e dificulta o investimento. Uma vez que a literatura não encontrou uma unicidade nos resultados relativos a estes parâmetros, ditos distributivos, este trabalho optou por não especificar uma hipótese direcional para estas variáveis. Mesmo assim, são incluídas na investigação para se conhecer o comportamento do objeto proposto frente a esses potenciais fatores explicativos. Para esta pesquisa, o conceito do condicionante distributivo foi ampliado a partir de uma noção de que as diversas demandas, sejam elas relativas à redução de

desigualdades, diminuição de impactos sociais negativos ou manutenção de estruturas, poderiam ser compreendidas de maneira semelhante. Assim, ampliou-se o leque de tipos de variáveis testadas a fim de abarcar questões relativas à especificidade da pasta.

Iniciando pelos aspectos normalmente abordados na literatura, tem-se os parâmetros que se relacionam com a questão fiscal e nível de desenvolvimento dos municípios. Como *proxies*, utilizou-se o IFGF e o IFMD, os quais retornaram, em alguns dos modelos, uma tímida significância estatística. No modelo de contagem estimado para entidades, o IFDM apresentou uma associação negativa de 3,2% da IRR, com significância marginal de 10%, enquanto o IFGF mostrou uma fraca associação positiva, de 5% de significância, com um aumento de aproximadamente 2% na IRR para cada variação de um ponto, *ceteris paribus*. O modelo Tobit, estimado para entidades, mostrou uma redução de R\$ 1 para cada aumento no IFDM, mantendo tudo o mais constante. No modelo de contagem para prefeituras, o resultado do IFDM apontou direção contrária, sugerindo um aumento de 5% na IRR de número de convênios firmados para cada incremento de um ponto no índice. Os coeficientes estimados sugerem uma relação de equalização nos convênios com entidades e inequalização⁴⁹ nos convênios com prefeituras em relação ao IFDM, o que significa que, em relação às entidades, parece haver uma predileção para envio de convênios para as localidades com menor IDHM, sugerindo um potencial redistributivo. No entanto, para prefeituras, o efeito não parece ter finalidade distributiva, na medida em que municípios com melhores índices de desenvolvimento humano também são os que, potencialmente, recebem mais recursos de transferências discricionárias. O comportamento do IFDM para prefeituras foi congruente ao encontrado por Karruz et al. (2017).

As demais variáveis, tais como PIB *per capita*⁵⁰ e percentual do FPM nas receitas não retornaram significância estatística. No entanto, a direção dos coeficientes de PIB *per capita* aponta para um caráter não redistributivo para entidades e redistributivo para prefeituras. Em geral, a dubiedade existente na literatura permanece ao analisar os achados destes trabalhos. As associações são, em geral, não significativas e, quando o são, apresentam resultados distintos para entidades e prefeituras.

Por fim, ressalta-se que ter formalizado convênios em anos anteriores, seja com a União ou com o estado, não demonstrou qualquer associação estatisticamente significativa.

⁴⁹ Expressão utilizada em Baião, Cunha e Souza (2017).

⁵⁰ Nunes (2015) também não encontrou significância estatística para PIB *per capita*. Por outro lado, Miranda (2017) encontrou associação positiva entre a formalização de convênios e o PIB *per capita* o que demonstra um comportamento não redistributivo. Todavia, importante salientar que nenhum destes trabalhos considerou diferenciar envios para entidades e prefeituras.

Além disso, a ausência de um padrão entre esses coeficientes impossibilita a leitura de qualquer tendência. Isso posto, entende-se que, assim como esperado, as variáveis socioeconômicas parecem se associar com a formalização de convênios, seja com entidade ou prefeitura, confirmando H4. Contudo, os dados não são suficientes para determinar a direção desta associação, se distributiva ou não.

A variável de porte populacional, diferente das mencionadas acima, demonstrou, em geral, significância estatística a 1%. Além disso, em todos os modelos estimados, o porte populacional está associado positivamente à distribuição de convênios para os municípios e com valores materiais de razão de chances e IRR bem expressivos, maiores que dois. Por fim, o modelo Tobit, mostrou que um aumento de 1% na população (em milhares de habitantes) associa-se com uma elevação de cerca de 50 centavos nos valores contratados *per capita*. Esses resultados sustentam, portanto, a confirmação de H3 e convergem com os achados da literatura, como em Miranda (2017).

Na análise das dimensões contextuais da segurança pública chama a atenção o fato de que crimes, sejam contra pessoas ou patrimônio, não parecem ser uma variável que determine a celebração de convênios, tanto com entidades quanto em prefeituras. Esses achados não confirmam a hipótese cinco, na qual esperava-se que, devido à importância atribuída à qualidade da segurança pública pelo eleitorado brasileiro e à turva percepção da responsabilidade de cada ente para este mesmo público, haveria um número ou volume maior de transferências nas localidades com maior número de crimes. Ademais, a associação entre gasto público municipal e criminalidade foi aferida por Ribeiro e Bastos (2013), referência que embasou a definição da hipótese construída mesmo não tratando de recursos de transferências discricionárias.

Sob outra ótica, porém ainda na dimensão contextual, a presença de equipamentos da política de segurança parece se associar positivamente com a celebração de convênios. Essa inferência está relacionada aos achados das variáveis presença de APAC e de Guarda Municipal. Começando pelas APACs, os valores estimados mostram uma forte associação com a destinação de convênios. Mantendo tudo o mais constante, a chance de formalizar convênios com entidades é aproximadamente 4,7 vezes maior (aumento de cerca de 365% na razão de chances) quando se tem APAC no município. Em relação ao número de convênios destinados, a IRR estimada é de 4,4. Outrossim, a presença de APAC se associa com uma substantiva elevação na média dos valores transferidos, de R\$ 82 *per capita*.

Em relação ao impacto na celebração de convênios com entidades, era esperado que a presença de APAC fosse retornar uma associação positiva. Isto porque essas ONGs, que

auxiliam o Poder Judiciário na execução de penas privativas de liberdade, representam cerca de 28% do número de convênios firmados pela SEDS e 55% do montante de repasses previstos (ALBUQUERQUE; KARRUZ, 2018). Ademais, o “Método APAC” foi fortemente difundido em Minas, tendo sido objeto de projetos encabeçados pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais – TJMG, cujo intuito era incentivar a criação, expansão e fortalecimento do Método APAC e das suas unidades. Esse esforço resultou em um crescimento dessas ONGs entre 2007 e 2016, chegando a representar cerca de 17% dos estabelecimentos penais do estado (ALBUQUERQUE; AUGUSTO; OLIVEIRA, 2018). Mesmo que seu impacto fosse esperado, sua inclusão nos modelos é de suma importância visto que a sua ausência poderia se materializar como variável omitida, enviesando os resultados aferidos.

