

Transferências Voluntárias Para Ações Em Segurança Pública: O Caso Do Governo Mineiro, Seus Municípios E Entidades

Ana Clara Martins Albuquerque

Graduada em Gestão Pública e estranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. Estagiária de pós graduação na área de segurança pública no Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos Humanos, Igualdade Racial, Apoio Comunitário e Fiscalização da Atividade Policial no Ministério Público de Minas Gerais.

Ana Paula Karruz

Professora Adjunta do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade de São Paulo, mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas - SP, doutora em Políticas Públicas e Administração Pública pela George Washington University e pós-doutorado em Ciência Política pela UFMG. Lidera o Grupo Interdisciplinar de Metodologias em Avaliação de Políticas Públicas - GIMAPP/ UFMG.

Data de recebimento: 26/01/2018

Data de aprovação: 21/09/2018

DOI: 10.31060/rbsp.2018.v12.n1.900

Resumo

As transferências voluntárias vêm sendo objeto de estudos recentes, em parte devido a seu potencial de alavancar a capacidade dos governos de implementar políticas públicas. No entanto, a maioria dos trabalhos concentra-se nas transferências da União, havendo poucas pesquisas acerca das transferências dos estados, bem como das áreas específicas de política favorecidas pelos repasses. A presente análise enfoca as transferências voluntárias de Minas Gerais para ações em segurança pública nos municípios mineiros. Abrange os convênios firmados no âmbito da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), de 2007 a 2015, cobrindo três gestões estaduais e três municipais. O artigo reporta como esses convênios se distribuem, em diversas dimensões (por tipo de conveniente, região, porte populacional, nível de criminalidade, presença de estruturas de gestão e ações apoiadas), com atenção especial à trajetória temporal dos repasses e sua expressão no universo de convênios de saída do Estado. Além do número de convênios assinados, interessam os valores de repasses previstos – totais e ponderados pela população do município destinatário. Resultados indicam que os convênios da SEDS são celebrados majoritariamente com entidades, e que os repasses médios são maiores na segurança pública que em outras áreas. Os municípios mais violentos tendem a formalizar mais convênios, porém valores per capita conveniados são apenas marginalmente mais elevados nessas localidades. A existência de guarda municipal, assim como de conselho e de plano municipal de segurança pública, associa-se com maiores repasses previstos per capita. Do universo de repasses voluntários acordados pela SEDS (R\$ 518,5 milhões) no período, mais da metade destina-se às Associações de Proteção e Assistência ao Condenado (APACs).

Palavras -Chave

Transferências voluntárias. Minas Gerais. Municípios. Segurança pública.

Abstract

Discretionary Transfers for Public Safety Initiatives: The Case of Minas Gerais State, Its Municipalities and Nonprofit Organizations

Several recent studies have analyzed discretionary transfers, in part because these transfers are expected to leverage governments' capacity to implement public policies. Nonetheless, a great portion of such scholarship focuses on the distribution of resources from central to local governments, or from the former to nonprofits. Only few studies have examined discretionary transfers from state governments and the specific policy areas supported. This work addresses discretionary transfers originating from the Brazilian state of Minas Gerais and that are directed to public safety initiatives. It considers transfer agreements signed by Minas Gerais State Department of Public Safety (SEDS) from 2007 to 2015, thus spanning three state and three municipal mandates. We report how said agreements are distributed, by various dimensions: beneficiary party (city hall or nonprofit), region, population size, criminality level, existence of local public safety management structures, and initiatives aided; yearly flows and share of total state discretionary transfers were also assessed. Both number of signed agreements and value of contracted transfers (total and per capita) were evaluated. Findings indicate that SEDS transfer agreements were signed mostly by nonprofits, and that average resources contracted were greater in public safety than in other policy areas. More violent municipalities tended to sign more agreements, however transfers to such places were only slightly higher. Existence of municipal guard, municipal public safety plan, and municipal board of public safety all associate with larger per capita transfers. Total SEDS discretionary transfers contracted amount to BRL 518.5 million; more than half of these resources were channeled to nonprofit correctional facilities (Associations for the Protection and Assistance to Convicts – APACs).

Keywords

Discretionary transfers. Minas Gerais. Municipalities. Public safety.

Sobre As Transferências Voluntárias

A Constituição de 1988 (CF88) ratificou o federalismo como forma de organização do Estado brasileiro. A partir de então, a temática da implementação de políticas públicas ganhou contornos mais complexos, devido ao caráter descentralizador da nova configuração institucional. Nesse sentido, pauta importante são as competências de cada ente federado frente à execução das políticas e ao financiamento destas.

A reestruturação proposta pela CF88 concedeu maior autonomia político-administrativa aos estados e elevou os municípios à condição de entes federados, conferindo a estes maior capacidade de arrecadação tributária. A despeito de avanços perceptíveis em direção a uma equalização fiscal entre as três esferas de governo¹ (SOARES; MELO, 2016), a realidade 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). Dessa forma, as transferências intergovernamen-

tais (TIGs) compõem de maneira importante os orçamentos estaduais e municipais, sendo que em 2006 representavam 73% das receitas correntes dos municípios e 26% das receitas correntes dos estados² (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008).

As TIGs podem ser, dentre outras especificações, constitucionais, legais e voluntárias, ensinam Soares e Mfiguraelo (2016). Transferências constitucionais são recursos repassados compulsoriamente, com objetivo redistributivo quando advindas da União (e.g., Fundo de Participação dos Municípios), e devolutivo quando partem dos estados (e.g., cotas-parte do ICMS). As transferências legais são regidas por leis específicas, dividindo-se em transferências vinculadas (i.e., condicionadas a uma finalidade pré-determinada, como as direcionadas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) e não vinculadas (e.g., royalties do petróleo). Por fim, as transferências voluntárias são aquelas de aplicação discricionária, podendo apoiar iniciativas em variadas áreas de políticas públicas³. As transferências constitucionais são as de maior repre-

¹ Via suplementação orçamentária a entes com menor potencial arrecadatório.

² Esses percentuais correspondem à participação média das TIGs nas receitas municipais e estaduais, podendo haver importantes variações – e.g., por porte de município e macrorregião.

³ A Lei de Responsabilidade Fiscal (lei complementar nº 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 determi-

sentação entre as receitas correntes dos governos subnacionais.

Desde a democratização, as transferências condicionadas engrossaram-se em detrimento das discricionárias, estas utilizadas amplamente antes da CF88, explicam Soares e Melo (2016). Em particular, a década de 1990 foi um período de expansão das TIGs obrigatórias, das destinadas aos municípios e a programas sociais como educação, saúde e assistência social. O protagonismo dos repasses vinculados é sintomático da recentralização de autoridade política, com fortalecimento do papel regulatório e de articulação do governo central, como descrito por Arretche, Vazquez e Gomes (2012). Para esses autores, diferentes combinações de incentivos e regulação por parte da esfera federal redundaram em duas categorias de políticas descentralizadas. De um lado, as reguladas, onde *policy decision-making* centralizado estabelece supervisão dos gastos e parâmetros de execução, gerando um movimento centrípeto, o qual restringe (embora nem de longe elimine) a variação de políticas públicas pelo país. São exemplos as políticas de saúde e educação, sob as diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Outras áreas, não reguladas, encontram-se principalmente sob execução (*policy-making*) e coordenação (*policy decision-making*) locais (ARRETICHE; VAZQUEZ; GOMES, 2012). Habitação e saneamento exemplificam funções onde prevalecem forças centrífugas, com menor envolvimento do governo central.

De fato, tem sido relativamente modesta a movimentação de recursos via transferências vo-

luntárias – em média, menos de 5% das receitas municipais⁴ (KARRUZ, 2016). Contudo, estudiosos do federalismo fiscal argumentam que tais transferências possuem impacto significativo na implementação de políticas, em especial as de investimento, num contexto marcado por rigidez orçamentária e um vasto número de competências municipais (SOARES; MELO, 2016).