De outro modo, era esperado que presença de APAC tivesse associação positiva com a celebração de convênios com prefeituras. No entanto, nos modelos estimados para este conveniente não houve resultados estatisticamente significantes, ainda que as direções apontem, de fato, para uma associação positiva. O argumento por detrás da hipótese está no fato de que a presença de estabelecimentos penais gera impactos de ordem ambiental, social e de vizinhança⁵¹, tais como aumento da população flutuante, da pressão por equipamentos urbanos e comunitários, e do tráfego. Esses impactos, uma vez que demandam planejamento e ou resposta do poder público local, podem onerar o orçamento municipal. Nesse cenário, a transferência discricionária do governo estadual serviria como uma espécie de contrapartida ou indenização pela instalação de unidades penais. Essa mesma justificativa daria subsídios para a investigação da presença de presídios ou cadeias públicas. No entanto, os dados disponíveis para Minas Gerais não se mostraram críveis para serem incluídos na pesquisa sem o risco de causar viés por erro de medida.

Em relação às prefeituras, a variável de existência de Guarda Municipal retornou associação positiva e estatisticamente significativa a 10% com a decisão de formalizar convênios e com o número de convênios formalizados. A razão de chances para a decisão de alocar convênios nas prefeituras devido à existência da Guarda Municipal é 94% maior, enquanto que em relação à quantidade, verificou-se que a existência deste equipamento se associa a um aumento de 83% na IRR de número de convênios, *ceteris paribus*. Pode-se concluir, com base nos achados para APACs e Guardas Municipais, que a hipótese seis (6) é, de fato, verossímil. Com isso, encerrada a abordagem em torno do condicionante contextual e socioeconômico,

⁵¹ O termo Impactos de Vizinhança foi extraído de um estudo de impactos sociais produzido no âmbito do legislativo estadual de São Paulo, pela Agente Técnico Legislativo Tania R Mendes em 2007 obtido em https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/377_arquivo.pdf. Acesso em: 30 jun. 2020.

passa-se, na sequência, aos achados relativos ao condicionante técnico.

5.3 CONDICIONANTE TÉCNICO

Poucas iniciativas de pesquisa pertinentes à literatura da política distributiva testaram hipóteses alusivas aos condicionantes técnicos. Dentre as raras que empreenderam nesse sentido (SOARES; MELO, 2016, MIRANDA; 2017), a variável de interesse girava em torno da capacidade de arrecadação tributária ou riqueza municipal. O processo de conveniamento pode se mostrar árduo tecnicamente, uma vez que etapas e pré-requisitos são normalmente demandados o que, por sua vez, exige equipe técnica qualificada. Assim, o argumento se ampara no fato de que municípios com menor disponibilidade de recursos financeiros, podem ser preteridos no envio de convênios dadas as possíveis dificuldades em atender as exigências para celebração e execução dos recursos. Essas dificuldades estariam relacionadas tanto a menor disponibilidade de recursos financeiros quanto de recursos humanos e tecnológicos. Nesta pesquisa, optou-se por utilizar a variável de tributação própria como um dos *proxies* para capacidade técnica, de maneira a facilitar comparações com os resultados encontrados na literatura. No entanto, dado o limitado repertório disponível e aos resultados que não convergiram para uma interpretação comum ou mais frequente, decidiu-se por acrescentar ao modelo outras variáveis para as quais acredita-se que exista associação mais direta com capacidades técnicas de pleitear recursos via convênios, como a profissionalização dos servidores, medida por meio do percentual de estatutários sobre os demais servidores e existência de órgão voltado à segurança que reporte diretamente ao prefeito.

A análise da variável de percentual de arrecadação própria não reportou significância estatística em relação à celebração de convênios com entidades ou prefeituras. Ainda assim, ao analisar os coeficientes, para ambos os tipos de conveniente, a associação que se observa é negativa. Nesta análise, um maior percentual de receitas próprias apontou para uma redução nas razões de chance e na taxa de incidência de celebração de convênios. A mesma direção foi encontrada em relação aos valores conveniados. Caso estes resultados apresentassem significância estatística, eles estariam contradizendo os achados de Soares e Melo (2016), ao passo que estariam alinhados ao encontrado por Miranda (2017) para os convênios em Minas. De igual modo, existência de órgão voltado à segurança pública e subordinado ao prefeito também não reportou significância estatística.

Os resultados alcançados com a estimação da variável de profissionalização, contudo, foram mais promissores devido à sua significância estatística de 5%. No entanto, contrariando

o esperado, o aumento de um ponto percentual em estatutários associou-se com a redução de 1% na IRR de número de convênios para entidades. Materialidade ainda menor dessa variável foi identificada nos convênios com prefeituras, contudo, para estes não houve significância estatística. Em relação ao montante repassado para as entidades, identificou-se que o aumento percentual provocaria uma redução de aproximadamente R\$ 0,50 nos valores contratados *per capita*. Nesse sentido, explica-se que a escolha desta variável teve como referência o trabalho de Sátyro, Cunha e Campos (2016), que, na ocasião, investigavam a profissionalização dos servidores frente à capacidade de implementar a política de assistência social, porém os resultados aferidos pelos autores não apontaram significância estatística. Tendo em vista esses achados, não se pode afirmar que municípios com melhor capacidade técnico-burocrática formalizam mais convênios, tal como proposto por *H7*. Contudo, acredita-se que estes dados possam refletir situações onde (1) a contratação de servidores temporários ou comissionados tenha razão político-partidária e, desta forma, poder-se-ia supor um maior trânsito deste servidor nas arenas partidárias, conferindo, por sua vez, vantagens informacionais ou facilidade de acesso ao governo central (governador) a partir de seu partido (Meireles, 2019); ou (2) a contratação dos servidores temporários ou comissionados esteja relacionada à reconhecida capacidade técnica ou experiência destes na captação de recursos. Tais suposições abrem caminhos para futuras investigações.

Adicionalmente, foram selecionadas variáveis que se relacionam em alguma medida com a competência técnica municipal na área da segurança, porém não vinculadas ao executivo municipal. Essas são: a existência de fundo, conselhos e planos específicos da área de política e o município configurar-se como uma localidade de referência em sua região – as quais, no caso da segurança pública, constituem-se como sedes das comarcas.

Para a área da segurança pública, as sedes de comarca ganham contornos claros de associação à competência técnica da área. Essas localidades, reconhecidas por meio da Lei de Organização de Divisão Judiciárias de Minas Gerais (Lei Complementar n. 85, de 28 de dezembro de 2005) e determinadas pelo TJMG, reúnem equipamentos do Judiciário, Ministério Público e Segurança Pública⁵². Desse modo, além de abrigarem o alto escalão do funcionalismo público e terem envolvimento direto da área, são grandes responsáveis por exigir dos demais órgãos públicos respostas e atuações nessa seara. Exemplo disso são as demandas por aumento do número de vagas no sistema carcerário, socioeducativo e de serviços para as alternativas

⁵² Conforme artigo 5º da Lei de Organização de Divisão Judiciárias de Minas Gerais Art. 5º – São requisitos: [...] II - para a instalação de comarca: a) edifício público de domínio do Estado com capacidade e condições para a instalação de fórum, delegacia de polícia, cadeia pública e quartel do destacamento policial.

penais, etc. A análise dos coeficientes dos modelos, mostrou que, mantendo tudo o mais constante, ser sede de comarca se associa a um aumento de cerca de 20% na IRR de número de convênios com entidades e a uma substantiva elevação na média dos valores transferidos, de R\$ 37. A mesma direção, com indicadores também bastante expressivos, é verificada para prefeituras. Contudo, para esses modelos não houve significância estatística.

Por outro lado, os indicadores de Conselho retornaram significância estatística a 1% para convênios firmados com entidades. Neste rol, verifica-se associação positiva da existência do Conselho com a decisão de firmar ou não convênios (acréscimo de 141% nas razões de chances), com o número de convênios (acréscimo de 77% no IRR) e com o aumento da média de valor transferido em torno de R\$ 42. Para as demais variáveis, quais sejam, Plano e Fundo não foram encontradas significância estatística. Os resultados dessas variáveis apontam para a confirmação de *H8*, na qual propôs-se que estruturas e ferramentas de gestão da área teriam associação positiva com o número de convênios. Contudo, nem todas as variáveis resultaram em coeficientes estatisticamente significantes. Além disso, entre elas, as que estão relacionadas ao Poder Judiciário parecem ter maior efeito sobre as transferências, podendo ser este um ponto a ser explorado futuramente.

6 CONCLUSÃO

A análise de uma política pública no contexto do federalismo brasileiro aponta para a distinta relevância da distribuição de responsabilidades e recursos entre níveis de governo, de modo a assegurar sua implementação, considerando os diversos padrões estabelecidos desde a Constituição de 1988. Em várias políticas, as transferências intergovernamentais discricionárias são elemento decisivo para criar as condições da implementação e para alavancar o engajamento dos governos subnacionais. Mas, considerando os efeitos políticos, distributivos e técnicos, a literatura política tem, há algum tempo, buscado dimensionar o peso dessas diferentes dimensões das decisões do transferente, dado o espaço discricionário inerente. Pode-se dizer que há, de alguma maneira, uma solidez na literatura quanto à relação entre o componente político-partidário e a decisão sobre onde alocar recursos de transferências discricionárias. Em geral, os achados desses estudos mostram que presidentes e governadores compensam estados ou municípios alinhados (cujo governante pertence ao mesmo partido ou a partidos da coalizão governativa do incumbente) com envio desproporcional de transferências discricionárias. Adesões a esse potencial explicativo foram realizadas de forma a reconhecer a importância do alinhamento para o número de demandas solicitadas (MEIRELES, 2018), dos ministros na decisão sobre onde aportar recursos (BUENO; AVELINO; BIDERMAN, 2015) e do papel das entidades como meio de contornar prefeitos opositores Bueno (2017), evitar assim o roubo de crédito político (*credit hijacking*) (BROLLO; NANNICINI, 2012; BUENO, 2017)

Nesta pesquisa, contudo, circunscrita à área da segurança pública no Estado de Minas Gerais, os achados não permitiram confirmar a hipótese que supõe o uso da estratégia de *bypassing* por parte dos governadores. Isso porque os coeficientes das variáveis políticas, com ou sem significância estatística, apontaram para uma associação positiva entre alinhamento e repasse de convênios para entidades. Esta associação foi verificada, com tímida significância estatística, na variável de alinhamento com a coalizão governativa, para a qual encontrou-se um aumento de cerca de 43% na IRR, *ceteris paribus*, nos casos onde o partido do prefeito pertence à coalizão governativa. Além disso, a variável de alinhamento entre executivos, ou seja, prefeito e governador pertencentes ao mesmo partido, apontou para uma relação negativa para prefeituras, a despeito de não ser estatisticamente significativa. Também, não é possível afirmar que municípios com apoio eleitoral ao governador maior que a média sejam preferidos no envio de transferências discricionárias da segurança pública.

Salienta-se, todavia, que há certa fragilidade na estimação dos modelos, situação

também vivenciada por Nunes (2013) e Bueno (2017), devido ao grande número de observações nulas (combinações de município-ano para as quais não houve convênios), o que dificulta o retorno de significância estatística. Ainda assim, caso houvesse significância, os coeficientes não corroborariam a hipótese de Bueno (2017). Os achados sugeriram um comportamento diferente do condicionante político-partidário, quando analisado à luz da política de segurança pública. De modo geral, os coeficientes estimados indicaram uma relação positiva entre realização de convênios e alinhamento político, à exceção do alinhamento partidário entre prefeitos e governadores nos convênios com prefeituras – justamente onde se poderia esperar a mais positiva das associações.

Sobre este último ponto, considera-se que possíveis explicações giram em torno de uma potencial ausência de retorno eleitoral nas ações financiadas com recursos discricionários para esta área de política – vis-à-vis obras públicas, identificadas como aplicação de interesse eleitoral. Essa linha de argumentação, ainda que potencialmente válida, não pode ser explorada com os dados aqui reunidos, ficando para exame futuro. Outra pauta para trabalhos futuros é a concepção de que o secretário da pasta é ator importante na decisão sobre quais municípios beneficiar com recursos de convênios. Esse entendimento, construído a partir de uma releitura do papel dos ministros (MEIRELES, 2019; BUENO; AVELINO; BIDERMAN, 2015), sugere que o alinhamento político destes atores com os prefeitos também incide em predileção no envio de recursos.

Resultados mais alinhados às expectativas expressas nas hipóteses foram encontrados nos condicionantes contextual/socioeconômico e técnico, ainda que não para as variáveis mais salientes na literatura. Porte populacional, medida pelo logaritmo de milhares de habitantes, retornou sólida materialidade e significância estatística a 1%. Associação também positiva foi encontrada para a variável de Gestão Fiscal (IFGF), no que concerne aos convênios com entidades: os resultados sugerem que municípios com melhor equilíbrio das contas públicas são mais beneficiados com convênios para suas entidades.