Transferências voluntárias vêm sendo analisadas tipicamente da perspectiva dos fluxos da União para os municípios (e.g., NUNES, 2015; SOARES; MELO, 2016; BERTHOLINI; PEREIRA; RENNÓ, 2018). 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 áreas de políticas públicas (e.g., Ceclio, 2014, Karruz e Martins, 2017, sobre assistência social em Minas Gerais). Como detalhado adiante, os achados indicam que os repasses voluntários estão principalmente associados a fatores de natureza política; não há evidência consolidada da existência de outros condicionantes.

Nos estados, as transferências voluntárias ocorrem tipicamente por meio de convênios chamados “de saída”, firmados pelas secretarias responsáveis conforme a área da aplicação final do recurso, destinando-se a prefeituras ou a entidades privadas sem fins lucrativos (doravante, entidades). As transferências podem ser originadas por iniciativa do Executivo, ou por emenda parlamentar ao projeto de lei orçamentária anual.

Este trabalho objetiva retratar a distribuição das transferências voluntárias do Estado de Mi-

nação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde” (BRASIL, 2000).

4 As transferências discricionárias da União e dos estados corresponderam, respectivamente, a 2,70% e 1,84% das receitas municipais no período 2002 a 2010, em média (KARRUZ, 2016).

nas Gerais⁵ a seus municípios e entidades, com foco nos repasses voltados à viabilização de ações de segurança pública. Atenta-se a padrões temporais, relativos aos contratantes, aos atributos dos municípios (região, porte, criminalidade e estruturas de gestão) e às ações apoiadas por esses recursos. Entende-se 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 é potencialmente maior justamente pela falta de um sistema federativo efetivo de regulação e financiamento.

Uma Questão de *Distributive Politics*

A literatura tem identificado três famílias de condicionantes das transferências voluntárias: fatores político-partidários, redistributivos e técnicos (SOARES; MELO, 2016). O argumento teórico por trás dos condicionantes político-partidários repousa principalmente na noção de que incumbentes empregam esses recursos com vistas a alcançar objetivos eleitorais, como preveem estudiosos da *distributive politics*⁶ (e.g., STOKES et al., 2013; NUNES, 2015; BUENO, 2017). Diversos trabalhos confirmaram que o alinhamento partidário com executivos de outras esferas favorece municípios brasileiros no tocante à assinatura de convênios e aos valores repassados (e.g., PUTTOMATTI, 2013; NUNES, 2015; SOARES; MELO, 2016; KARRUZ et al., 2017). Brollo e Nannicini (2012) explicam que contemplar aliados políticos justifica-se por assim se reduzir o risco de reivindicação de créditos políticos (*credit claiming*) por parte da oposição. Os autores asseveram ainda que a predileção pelo

envio a alinhados políticos serviria como penalidade aos prefeitos da oposição, deixando-os “de mãos atadas”.

Relativizando o argumento político, Bueno (2017) lembra que o ressentimento dos eleitores pode ferir a popularidade tanto dos governantes locais como do incumbente central, uma vez que os votantes atribuem seu bem-estar social às diversas autoridades políticas. Deste modo, defende que municípios não alinhados politicamente com o Executivo de outras esferas podem, em certos casos, ser preferidos com o intuito de angariar votos. A autora pondera que o roubo de crédito político seria evitado com repasses enviados diretamente a entidades. Bueno (2017) observou que as organizações não estatais localizadas em municípios não alinhados tendem a receber mais recursos que aquelas sediadas em localidades cujo prefeito é do mesmo partido do presidente. Seus achados sobre as transferências voluntárias da União (TVUs) alinham-se aos de Puttomatti (2013), acerca das transferências do governo paulista, corroborando a hipótese que prevê condicionantes distintos para transferências conforme o conveniente (prefeitura ou entidade). Tanto as transferências para prefeituras quanto as destinadas a entidades integram o leque de possibilidades à disposição dos incumbentes para cultivar apoio político, sendo que cada tipo de transferência aplica um mecanismo distinto para alcançar tal objetivo, pondera Bueno (2017).

As entidades privadas sem fins lucrativos são importantes prestadores de serviços em diversos países, incluindo o Brasil (BUENO, 2017).

⁵ Essa Unidade da Federação possui o maior número de municípios (853, 15,31% do total), além de pronta disponibilidade de dados detalhados sobre transferências voluntárias. As transferências discricionárias da União enviadas a municípios e entidades mineiras não são objeto deste trabalho.

⁶ 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).

Lopez e Bueno (2012) afirmam haver duas razões para o crescimento da interação entre essas entidades e o Estado brasileiro a partir da década de 1990. A primeira 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 razão diz respeito à redução das fontes de financiamento internacional, que alimentavam os projetos de uma fatia relevante das entidades.

As pesquisas que analisaram a dimensão redistributiva como condicionante de repasses discricionários (SOARES; NEIVA, 2011; ARRETICHE, 2012; NUNES, 2015; SOARES; MELO, 2016; BERTHOLINI; PEREIRA; RENNÓ, 2018) não apresentam resultados convergentes. Soares e Neiva (2011) consideram o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos estados para checar a hipótese redistributiva das TVUs. Concluem que esses repasses tendem a favorecer estados menos desenvolvidos. A seu turno, Nunes (2015) operacionaliza a noção de carência por meio do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) – semelhante ao IDH, mas editado anualmente. Pobreza não parece associar-se com o recebimento de TVUs; contudo, no conjunto de municípios beneficiados por essas transferências, Nunes (2015) observou uma relação negativa entre o montante repassado e o IFDM⁷. Abordando o objeto de uma perspectiva diferente, Prado (2001) descreve as TVUs como um mecanismo de resgate para as localidades que necessitarem de socorro financeiro – ou seja, as transferências serviriam para “apagar incêndios”.

De outro lado, Arretiche (2012, p. 186) chama a atenção para o impacto pouco expres-

sivo 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”. Soares e Melo (2016) observaram que os municípios mais ricos, com receita tributária própria per capita mais elevada, receberam mais TVUs. Tal achado aponta para um caráter não redistributivo desses fluxos discricionários, salientam os autores.

TUVs originadas por emendas parlamentares mostram efeitos positivos sobre indicadores de saúde, educação, emprego e renda das localidades beneficiadas, apontam Bertholini, Pereira e Rennó (2018). Entretanto, esse impacto exibe retornos decrescentes, dissipando-se, portanto, ao longo do tempo – por exemplo, o efeito das transferências sobre a mortalidade infantil deixa de ser significativo após o quinto ano de recebimento. Se, de um lado, transferências voluntárias tendem a ser eficientes porque políticos envolvidos estão interessados na execução e nos créditos políticos dos projetos custeados, de outro, a ausência de uma coordenação de esforços leva à concentração de transferências em certos municípios e à dissipação de efeitos, minando o potencial redistributivo desses repasses, ponderam Bertholini e colegas (2018).

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 (de pessoal) seriam mais beneficiados pelos repasses das transferências voluntárias, uma vez que estariam melhor capacitados a prospectar convênios e a cumprir as exigências

7 O IFDM varia entre zero e um; quanto maior seu valor, mais alto o nível de desenvolvimento.

necessárias para firmá-los. Os achados de Soares e Melo (2016) sugerem que municípios mais ricos recebem mais recursos per capita; os autores atribuem esse resultado ao fato de que municipalidades prósperas tendem a dispor de maior capacidade técnica. Das três famílias de condicionantes, esta é a que recebeu menos atenção na literatura.

Segurança Pública, Políticas Sociais e Descentralização

É comum associar o termo “políticas sociais” a iniciativas nas áreas de educação, saúde e assistência social. Todavia, o art. 6º da CF88 define segurança como direito social, ao lado de direitos a educação, saúde e moradia.