Entre as *proxies* para questões socioeconômicas, também figura o IFDM, que resultou em uma marginal significância estatística tanto para entidades quanto para prefeituras. Sua interpretação indica um caráter não redistributivo quando se observam as prefeituras, e redistributivo quando o conveniente é entidade. Tal interpretação se ancora nos coeficientes maiores que um para prefeituras, apontando para uma associação positiva entre melhores índices de desenvolvimento humano e maiores chances de se formalizarem convênios, e menor que um ou negativo nos coeficientes estimados para entidades. Observa-se, portanto, que os resultados apontaram em direção à confirmação da hipótese *H4*.

As variáveis que medem a concentração de convênios, a partir da verificação de se a mesma localidade firmou, no ano anterior, com a União, o estado de Minas Gerais em geral ou com a SEDS em particular, não retornaram significância estatística. Isso aponta para o fato de que aspectos como o aprendizado institucional ou redes intra-burocráticas geradas por parcerias anteriores não parecem afetar a chance de que novos convênios visando transferências discricionárias sejam firmados na área da segurança pública.

Os demais fatores contextuais nesse condicionante foram pensados de maneira a abarcar particularidades da política que incidem na condição do município – o que, por sua vez, resultaria em maior ou menor demanda por recursos (de maneira análoga ao mecanismo subjacente aos fatores socioeconômicos). Para a segurança pública, pensou-se⁵³ que o maior número de crimes em determinada localidade contribuiria para um cenário de mais transferências, fazendo fluir recurso para a resolução dos problemas. Além disso, defendeu-se que municípios com mais equipamentos da área tenderiam a desfrutar de mais convênios. Para esta última situação, a despeito de o maior potencial das transferências discricionárias seja o de investimento, pensou-se que a existência de estruturas municipais gerasse uma maior necessidade de recursos para sua manutenção, ou uma necessidade de indenização pela sua fixação no município (e.g., como nos casos de penitenciária).

Os resultados chamaram a atenção de outra forma. Diferente do que se esperava, crimes não parecem se associar a maiores transferências discricionárias de recursos, demonstrando um movimento contrário ao “apagar incêndios” proposto por Prado (2001) para o contexto fiscal. As variáveis utilizadas para testar tal hipótese não retornaram significância estatística, tampouco apresentaram coeficientes com materialidade considerável. A existência de estruturas, por outro lado, revelou tanto estatística quanto materialmente na decisão sobre se e quantos convênios formalizar, além de importar para a alocação *per capita*. Municípios com APAC exibiram chance quatro vezes maior de formalizar convênios; nessas localidades, o valor conveniado por habitante é R\$ 82 reais mais elevado, *ceteris paribus*. A seu turno, as prefeituras parecem receber mais convênios quando contam com guardas municipais. A existência desse órgão no município se associou a um aumento de cerca de 94% da chance de receber transferências discricionárias da SEDS (estatisticamente significativa a 10%). As APACS foram as principais entidades receptoras de recursos via convênios no Estado de Minas Gerais, de forma que já se esperava sua associação positiva com convênios firmados. Contudo, sua inclusão no modelo é necessária para evitar vieses, bem como para mensurar a extensão de seu

⁵³ Motivado pelos achados de Ribeiro e Bastos (2013)

efeito atrativo de repasses.

Por último, resta a análise do condicionante técnico, dividido entre a capacidade técnico-burocrática da administração direta e a capacidade técnica instalada nos municípios devido à densidade institucional em segurança pública. Para a primeira dimensão, observou-se que a arrecadação tributária própria não retornou qualquer significância estatística. Diferente de Soares e Melo (2016), portanto, não podemos afirmar que a menor disponibilidade financeira torna os municípios preteríveis ao recebimento de convênios, o que segundo os autores se coloca como *proxy* de capacidade técnica. Todavia, o percentual de estatutários mostrou, diferente do esperado, uma relação negativa com a formalização de convênios (com entidades e prefeituras, mas significativa apenas para as primeiras). Da dimensão que analisa a densidade institucional em segurança pública da localidade, chamou atenção o peso de conselhos municipais de segurança pública, cuja existência dobra a razão de chances de se formalizar convênio com entidade, e eleva em R\$ 42 repasses conveniados per capita. Resultados semelhantes emergem para a qualidade de sede de comarca, porém com significância estatística marginal.

À guisa de conclusão, os resultados obtidos neste estudo sugerem que tanto as questões políticas quanto as socioeconômicas afetam a alocação de transferências discricionárias a municípios no que se refere à política de segurança pública. Sobre os aspectos políticos, entende-se que, embora a segurança ocupe importante destaque entre as preocupações do eleitorado brasileiro⁵⁴, alguma particularidade atribuída à área parece ser mais expressiva na decisão sobre transferir recursos que as estratégias tradicionais de cultivo da base eleitoral e de proteção contra roubo de crédito político. Crimes também parecem não incidir no aporte de convênios entre localidades, fator que impressiona. Possivelmente, a resposta ao aumento de criminalidade não venha tipicamente de transferências discricionárias (e incidentais) da SEDS, mas de outras contas do orçamento municipal (RIBEIRO; BASTOS, 2013) ou estadual.

Entende-se que os achados que envolvem a estrutura físico-burocrática dos municípios sejam um fator de considerável atração de investimento via convênios. Os equipamentos (APACs e guardas municipais) e as instituições locais – em particular, o aparato presente em sedes de comarca e os conselhos de segurança pública – destacam-se entre os preditores de

⁵⁴ A segurança aparece entre as principais preocupações dos eleitores brasileiros. Para mais informações, acesse as reportagem de G1, de 26/08/2018, e do Correio Braziliense, de 28/10/2018, disponíveis em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/08/26/saude-e-o-problema-mais-citado-pelos-eleitores-nos-estados-do-pais-apontam-pesquisas-ibope.ghtml> e https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/10/28/interna_politica,715588/saude-seguranca-e-educacao-sao-prioridades-para-eleitor-do-df.shtml. Acesso em: 30 jun. 2020.

transferências da SEDS.

Quanto aos limites do esforço empreendido neste trabalho, ressalta-se a dificuldade quanto à disponibilidade de dados e a confiabilidade destes. Além disso, mudanças nos instrumentos para formalização das parcerias entre estado e municípios na segurança pública em que se baseiam as transferências discricionárias em Minas Gerais, ocorridas a partir de 2016, limitaram a extensão da série histórica proposta neste trabalho. É possível que estudos futuros que cubram anos mais recentes possam confirmar ou não as tendências obtidas neste trabalho. Além disso, a pesquisa de base para essa dissertação se limitou a uma unidade da federação, sendo importante que futuros estudos também testem hipóteses relativas aos fatores que afetam a distribuição de recursos discricionários para segurança pública em outras unidades da federação. Por fim, acredita-se que esta dissertação tenha contribuído para a literatura de políticas distributivas e para aquela voltada ao estudo da segurança pública ao fornecer algumas possibilidades explicativas para o fenômeno das transferências nessa área específica, em nível municipal.

ANEXO

Tabela A1 – Coeficientes estimados em regressões para a contratação de convênios e número de convênios firmados, por município-ano (2008 e 2015)

Conveniente: Especificação:	Entidade					Prefeitura
	(1) Poisson	(2) Binomial negativo	(3) Binomial negativo	(4) Multinível	(5) Tobit ^{§§}	(6) Poisson
<i>Continua</i>						
<i>Painel A: Condicionante político-partidário</i>						
Prefeito do partido do governador _{it}	1,136 (0,286)	1,145 (0,296)	1,112 (0,288)	3,399 (16,553)	19,554 (14,167)	0,712 (0,304)
Prefeito de partido da coalizão governativa do Executivo estadual _{it}	1,437* (0,289)	1,433* (0,292)	1,435* (0,294)	-2,587 (8,431)	14,414 (12,756)	1,246 (0,421)
% Votos válidos do governador no município maior que % estadual _{it}	1,015 (0,187)	1,051 (0,195)	1,082 (0,205)	10,045 (9,379)	4,735 (10,860)	1,276 (0,375)
<i>Painel B: Condicionante contextual/ socioeconômico</i>						
ln(População, em milhares) _{it(-1)}	(Exposição)	(Exposição)	4,064*** (0,940)	-15,448* (8,157)	52,268*** (13,163)	(Exposição)
ln(PIB per capita, em R\$ milhares) _{it(-1)}	1,170 (0,345)	1,182 (0,350)	1,490 (0,490)	8,782 (11,366)	3,113 (17,052)	0,905 (0,338)
IFDM (em escala 1-100) _{it(-1)}	0,976 (0,018)	0,974 (0,018)	0,967* (0,019)	0,352 (1,066)	-1,641* (0,991)	1,047 (0,029)
IFGF (em escala 1-100) _{it(-1)}	1,017* (0,009)	1,018* (0,009)	1,020** (0,009)	0,821* (0,434)	0,752 (0,503)	1,010 (0,012)
Cota do FPM (% das receitas) _{it(-1)}	0,998 (0,016)	0,999 (0,016)	1,017 (0,018)	1,913** (0,817)	-0,049 (0,952)	0,987 (0,020)
Crimes violentos contra a pessoa (por 100 mil habitantes) _{it(-1)}	1,000 (0,003)	1,000 (0,003)	0,999 (0,003)	0,365* (0,205)	-0,174 (0,195)	1,000 (0,005)
Crimes violentos contra o patrimônio (por 100 mil habitantes) _{it(-1)}	1,000 (0,001)	1,000 (0,001)	1,000 (0,001)	0,003 (0,031)	-0,016 (0,042)	0,999 (0,001)
Existência de APAC (em construção ou operação) _{it(-1)}	4,553*** (1,170)	4,468*** (1,128)	4,335*** (1,106)	42,817*** (10,430)	82,520*** (14,381)	1,484 (0,477)
Existência de guarda municipal _{it(-1)}	0,796 (0,207)	0,834 (0,215)	0,789 (0,210)	-12,189 (8,836)	-14,142 (16,418)	1,776* (0,571)
Transferências voluntárias do estado (% das receitas) _{it(-1)}	0,978 (0,035)	0,982 (0,037)	0,982 (0,037)	2,171 (2,199)	-3,658 (2,238)	1,036 (0,051)
Transferências voluntárias da União (% das receitas) _{it(-1)}	0,966 (0,036)	0,969 (0,037)	0,973 (0,037)	1,356 (2,793)	-1,247 (1,969)	0,967 (0,048)
Teve convênio da SEDS com entidade _{it(-1)}	0,866 (0,238)	0,909 (0,260)	0,850 (0,244)	6,808 (16,940)	21,916 (17,586)	0,424 (0,228)
Teve convênio da SEDS com prefeitura _{it(-1)}	1,089 (0,373)	1,073 (0,371)	1,026 (0,358)	15,778 (13,768)	12,547 (23,324)	0,868 (0,491)
<i>Painel C: Condicionante técnico</i>						
% Estatutários entre funcionários municipais da administração direta _{it(-1)}	0,990** (0,004)	0,991** (0,004)	0,990** (0,004)	-0,116 (0,247)	-0,521** (0,233)	0,998 (0,005)
Arrecadação tributária própria (% das receitas) _{it(-1)}	0,972 (0,027)	0,973 (0,026)	0,952 (0,030)	0,448 (1,191)	-2,671 (1,699)	0,941 (0,041)
Município é sede de comarca _{it(-1)}	3,026** (1,383)	3,561*** (1,711)	2,908** (1,448)	29,390 (18,966)	37,523* (20,020)	2,021 (1,131)
Existência de órgão de segurança pública com reporte direto ao prefeito _{it(-1)}	0,847 (0,188)	0,870 (0,196)	0,851 (0,193)	0,939 (12,698)	-4,626 (13,178)	0,813 (0,270)
Existência de conselho municipal de segurança pública _{it(-1)}	1,769*** (0,344)	1,726*** (0,335)	1,701*** (0,333)	5,521 (9,442)	41,853*** (12,618)	0,837 (0,278)
Existência de fundo municipal de segurança pública _{it(-1)}	0,652 (0,198)	0,659 (0,198)	0,689 (0,212)	-31,202*** (11,279)	-24,771 (18,882)	1,488 (0,639)
Existência de plano municipal de segurança pública _{it(-1)}	1,064 (0,272)	1,042 (0,264)	0,987 (0,256)	8,329 (14,200)	-8,097 (16,845)	0,724 (0,277)