Segurança pública é um termo sem definição unificada; aqui, será interpretado como a forma com que governos e organizações “atuam direta ou indiretamente na busca de soluções para problemas relacionados à manutenção da ordem, controle da criminalidade e prevenção de violências” (COSTA; LIMA, 2014, p. 482). Diferentemente do tratamento dado a outros direitos, a carta de 1988 não delimita as competências dos entes federados no âmbito da segurança pública, nem especifica diretrizes para articulação e coordenação dos mesmos na consecução de políticas de segurança (BALLESTEROS, 2014). A CF88 também é omissa quanto às responsabilidades fiscais, abstendo-se de estabelecer vinculações orçamentárias que garantam um padrão mínimo de gastos ou investimentos na segurança pública (SANTOS; GONTIJO; AMARAL, 2015).

Rigorosamente, o art. 144 da CF88 reza que a segurança pública é dever do Estado, direito

e responsabilidade de todos. No entanto, ao enumerar as polícias como órgãos incumbidos pela operação dessa função, restringe o entendimento da segurança pública a uma questão de polícia apenas (LIMA et al., 2013). Portanto, ainda que não se constatem divisões claras de competência em relação à segurança pública, o protagonismo dessa função tem se concentrado nos estados, responsáveis pelas polícias civis, militares e corpos de bombeiros militares. Sem embargo, nos últimos anos observou-se uma crescente participação da União e dos municípios nas discussões sobre o tema, em muito motivada pelo crescimento vertiginoso da criminalidade e violência a partir da década de 1990, situação evidenciada pelos índices de violência letal em escala epidêmica⁸ (SANTOS; GONTIJO; AMARAL, 2015).

Dados do “Mapa da Violência 2014” (WASELFSZ, 2014) revelam que de 1980 a 2011, foram identificadas 1.145.908 mortes por homicídio no Brasil. Em 1980, registraram-se 13.910 homicídios; em 2011, esse número havia quase quadruplicado (52.198), representando 11,7 e 27,1 casos por 100 mil habitantes, respectivamente. Cresceu também a apreensão da população quanto à segurança. Segundo Costa e Grossi (2007), uma pesquisa do Datafolha realizada em 2002 mostrou que a segurança pública era a segunda principal preocupação do eleitorado brasileiro, atrás apenas do desemprego. Para os entrevistados, os governos municipais, estaduais e federal eram igualmente responsáveis pela segurança dos cidadãos.

Na segurança pública, o processo de descentralização iniciou-se no final da década de 1990, tardiamente em relação a outras áreas (RIBEIRO; PATRÍCIO, 2008). Apesar desse

⁸ 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).

atraso, o crescimento acelerado dos índices de violência e criminalidade forçou o governo federal a reverter seu posicionamento. Observaram-se, assim, iniciativas no intuito de nacionalizar as bases da política de segurança, entre as quais: a criação da Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública, do Ministério da Justiça, transformada em setembro de 1997 na Secretaria Nacional de Segurança Pública; o Plano Nacional de Segurança Pública, anunciado pela primeira vez em 2000; o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), criado em 2001; o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), iniciado em 2003; e o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), de 2007 (COSTA; GROSSI, 2007; LIMA, 2012).

Conquanto, a segurança pública não consolidou bases nacionais sólidas para a execução de suas políticas. Ainda que a cooperação intergovernamental e os gastos com segurança tenham aumentado com o advento do FNSP (COSTA; GROSSI, 2007), Lima (2012, p. 10) destaca que “[o FNSP] continuou a ser operacionalizado em convênios mais pulverizados do que articulados na construção de uma pauta única na Segurança Pública”. O SUSP também não alterou o cenário da segurança pública nacional, visto que não houve real assunção da coordenação desse sistema pela União (SOARES, 2007).

O crescimento espantoso da criminalidade e violência estimulou também o aumento da participação dos municípios na segurança pública. Segundo Peres e Bueno (2013), embora a CF88 tenha reservado pouca ou nenhuma responsabilidade quanto à segurança pública aos municípios, focando a ação destes no estabelecimento da guarda municipal (art. 144, § 8º), a partir dos anos 2000 os municípios passaram a desenvolver mais ações voltadas à temática – tanto pela pressão da escalada da violência, quanto

pela dificuldade de interferirem no planejamento e na tomada de decisão em outras esferas de governo. De uma perspectiva diferente, porém não excluindo a influência da crescente criminalidade, Ribeiro e Patrício (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.

Antes dos anos 2000, parte dos municípios já tinha gastos com a área – por exemplo, financiando os alugueis dos prédios onde se instalam delegacias, combustíveis para viaturas e até auxílios para policiais. Contudo, a partir do início dos anos 2000, o debate em favor do papel do município na segurança pública ganhou tração, e outros espaços envolvendo a prevenção emergiriam, via criação de mecanismos de participação social e de gestão nas políticas locais de segurança pública, e o desenvolvimento e a qualificação de políticas urbanas de prevenção (PERES; BUENO, 2013).

Peres, Bueno e Tonelli (2016) identificam três momentos quanto à participação dos municípios 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 as de prevenção com foco no público jovem, fechamento de bares, e divulgação do Disque Denúncia. Após 2003, os municípios são caracterizados como coadjuvantes – pois, a despeito do 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, ocorrido a partir de 2008, alça o município a protagonista, apesar da redução dos repasses da União; 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 sob diferentes aspectos, quais sejam: volume de gastos, priorização (com a segurança pública ocupando uma maior proporção das despesas totais), e em termos de estrutura administrativa dedicada.

O engajamento municipal na segurança pública pode ser percebido a partir da constituição de estruturas institucionais, tais como a criação de órgão gestor (e.g., Secretaria de Segurança Pública); a elaboração de planos municipais; o recrutamento de corpo técnico; e o envolvimento da sociedade civil através de instituições como os Gabinetes de Gestão Integrada Municipais⁹ (GGIM), assembleias, plenárias públicas, fóruns e Conselhos Municipais (FBSP, 2016). Outro foco importante da atuação municipal diz respeito à constituição de guardas municipais; esta foi estimulada pelo FNSP que, inicialmente, condicionava os repasses do governo federal a municípios que as tivessem instituído¹⁰ (LIMA et al., 2012). Em 2014, as guardas passaram a ser reguladas pelo Estatuto Geral das Guardas Municipais (lei federal nº 13.022).

A densidade da estrutura municipal de gestão da segurança pública pode ser entendida como uma entre diversas possíveis manifestações de capacidade técnica local para captação de recursos via convênios. A expectativa é que municípios com plano próprio de segurança pública, e instituições como órgão gestor dedicado e em destaque no gabinete, conselho, fundo e guarda municipal tenham uma “visão sistêmica da polí-

tica de segurança pública” (LIMA et al., 2012, p. 29). Essas estruturas locais são especializadas, delineando um espaço institucional para a segurança pública (órgão gestor), uma arena de acompanhamento e fiscalização (conselho), uma visão de ações integradas (plano), oportunidades de financiamento (fundo) e proteção patrimonial (guarda). Congregam profissionais encarregados de pensar e avançar a pasta. É possível, embora não se possa afirmar em que medida, que essas incumbências e capacidades se traduzam em capacidade técnica para prospectar e gerir convênios; se esse for o caso, seriam esperados maiores repasses previstos em municípios com essa estrutura de gestão mais desenvolvida.

Abordagem Analítica

As análises adiante buscam oferecer um panorama dos convênios de saída mineiros para ações em segurança pública, executadas por prefeituras ou outros convenientes. Especificamente, endereçam a pergunta de como esses convênios se distribuem, em diversas dimensões (por órgão contratante, região, porte populacional, nível de criminalidade, estrutura de gestão e tipo de ação apoiada), com atenção especial à trajetória temporal dessas transferências e para sua expressão diante do universo de convênios de saída celebrados pelo governo de Minas Gerais. Além do número de convênios assinados, interessam os valores de repasses previstos¹¹ – totais e ponderados pela população do município destinatário.