Continuação

Conveniente:	Entidade					Prefeitura
	(1) Poisson	(2) Binomial negativo	(3) Binomial negativo	(4) Multinível	(5) Tobit ^{§§}	(6) Poisson
<i>Painel D: Indicadores de ano</i>						
Ano 2009	0,722 (0,179)	0,714 (0,180)	0,666 (0,170)	85,232*** (19,708)	21,113 (15,875)	3,994*** (2,082)
Ano 2010	0,135*** (0,057)	0,137*** (0,059)	0,129*** (0,055)	71,935*** (24,427)	-71,503*** (22,886)	1,837 (1,080)
Ano 2011	1,131 (0,285)	1,111 (0,289)	1,054 (0,277)	12,637 (11,686)	13,272 (17,046)	0,544 (0,383)
Ano 2012	0,118*** (0,052)	0,121*** (0,053)	0,115*** (0,051)	28,451 (19,079)	-73,809*** (23,366)	1,459 (0,911)
Ano 2013	0,363*** (0,112)	0,369*** (0,118)	0,374*** (0,118)	39,790*** (13,888)	-22,619 (19,297)	1,624 (0,953)
Ano 2014	0,000 (0,000)	0,000 (0,000)	0,000 (0,000)	0,000	-629,847 (1502273,437)	0,637 (0,455)
Ano 2015	0,383*** (0,118)	0,404*** (0,127)	0,449** (0,143)	9,224 (15,480)	-33,850* (20,392)	0,479 (0,362)
Constante	0,001*** (0,002)	0,026* (0,054)	0,006** (0,013)	-152,552 (100,089)	-286,357*** (110,735)	0,000*** (0,000)
Observações	6,351	6,351	6,351	127	6,351	6,351
Número de municípios	853	853	853	71	853	853
Interceptos aleatórios por município	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Efeitos fixos de ano	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: Elaboração própria.

Notas: Erros padrão robustos em parênteses. ‡ Variável tratada para remoção de valores extremos (outliers). #

Secretaria exclusiva, secretaria em conjunto com outras políticas, ou outro setor subordinado à chefia do Executivo municipal. §§ Método de integração Gauss-Hermite não adaptativo, com 12 pontos de integração.

Variance Inflation Factor (VIF) médio = 1,85; VIF máximo = 6,02, referente à variável ln(População, em milhares), seguido de 5,04 (para FPM como % das receitas), e 3,00 para ln(PIB per capita, em R\$ milhares). *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. **Fundamento do Desenvolvimento Administrativo**, v. 1, 13-31, 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/242213262_Federalismo_e_politicas_publicas_o_impacto_das_relacoes_intergovernamentais_no_Brasil. Acesso: 01 jul. 2020.
- ALBUQUERQUE, Ana Clara. **Convênios de Minas Gerais com municípios e entidades para ações em segurança pública (2006-2015)**. Monografia (Graduação em Gestão Pública). Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Belo Horizonte, 2017
- ALBUQUERQUE, Ana Clara Martins; KARRUZ, Ana Paula. Transferências voluntárias para ações em segurança pública: o caso do governo mineiro, seus municípios e entidades. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 12, n.1, 108-132, fev/mar, 2018.
- ALBUQUERQUE; Ana Clara M; AUGUSTO, Mariana Luiza; OLIVEIRA, Victor Neiva e. Minas Gerais e a Aposta no Método Apac: Gestão da Política Pública de Execução Penal. **Anais do IX Seminário de Sociologia e Política**. UFPR: Curitiba, 2018
- AMORIM NETO, Octávio; SIMONASSI, Andrei G. Bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil (1985-2004). **Revista de Economia Política**, v. 33, n. 4 (133), p. 704-725, out./dez. 2013.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes**. 1998. 277 f. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/280172>. Acesso em: 30 jun, 2020.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva; MARQUES, Eduardo. Condicionantes locais da descentralização das políticas de saúde. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2017.
- ARRETCHE, Marta; RODDEN, Jonathan. Política distributiva na federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. **Dados — Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 549-576, 2004
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em perspectiva**, v.18, n. 2, 17-26, 2004.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva; VAZQUEZ, Daniel; GOMES, Sandra. As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia, In: ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.

AVELINO, George; BIDERMAN, Ciro; BUENO, Natália Salgado. Além da ponta do Iceberg: Transferências voluntárias e a política de distribuição de recursos. **Paper FGV**, 2015.

BAIÃO, Alexandre; CUNHA, Armando; SOUZA, Flávio. Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. **Revista do Serviço Público**, v. 68, n. 3, p. 583-610, 2017.

BAIÃO, Alexandre; COUTO, Cláudio Gonçalves. A eficácia do pork barrel: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 23, n. 3, set./dez. 2017.

BALLESTEROS, Paula. Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 8, n.1, 6-22, 2012.

BARBOSA, Leandro Mendes. **Sustentabilidade fiscal e transferências intergovernamentais: evidências dos estados brasileiros**. 2018. 100 p. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2018.

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

BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. Pork is policy: Dissipative inclusion at the local level. **Governance**, v. 31, n. 4, p. 701-720, 2017.

BIJOS, Danilo. Repensando as transferências voluntárias pela perspectiva dos atores e das instituições locais. **Desenvolvimento em questão**, ano 16, n. 44, p. 322-350, jul./set. 2018. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/6298>. Acesso em: 01 jul. 2020.

BORGES, André. Eleições presidenciais, federalismo e política social In: HOCMAN, G.; FARIA, C. A. P. **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

BOSSERT, T. Decentralization. In: JANOVSKEY, K (Org.) **Health Policy and Systems Development: an agenda for research**. Genebra: Organização Mundial da Saúde, 1996.

BRASIL. **Lei nº 13.756**, de 12 de dezembro de 2018. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto de arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa [...]. Brasília, 12 de dezembro de 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13756.htm#art46. Acesso em: 01 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.019**, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil [...]. Brasília, 31 de julho de 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: 29 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.746**, de 10 de outubro de 2003. Altera a redação dos arts. 1º, 4º e 5º da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, que institui o Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP, e dá outras providências. Brasília, 10 de outubro de 2003.[Revogada pela Lei 13.756, de 2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.746.htm. Acesso em: 01 jul. 2020.

BRASIL. SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. Instrução Normativa nº 01, de 15 de janeiro de 1997. Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências. Brasília, 15 de janeiro de 1997. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/instrucao-normativa-stn-1-1997-disciplina-a-celebracao-de-convenios-de-natureza-financeira-que-tenham-por-objeto-a-execucao.htm>. Acesso em: 11 jul. 2020.

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

BUENO, Natália. Bypassing the enemy: Distributive politics, credit claiming, and nonstate organizations in Brazil. **Comparative Political Studies**, v. 51, n. 3, p. 304-340, 2017.

CECÍLIO, Ana Maria. **O instituto da emenda parlamentar e o financiamento do Sistema Único de Assistência Social em Minas Gerais**: entre a defesa de interesses e a consolidação do SUAS. 2014. 183f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

CERQUEIRA, Daniel. (Coord.). **Atlas da Violência 2018**. Rio de Janeiro: IPEA, FBSP, 2018.

COSTA, Arthur; GROSSI, Bruno. Relações intergovernamentais e segurança: análise do Fundo Nacional de Segurança Pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1, ed. 1, 6-20, 2007.

COSTA, Marcelo Marchesini da. Análise de colaborações entre governo e ONGs e da densidade de ONGs no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 51, v. 3, 330-347, maio-jun. 2017.

COX, G.; MCCUBBINS, M. Electoral politics as a redistributive game. **Journal of Politics**, n. 48, p. 370-389, 1986.

GONÇALVES, Luciano; FUNCHAL, Bruno; BEZERRA FILHO, João. The influence of political cycles on public investments in infrastructure: A study of Brazilian states from 2003 to 2014. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 4, p. 462-481, 2017.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **O novo Sistema Único de Segurança Pública**: questões sobre financiamento da segurança pública. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019.

FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de Segurança no Brasil: da Ditadura aos nossos dias. **Aurora**, ano 3, n. 3, dez. 2009.

GOLDSTEIN, Rebecca; YOU, Hye Y. Cities as Lobbyists. **American Journal of Political Science**, v. 61, n. 4, p. 864-876, 2017.

GUJARATI, Damodar; PORTER, Dawn C. **Econometria Básica**. Ed. Campus e Elsevier, Rio de Janeiro, 2006.

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

INSTITUTO CIDADANIA; FUNDAÇÃO DJALMA GUIMARÃES. **Projeto Segurança Pública para o Brasil**. [S.l.:s.n.], 2002.

JUNQUEIRA, Gabriel Gdalevici; AFONSO, José Roberto R. Investimento público no Brasil é mais municipal que federal. **Revista IBAM**, ano 55, n. 272, out./nov./dez. 2009.

KARRUZ, Ana Paula. Through rainy days: Brazilian municipalities' ability to improve education and health in an unfavorable economy. In: **XXXIV Congresso of the Latin American Studies Association, Nova York**, 2016.

KARRUZ, Ana Paula; MARTINS, Luiz Eduardo. Convênios de saída da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social de Minas Gerais (Sedese) decorrentes de emendas parlamentares: análise por demanda e porte dos municípios beneficiados (2007-2015). **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 19, n. 31, p. 165-205, 2017.

KARRUZ, Ana Paula et al. Condicionantes políticos, sociais e fiscais nos repasses voluntários dos estados brasileiros a seus municípios: os casos de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo. In: **9º CONGRESSO LATINO AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA**, Montevideo, 2017.

KARRUZ, Ana Paula. Through Rainy Days: Advancing Education and Health amidst an Unfavorable Local Economy. **Rev. Sociol. Polit. [online]**, v.26, n.68, pp.121-153, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1678987318266801>. Acesso em: 01 jul. 2020.

KARRUZ, Ana Paula; MORAES, André Machado. Gestão local e seu impacto no desempenho fiscal: análise dos municípios mineiros. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 71, v. 1, p 92-139, jan./mar. 2020. Disponível em: <https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/3777>. Acesso em: 01 jul. 2020.

LIMA, Renato Sérgio et al. **Finanças Públicas e o papel dos municípios na segurança pública**. 2012. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/03/Relatorio-400792-2010-9-Renato-Sergio-de-Lima.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2020.

LIMA, Renato Sérgio et al. **Pacto federativo e financiamento da segurança pública no Brasil**. 2013. Disponível em: <http://forumseguranca.org.br/publicacoes/pacto-federativo-e-financiamento-da-se-guranca-publica-no-brasil/>. Acesso em: 05 dez. 2017.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; MINGARDI, Guaracy. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. **Revista Direito GV**, v. 12, n. 1, jan-abr, 2016.

LIMONGI, F. e FIGUEIREDO, A. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. **Revista de Ciências Sociais [online]**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p.737-776, 2005.

LONG; Scott J.; FREESE, Jeremy. **Regression models for categorical dependent variables using stata**. Texas: Stata Press, 2001.

LOPEZ, Felix; BUENO, Natália. Transferências federais a entidades sem fins lucrativos (1999 a 2010). **Textos para discussão**, IPEA, Rio de Janeiro, n. 1778, 2012.

LUDUVICE, Felipe Soares. FPE, FPM, Transferências Voluntárias e Outras Transferências da União: uma visão geral. In: **XI Semana Contábil e Fiscal para Estados e Municípios**, São Paulo, 11 de agosto de 2017.

MACHADO, José Ângelo; et al. Descentralização, autonomia local e despesa com recursos próprios em saúde nos municípios brasileiros. In: **X Encontro Associação Brasileira Ciência Política**, Curitiba, agosto 2018.

MADEIRA, Ligia Mori; et al. Capacidade estatal na segurança pública municipal das capitais brasileiras. In: MARENCO, André; NOLL, Maria Izabel. (Orgs.). **A política, as políticas e os controles: como são governadas as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2018.

Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/326694834_Capacidade_estatal_na_seguranca_publica_municipal_das_capitais_brasileiras. Acesso em: 30 jun. 2020.

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M.; JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 64, p. 3-21, 2017.

MASSARDI, Wellington de Oliveira; ABRANTES, Luiz Antônio. Classificação dos municípios mineiros em relação à composição de suas receitas. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, Salvador, v. 4, n. 1, p. 144-161, jan./abr. 2014.

MEIRELES, Fernando. Alinhamento partidário e demanda por transferências federais no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 1, p. 173-194, 2019.

MELLO, Rodrigo Bandeira de. Betting on the winner: the effect of local elections on corporate political activity outcomes. **FGV Working Papers Series**, São Paulo, v. 1, fev. 2016.

MENDES, Marcos; MIRANDA, Rogério; COSIO, Fernando. Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. **Texto para Discussão**, Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal, Brasília, n. 40, 2008.

MENEZES, Vinícius Eduardo de. **Determinantes das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros de médio porte**. 2019. 53 f. Monografia (Graduação) - Universidade Federal da Paraíba, CCSA, João Pessoa, 2019.

MESQUITA NETO, Paulo de. **Ensayos sobre seguridad ciudadana**. Quito: FLACSO, 2008.