Apesar do uso de algumas estratégias de inferência estatística, o trabalho não tem caráter ex-

⁹ Criados pelo Pronasci, os GGIM são responsáveis pela descentralização do programa até o nível municipal, integrando representantes de órgãos estaduais, municipais e federais, para conjuntamente planejarem a política local em consonância com as diretrizes federais (LIMA et al., 2012).

¹⁰ A lei federal nº 10.746/2003 alterou redação da lei de criação do FNSP (10.201/2001), removendo o requisito de existência de guarda municipal na localidade.

¹¹ Os dados referem-se aos valores previstos nos convênios; assim, não necessariamente refletem os valores efetivamente repassados aos convenientes.

plicativo, dada a carência de substrato teórico específico ao tema das transferências em segurança pública e, mormente, à ambição eminentemente exploratória e descritiva do estudo. Inobstante, acredita-se oferecer uma contribuição relevante. Outros esforços dedicados ao mesmo propósito são desconhecidos; ademais, inicia uma reflexão acerca de eventuais pressões que os níveis de criminalidade possam impor sobre a distribuição dos repasses. Esta potencial influência assemelha-se à dos condicionantes redistributivos das transferências voluntárias, tipicamente representados por medidas de pobreza ou de desenvolvimento humano. Da mesma forma, a incidência de crimes violentos configura-se como um problema social de grande alcance, e que poderia impactar as decisões do governo estadual. Também, lança luz aos alvos da aplicação dos recursos; para isso, classifica os convênios da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS, responsável pela pauta da segurança pública¹²) em ações focadas no combate ao abuso de drogas e à dependência química, ações do sistema prisional, medidas socioeducativas, entre outras.

Os dados referentes aos convênios firmados foram extraídos do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais¹³. O horizonte temporal coberto é de nove anos, desde 2007 (início da série disponível) até 2015 (ano mais recente com informações completas¹⁴). Esse intervalo contempla três mandatos estaduais e três municipais.

Os valores monetários 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). 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.

Os agrupamentos regionais consideram as regiões intermediárias, divisão territorial lançada pelo IBGE em 2017, a qual propõe-se a substituir as antigas mesorregiões. Diferente destas, as regiões intermediárias são nomeadas de acordo com cidades-polo, e agregam municípios diretamente sob sua influência (e.g., do ponto de vista do fluxo de pessoas, gestão do território).

O banco de dados de convênios foi combinado com informações sobre criminalidade e estruturas de gestão nos municípios. Especificamente, considerou-se a taxa de crimes violentos, correspondente à razão entre i) o número de ocorrências policiais de crimes violentos (homicídio, homicídio tentado, estupro, roubo e roubo à mão armada) registradas pelas polícias estaduais (militar e civil) e ii) a população do município (dividida por 100.000). Tal taxa é divulgada na página do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), da Fundação João Pinheiro¹⁵.

A presença de estruturas locais de gestão da segurança pública é informada pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) de

¹² 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.

¹³ <http://www.transparencia.mg.gov.br/convenios/convenios-de-saida>.

¹⁴ Em 2017, ao baixar dados via versão do Portal da Transparência colocada no ar naquele ano, notaram-se algumas instabilidades. Por tal razão, a opção foi trabalhar com os dados extraídos em novembro de 2016, ainda via plataforma antiga.

¹⁵ <http://imrs.fjp.mg.gov.br/>.

2006, ano imediatamente anterior ao início da janela temporal considerada nas análises (2007-2015) e primeiro ano em que a Munic detalhou essas estruturas.

Foram computadas frequências de convênios (contagens), percentuais e somas de valores contratados (totais e per capita), considerando diferentes agrupamentos, referentes às dimensões de interesse: temporal, por concedente e por convenente, etc. Adicionalmente, realizaram-se testes de dependência espacial dos repasses previstos per capita, e calcularam-se correlações lineares entre atributos dos convênios, a população e a taxa de crimes violentos (defasadas em um ano); reconhece-se, assim, que a eventual influência destas duas variáveis sobre a distribuição dos convênios pode tomar algum tempo, entre a emergência da demanda e sua formalização. Testes t foram executados para averiguar a significância estatística dos coeficientes de correlação.

Regressões da soma de repasses previstos per capita por município em função da presença de estruturas de gestão da segurança pública foram estimadas para determinar se o volume de transferências contratadas variou de acordo com a densidade institucional da pasta – proxy para a capacidade técnica local de prospecção e gestão de convênios. Finalmente, desenvolveu-se uma classificação para as ações apoiadas pelas transferências da SEDS. Para tanto, foram consideradas três variáveis disponíveis nos dados sobre convênios: a identificação do convenente, o tipo de atendimento e o título do convênio. O foco da classificação foi identificar as grandes frentes de ação da Secretaria, sendo que esse exercício retornou cinco classes: medidas socioeducativas, tratamento de dependentes químicos e combate ao abuso de drogas, duas classes envolvendo

o sistema prisional, e outra reunindo os demais tipos de ação. Cada convênio foi classificado independentemente por dois pesquisadores, com subsequente validação cruzada para sanar discrepâncias.

Concedentes e Convenentes

No intervalo de nove anos compreendendo 2007 a 2015, houve 51.657 convênios acordando transferências voluntárias de recursos do governo mineiro em direção a prefeituras ou outros convenentes, somando uma expectativa de repasses da ordem de R\$ 15,9 bilhões (em valores de dezembro de 2015). As entidades contrataram um terço desses convênios, porém são alvo de 43,6% dos repasses previstos, indicando terem assinado convênios com valores médios maiores que aqueles celebrados com prefeituras (Tabela 1). No mesmo intervalo temporal, foram pactuados pela SEDS 310 convênios¹⁶, equivalendo a 0,6% do total firmado no Estado – um percentual pálido perto de outros concedentes, como a Secretaria de Estado de Saúde (SES), pasta com maior número de convênios (10.450, 20,2% do total; não mostrado). Entretanto, a participação da SEDS é mais relevante em termos de repasses previstos: 3,3% (R\$ 518,5 milhões) dos montantes conveniados entre 2007 e 2015; portanto, o valor médio dos convênios da SEDS é superior à média dos demais concedentes. Na segurança pública, as entidades assinaram a maioria dos convênios (72,6%), e a elas destinaram-se 91,7% dos repasses previstos.

A Figura 1 retrata a evolução dos valores conveniados, mostrando os repasses previstos em milhões de reais por ano. Os R\$ 3,0 bilhões contratados pelo governo mineiro em 2007 não foram superados em anos subsequentes (Painel A). O painel B (convênios da SEDS) também apre-

¹⁶ Esses 310 convênios destinaram-se a 102 municípios; houve 211 combinações diferentes de município beneficiado-ano da publicação do convênio (e.g., a combinação Belo Horizonte-2007 aparece 5 vezes; e Belo Horizonte-2015 aparece 4 vezes).

senta tendência descendente, porém somente a partir de 2009. Observa-se que o repasse previsto em 2015 no painel A é de aproximadamente

um quinto do valor pactuado em 2007. No caso da SEDS, o valor pactuado em 2015 representa menos de 14% do repasse previsto em 2007.

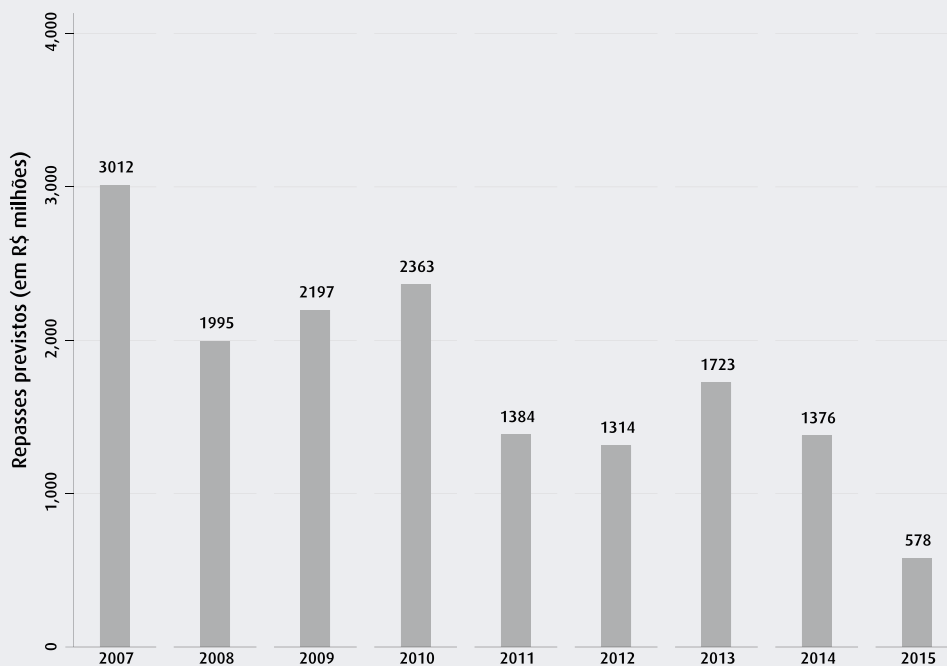
Tabela 1 - Número de convênios de saída do governo mineiro e repasses previstos, por concedente e tipo de conveniente (2007 - 2015)

Contratantes	Convênios (#)	Repasses previstos (R\$ milhões)
Concedente: Todos	51.657	15.941,5
Prefeituras	34.616	8.983,7
Outros	17.041	6.957,9
Concedente: SEDS	310	518,5
Prefeituras	85	43,0
Outros	225	475,5

Notas: Valores monetários em reais de dezembro de 2015.

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

Figura 1 - Repasses previstos nos convênios de saída do governo mineiro, por concedente (2007-2015)
Painel A: Todos os concedentes

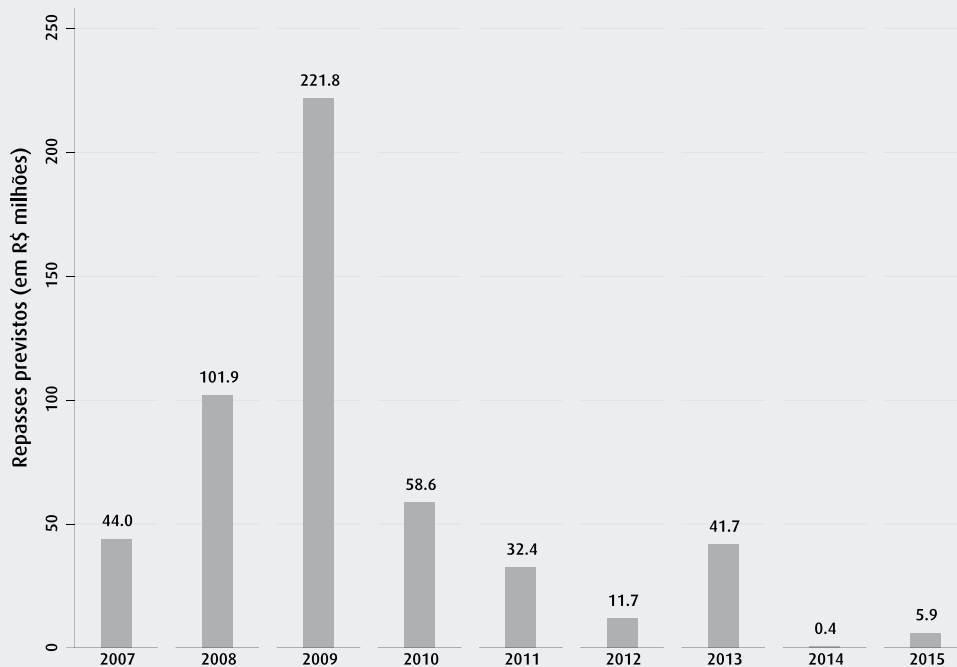


Notas: Valores monetários em reais de dezembro de 2015.

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

Figura 1 - Repasses previstos nos convênios de saída do governo mineiro, por concedente (2007-2015)

Painel B: SEDS



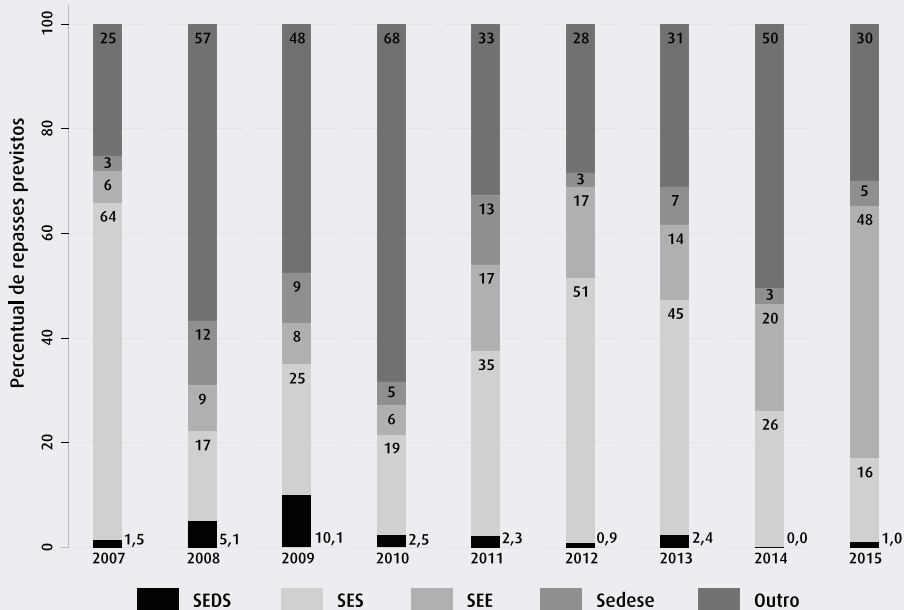
Notas: Valores monetários em reais de dezembro de 2015.

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

A participação percentual da SEDS e de outras secretarias no total de convênios pactuados no Estado é reportada na Figura 2. A construção do referido gráfico buscou destacar as principais secretarias relacionadas à garantia dos direitos sociais: Secretaria de Estado de Saúde (SES), Secretaria de Estado de Educação (SEE) e Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (Sedese). A maior participação da SEDS no número de convênios firmados (1,3%) deu-se em 2011 (não mostrado). Em 2009, a segurança pública contratou mais de 10% das transferências voluntárias do Estado, fazendo desse um ano atípico em comparação aos demais analisados, nos quais a participação máxima da SEDS foi de 5,1% (em 2008).

Após exame da distribuição de convênios por concedente, a atenção é direcionada ao tipo de conveniente (prefeitura ou entidade). Com exceção de 2007 e 2008, às prefeituras destinou-se a maioria das transferências previstas (Figura 3, Painel A). Os repasses contratados no âmbito da segurança pública (Painel B) mostram grande disparidade entre a participação das prefeituras e a dos demais convenientes: exceto por 2014 (quando a SEDS não celebrou convênio com entidades), a participação das prefeituras foi da ordem de um quinto ou menos dos montantes contratados.