BAILEY, Michael A. **Real Stats: Econometrics for Political Science, Public Policy and Economics** Oxford: Oxford University Press, 2014.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 46.319**, de 26 de setembro de 2013. Dispõe sobre as normas relativas à transferência de recursos financeiros da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, mediante convênio de saída, e dá outras providências. Belo Horizonte, 26 de setembro de 2013. Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46319&comp=&ano=2013>. Acesso em: 29 jun. 2020.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar nº 85**, de 28 de dezembro de 2005. Altera a lei nº 59, de 18 de janeiro de 2001, que contém a organização e a divisão judiciárias do estado de Minas Gerais, e dá outras providências. Belo Horizonte, 28 de dezembro de 2005. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=85&ano=2005>. Acesso em: 01 jul. 2020.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 46.635**, de 20 de outubro de 2003. Dispõe sobre a celebração e prestação de contas de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou a realização de eventos. Belo Horizonte, 20 de outubro de 2003. Disponível em: http://200.198.22.16/arquivos/legislacoes/legislacao/decretos/decreto_43635.pdf. Acesso em: 29 jun. 2020.

MIRANDA, Caroliny Aparecida Silva de. Federalismo fiscal: transferências voluntárias do estado de Minas Gerais para seus municípios. In: **X Congresso CONSAD de Gestão Pública**, Brasília, 2017.

NETO, Octavio Amorim; SIMONASSI, Andrei Gomes. Bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil (1985-2004). **Revista de Economia Política**, v. 33, n. 4, p. 704-725, out.-dez. 2013.

NUNES, Felipe. **Presidentialism, decentralization, and distributive politics in Latin America**. 2015. 180f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – University of California, Los Angeles, 2015.

ORTOLAN, Marcelo Augusto Biehl. **Relações intergovernamentais e instrumentos de cooperação administrativa na federação brasileira**. 2013. 193 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Programa de Pós-Graduação em Direito, Curitiba, 2013.

PAIVA, André Luiz de; et al. Avaliação dos impactos dos critérios de distribuição do ICMS da Lei Robin Hood no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal em Minas Gerais. **Revista Ambiente Contábil**, Natal, v. 6, n. 1, p. 35-63, jan./jun. 2014.

PERES, Úrsula; BUENO, Samira. Pacto federativo e financiamento da segurança pública no Brasil. In: MINGARDI, Guaracy. (Org.). **Política de segurança: os desafios de uma reforma**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, v. 1, 2013, p. 125-144.

PERES, U. D.; BUENO, S.; LEITE, C. K. S.; LIMA, R. S. de . Segurança Pública: reflexões sobre o financiamento de suas políticas públicas no contexto federativo brasileiro. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 8, p. 132-153, 2014

PERES, Úrsula; BUENO, Samira; TONELLI, Gabriel. Os municípios e a segurança pública no Brasil: uma análise da relevância dos entes locais para o financiamento da segurança pública desde a década de 1990. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 2, 36-56, 2016.

PRADO, Sérgio. Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil. **Projeto Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira Intergovernamental**. EBAP/Fundação Konrad Adenauer, 2001. (Relatório de Pesquisa).

PUTTOMATTI, Giulia. **Capital político e transferências voluntárias no estado de São Paulo**. 2013. 73f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.

RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes; BASTOS, L. M. Algumas Notas Sobre Segurança Pública e Municípios: Uma Análise do Caso de Minas Gerais. **Revista Estudos de Política**, v. 1, p. 10-25, 2013

RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. PATROCÍNIO, Luciane. Indicadores para o monitoramento e avaliação das políticas municipais de segurança pública: uma reflexão a partir de um estudo de caso. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 2, ed. 3, 6-29, 2008.

SANTOS, Iris; GONTIJO, José Geraldo; AMARAL, Ernesto. A política de segurança pública no Brasil: uma análise dos gastos estaduais (1999 – 2010). **Opinião Pública**, v. 21, n. 1, 105-131, 2015.

SAPORI, LUIS FLÁVIO; LOPES, C. S.; ZANETIC, A.; SOARES, G. A. D.. A segurança pública no Brasil a partir da Constituição de 1988. In: HOLLANDA, Cristina B.; VEIGA, Luciana F.; AMARAL, Oswaldo E. (Org.). **A Constituição de 88 trinta anos depois**. 1ed. Curitiba: Editora UFPR, 2018, v. 1, p. 101-13

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte; CUNHA, Eleonora Schettini Martins; CAMPOS, Járvis. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 22, n. 2, ago. 2016.

SILVA, Fábio de Sá e. Barcos contra a corrente: a Política Nacional de Segurança Pública de Dilma Rousseff a Michel Temer. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 11, jan.-jun. 2017.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, 77-97, 2007.

SOARES, Márcia; MELO, Bruno. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 4, p. 539-561, 2016.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. **Federalismo e Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2018. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3331/1/Livro_Federalismo%20e%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas.pdf. Acesso em: 30 jun. 2020.

SOARES, Márcia; NEIVA, Pedro. Federalism and public resources in Brazil: federal discretionary transfers to states. **Brazilian Political Science Review**, v. 5, n. 2, 94-116, 2011.

STOKES, Susan et al. **Brokers, voters, and clientelism: the puzzle of distributive politics**. New York: Cambridge University Press, 2013.

TOWNSEND, Zac; BUCKLEY, Jack; HARADA, Masataka; SCOTT, Marc A. The choice between fixed and random effects. In: SCOTT, M.; SIMONOFF, J. S.; MARX, B. D. **The Sage handbook of multilevel modelling**. London: SAGE Publications, 2013.

TWISK, J.; RIJMEN, F. Longitudinal tobit regression: a new approach to analyze outcome variables with floor or ceiling effects. **Journal of Clinical Epidemiology**, v. 62, n. 9, p. 953-958, 2009.

VALENTE, Júlia Leite. “Polícia Militar” é um oxímoro: a militarização da segurança pública no Brasil. **Revista do Laboratório de Estudos da violência da UNESP**, Marília, a. 2012, ed. 10, dez. 2012.

WASELFISZ, Júlio. **Mapa da Violência 2014 – Homicídios e juventude no Brasil**. Brasília: 2014. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/>. Acesso em: 17 set. 2017.

XAVIER, G. C. **Federalismo fiscal e o estado distribuidor: o impacto do aspecto distributivo-social nas transferências voluntárias da união para os estados brasileiros**. 2010. 93f. (Monografia do curso de Administração Pública), Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2010.

ZUCCO, C. The president's “new” constituency: Lula and the pragmatic vote in Brazil's 2006 presidential elections. **Journal of Latin American Studies**, n. 40, p. 29-49, 2008

ZUCCO JR, Cesar. When payouts pay off: conditional cash transfers and voting behavior in Brazil 2002-10. **American Journal of Political Science**, v. 57, n. 4, p. 810-822, oct. 2013.