Figura 2 - Participação da SEDS, SES, SEE e Sedese no total de convênios de saída do governo mineiro, por valor conveniado (2007-2015)

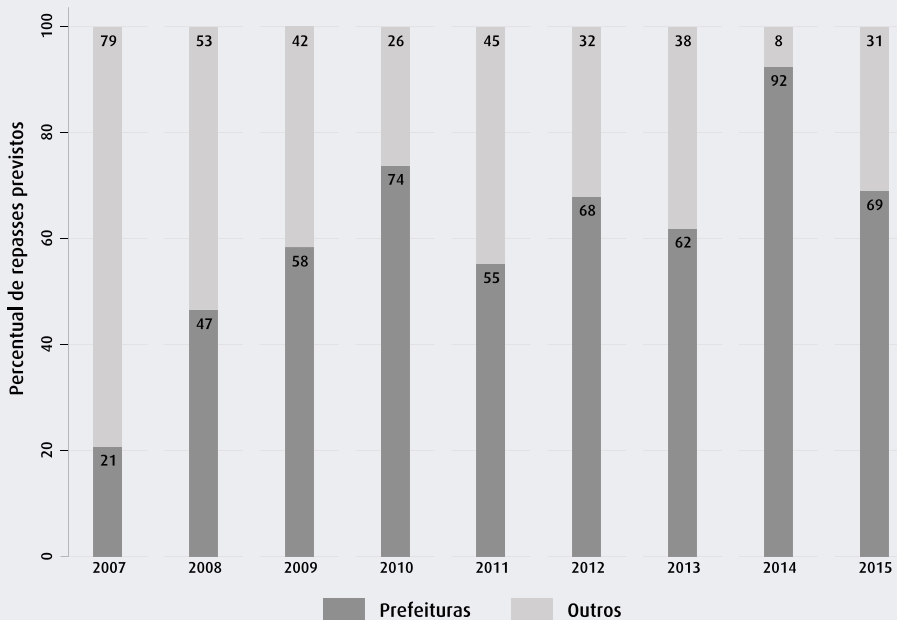


Notas: Valores monetários em reais de dezembro de 2015.

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

Figura 3 - Participação de prefeituras e outros concedentes no montante de repasses previstos pelos convênios de saída do governo mineiro, por concedente (2007-2015)

Painel A: Todos os concedentes



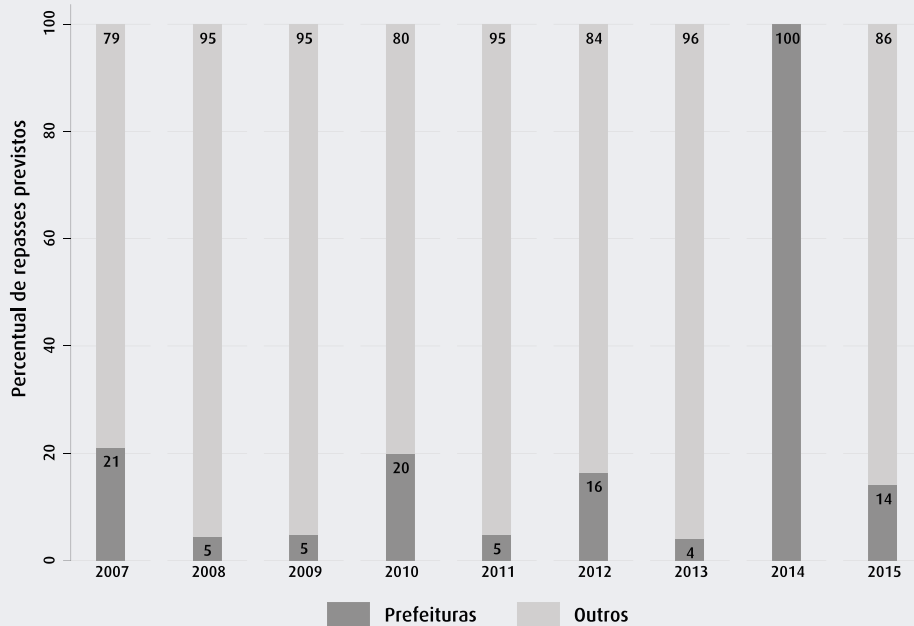
Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais.

Transferências Voluntárias Para Ações Em Segurança Pública:
O Caso Do Governo Mineiro, Seus Municípios E Entidades

Ana Clara Martins Albuquerque e Ana Paula Karruz

Figura 3 - Participação de prefeituras e outros convenientes no montante de repasses previstos pelos convênios de saída do governo mineiro, por concedente (2007-2015)

Painel B: SEDS



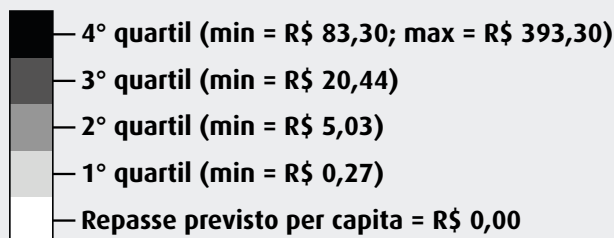
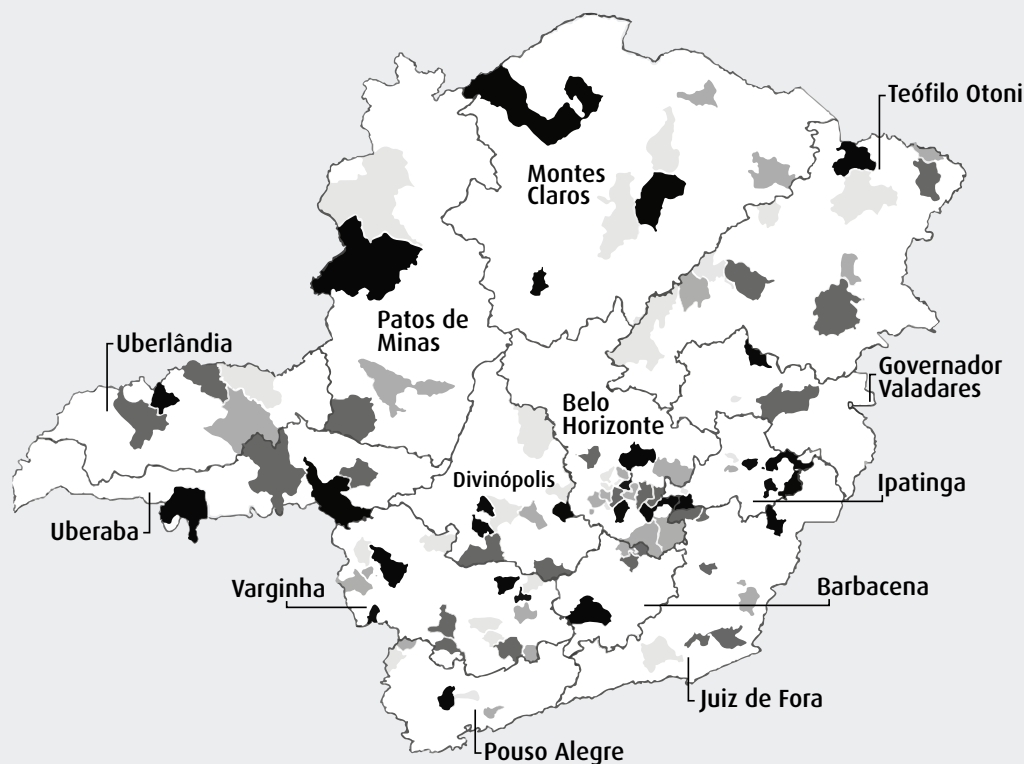
Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais.

Distribuição Espacial

Buscando reportar a dispersão das transferências pelo território, apurou-se a soma dos repasses previstos per capita em cada município; 102 municípios foram alvos de convênios com o governo estadual para ações em segurança pública. As regiões intermediárias com o maior número de municípios beneficiários foram: Belo Horizonte, com 20 municípios beneficiários; Varginha, com 16; e Teófilo Otoni, com 11. A Figura 4 apresenta a distribuição dos municípios beneficiários por quartil da soma dos repasses previstos per capita. O município com a maior soma (R\$ 393,30) foi Santa Maria do Suaçuí, a 130km de Governador Valadares, seguido por Itaúna (R\$ 364,90) e Lagoa da Prata (R\$ 315,07), ambos na região de Divinópolis. A capital Belo Horizonte pertence ao terceiro quartil da soma de repasses previsto per capita, com R\$ 56,73.

A inspeção visual da Figura 4 não oferece indícios convincentes de concentração espacial dos valores contratados. De fato, o índice *I* de Moran, medida de autocorrelação espacial, da ordem de -0,02, não é estatisticamente diferente de zero a 5% de significância. O *I* de Moran varia de -1 a 1, e expressa aqui o grau de associação entre a soma dos repasses previstos per capita em uma localidade e essa soma em outras localidades no estado (ANSELIN, 2003). Para aumentar a granularidade da análise, foram calculados os *Local Indicators of Spatial Autocorrelation* (LISA). Diferentemente do *I* de Moran, o espaço de referência dos LISA não é o estado como um todo, mas os municípios vizinhos a uma localidade, fazendo com que os LISA sejam capazes de detectar diferentes regimes de dependência espacial dentro de um sistema. Segundo Anselin (1995), LISA são recomendados para a análise espacial exploratória, sendo úteis para identificar *clusters* e *outliers*.

Figura 4 - Soma dos repasses previstos per capita, por município (2007-2015)



Notas: Valores monetários em reais de dezembro de 2015.

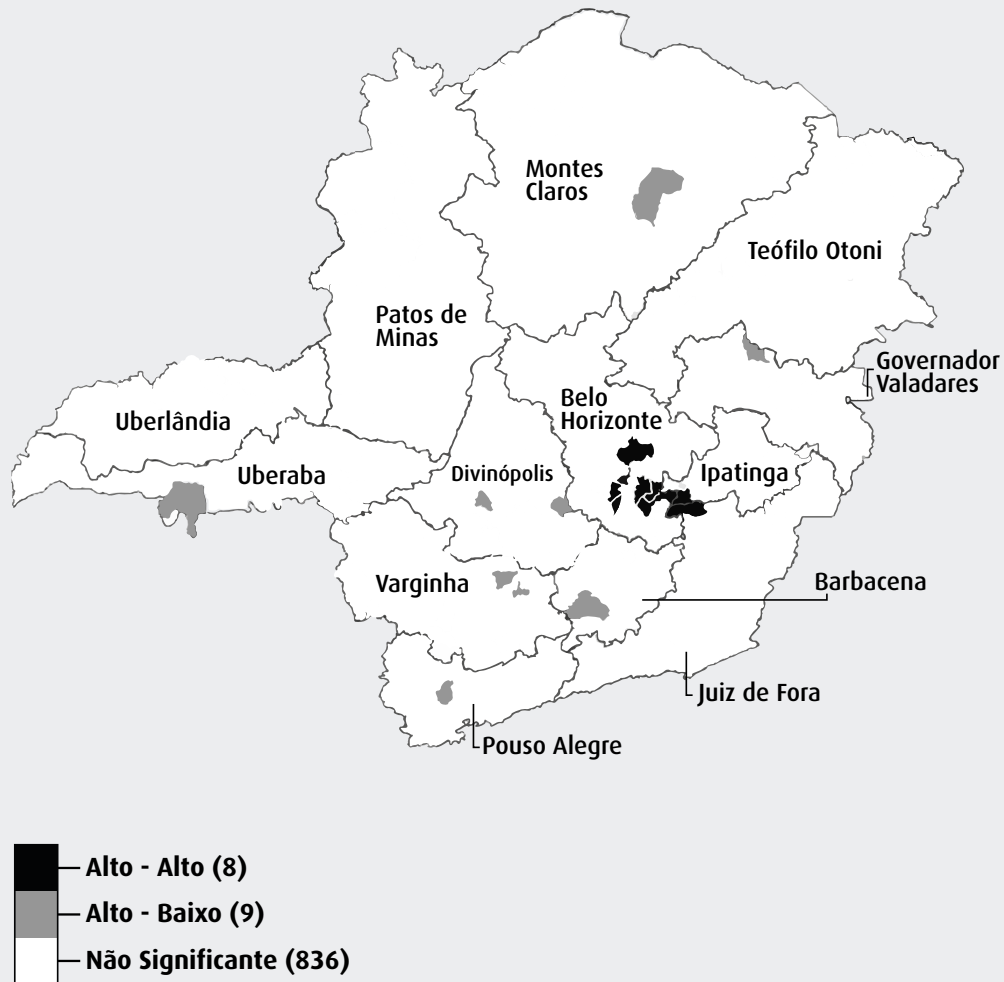
Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais.

Agrupamentos LISA Alto-Alto agregam municípios próximos com soma de repasses previstos per capita acima da média, enquanto agrupamentos Alto-Baixo sugerem município com soma acima da média cercado por vizinhos com soma abaixo da média. As nove instâncias de LISA Alto-Baixo encontram-se espalhadas

em sete regiões intermediárias (Figura 5). Dos oito municípios com LISA Alto-Alto, seis são da região intermediária de Belo Horizonte¹⁷, um da de Juiz de Fora (Alvinópolis) e um da de Ipatinga (Rio Piracicaba). Portanto, parece haver em torno da capital mineira alguma concentração espacial das transferências contratadas.

17 Barão de Cocais, Belo Horizonte, Caeté, Jaboticatubas, Santa Bárbara e Santa Luzia.

Figura 5 - Mapa de autocorrelação espacial local (LISA) da soma dos repasses previstos per capita, por município (2007-2015)



Notas: Valores monetários em reais de dezembro de 2015.

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

População e Criminalidade

Em princípio, municípios maiores apresentam recursos técnicos mais robustos e, portanto, estariam em condição de vantagem no processo de solicitação e execução de convênios. Estas localidades, de acordo com os dados utilizados neste estudo, são também mais propensas a sofrer com a violência (a correlação entre porte populacional e crimes violentos é da ordem de

0,5). No entanto, reconhece-se que tal associação não implica um padrão geral. Criminalidade e violência têm se deslocado dos grandes centros para áreas de menor risco e estrutura; essa migração deve-se tanto ao deslocamento dos polos industriais, quanto aos constrangimentos impostos mediante investimentos em segurança pública nas capitais e grandes localidades (WAISEL-FISZ, 2014).

Correlações entre variáveis de convênios (número, repasses previstos totais e per capita) e população do município (Tabela 2, coluna I) tendem a ser mais expressivas que aquelas com a taxa de criminalidade local (coluna II), mas ambos os conjuntos de correlações apresentam padrão semelhante. O número de convênios celebrados é positivamente relacionado com a população (correlação de 0,6) e com a taxa de crimes violentos (correlação próxima de 0,3). En-

quanto as correlações com repasses contratados (totais) são positivas (da ordem de 0,5 para população e 0,2 para criminalidade), essas associações perdem magnitude quando se consideram os repasses per capita. Em todos os casos, os padrões identificados parecem ser conduzidos pelos convênios com entidades, os quais mostram correlações bem mais intensas que aquelas calculadas apenas a partir de convênios com prefeituras.

Tabela 2 - Correlações entre população, taxa de crimes violentos, número de convênios de saída do governo mineiro e repasses previstos, por município e ano (2007 - 2015)

Variável	Correlação com população [†] (I)	Correlação com taxa de crimes violentos [†] (II)
Números de Convênios	0,603**	0,282**
Prefeituras	0,133**	0,148**
Outros convenentes	0,588**	0,239**
Repasses previstos (R\$)	0,481**	0,198**
Prefeituras	0,081**	0,105**
Outros convenentes	0,474**	0,179**
Repasses previstos (R\$ per capita)	0,049**	0,061**
Prefeituras	0,022	0,043**
Outros convenentes	0,046**	0,044**
Observações (853 municípios * 9 anos)	7.677	7.677

Notas: † Variável defasada em um ano. Correlação entre população e taxa de crimes violentos, com ambas variáveis defasadas em um ano = 0,506 ($p < 0,01$). Nas combinações município-ano em que não houve convênios, as variáveis atinentes às transferências assumiram o valor zero. * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais; na população apurada na Contagem da População de 2007, no Censo Demográfico de 2010 e estimativas anuais, do IBGE; e na taxa de crimes violentos, disponibilizada na plataforma IMRS.

Em conjunto, esses resultados sugerem que os municípios mais populosos e aqueles mais violentos são propensos a formalizar mais convênios, especialmente através de suas entidades. Todavia, as transferências acordadas per capita

tendem a ser apenas ligeiramente maiores nesses municípios.

A fraca associação entre crimes violentos e repasses previstos per capita é também apreendi-

da em análises espaciais¹⁸. Entre 2006 e 2014, o I de Moran da taxa de crimes violentos oscilou entre 0,33 e 0,54, sendo estatisticamente significativa a 1% em todos os anos nesse intervalo. LISA Baixo-Baixo são ausentes nessa série longitudinal, enquanto LISA Alto-Alto são recorrentes nas regiões intermediárias de Patos de Minas, Uberaba, Uberlândia e Belo Horizonte – sendo esta a única região com LISA Alto-Alto para repasses previstos per capita.

Estruturas Locais de Gestão

Segundo a Munic 2006, 18,4% dos municípios mineiros contavam com órgão gestor reportando diretamente ao chefe do Executivo (secretaria municipal exclusiva, secretaria municipal em conjunto com outras políticas, ou outro setor subordinado à chefia do Executivo), enquanto a média nacional era de 14,3% (não mostrado). Em Minas, conselhos eram também mais prevalentes (10,7%) que nacionalmente (8,0%). Os percentuais de municípios mineiros com fundo (3,2%) e aqueles com plano municipal de segurança pública (4,6%) espelhavam a média brasileira (3,0 e 4,8%), enquanto as localidades com guardas municipais eram bem menos comuns em Minas (4,8%) que no país como um todo (14,1%).

Localidades com conselho em 2006 apresentam soma de repasses previstos aproximadamente R\$ 20 maiores, em média; o mesmo diferencial foi estimado para plano e guarda municipal (Tabela 3, especificação 1). Existência de fundo municipal de segurança pública ou órgão gestor reportando diretamente ao chefe do Executivo não mostram associação estatisticamente significativa com a soma de repasses previstos per capita. A especificação 2, restrita aos 102 municípios que assinaram convênio de saída com a SEDS, não detecta relações estatisticamente sig-

nificantes entre elementos da estrutura de gestão e os repasses contratados, exceto por uma associação marginalmente significativa, positiva, com a presença de conselho municipal de segurança.

Possivelmente, a redução brusca da amostra seja responsável pela ausência de significância. Especulou-se que a presença de algumas estruturas pudesse ser requisito para o firmamento de convênios; porém, a leitura das resoluções que regem os convênios à época (resoluções SEDS 939/2008 e 1092/2010) não confirma essa suspeita. Uma interpretação alternativa é que as decisões sobre que localidades beneficiar e em quanto sejam parcialmente disjuntas, e que a segunda seja mais intensamente condicionada por outras questões – e.g., alinhamento partidário entre chefes do Executivo municipal e estadual. Um modelo longitudinal e multivariado, reconhecendo e integrando os vários determinantes de transferências voluntárias, permitiria avançar o entendimento sobre a influência de cada um deles. Estratégias econométricas a considerar incluem o modelo de Nunes (2015), com estimação unificada de dois processos decisórios: quais municípios beneficiar com TUVs e quanto alocar a cada ente beneficiado.

Ações Apoiadas

Quais ações de segurança pública são beneficiadas pelas transferências voluntárias do governo mineiro? No intuito de endereçar essa questão, formulou-se uma classificação para os tipos de aplicação de recursos (Tabela 4), baseando-se para tanto nas descrições dos convênios. Dos 310 convênios da SEDS assinados entre 2007 e 2015, as Associações de Proteção e Assistência ao Condenado (APACs), que auxiliam o Poder Judiciário na execução de penas privativas de liberdade, prestando serviço de recuperação e reintegração social de condenados, contrata-

¹⁸ Não mostradas, mas disponíveis sob demanda.

ram 89 (28,7%), correspondentes a R\$ 285,4 milhões (55,0% dos repasses previstos)¹⁹. Para outras ações focadas no sistema prisional, como reforma e construção de cadeias públicas, previram-se repasses de menos de um décimo desse valor. Pouco mais de um quarto dos convênios (88) destinou-se a ações para combate ao abuso de drogas e para atendimento de dependentes químicos; desses convênios, 82 foram contratados com entidades, somando R\$ 32,6 milhões.

As medidas socioeducativas foram alvo de 77 convênios, e de um quinto dos valores contratados (R\$ 103,4 milhões). Embora tenham firmado 55 (71,4%) desses convênios, às prefeituras coube apenas 24,4% (R\$ 25,2 milhões) das transferências acordadas. Juntas, as APACs e entidades atuando em ações socioeducativas contrataram R\$ 363,2 milhões, ou seja, 70,1% dos fluxos discricionários da segurança pública.

Tabela 3 - Coeficientes de regressão estimados, tendo como variável dependente a soma dos repasses previstos per capita, por município (2007 - 2015)

Especificação Variável independente	(1)	(2)
Órgão gestor† em 2006	-3,560	-27,340
	(3,104)	(22,451)
Conselho municipal em 2006	20,050***	35,720*
	(4,046)	(19,888)
Fundo municipal em 2006	-8,910	-48,370
	(7,242)	(32,130)
Plano municipal em 2006	18,220***	36,350
	(6,073)	(26,905)
Guarda municipal em 2006	19,210***	-4,990
	(5,758)	(22,539)
Constante	4,310***	56,180***
	(1,383)	(11,358)
Observações	852	102
R²	0,065	0,062

Notas: † Assume valor 1 se o órgão de segurança pública no município caracteriza-se como secretaria municipal exclusiva; secretaria municipal em conjunto com outras políticas; ou setor subordinado à chefia do Executivo. O município de São João da Ponte, na região intermediária de Montes Claros, não possui dados sobre segurança pública na Munic 2006, razão pela qual não pode ser incluído na análise. Valores monetários em reais de dezembro de 2015. Erros padrão entre parênteses. Variance Inflation Factor (VIF) máximo = 1,32. *** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,10.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais e na Munic 2006.

Considerações Finais

Este estudo objetivou investigar como se distribuem as transferências voluntárias do Estado de Minas Gerais na área da segurança pública, considerando as dimensões temporal e de convenentes, dentre outras. Para tal, utilizaram-se os dados do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais, estimativas populacionais e população apurada na Contagem da População de 2007 e no Censo Demográfico de 2010 (do IBGE), e taxa de crimes violentos, esta extraída da plataforma do IMRS.

A partir da análise de dados longitudinais cobrindo o período 2007-2015, verifica-se que os convênios da SEDS representam 0,6% do número de convênios de saída firmados no Estado. Ao deslocar a análise para o montante dos repasses previstos, observa-se uma maior participação dessa secretaria, alcançando 3,3% das transferências previstas. Estes resultados indicam que os repasses médios são maiores na segurança pública que em outras áreas.

Tabela 4 - Número de convênios de saída da SEDS e repasses previstos por tipo de aplicação e de convenente (2007 - 2015)

Tipo de aplicação	Tipo de convenente:					
	Todos		Prefeituras		Outros	
	Convênios (#)	Repasses previstos (R\$ milhões)	Convênios (#)	Repasses previstos (R\$ milhões)	Convênios (#)	Repasses previstos (R\$ milhões)
Todos	310	518,5	85	43,0	225	475,5
Sistema prisional ^o : APACs	89	285,4	1	0,4	88	285,0
Sistema prisional ^o : exceto APACs	24	27,4	14	9,8	10	17,6
Drogas e dependência química	88	33,9	6	1,3	82	32,6
Medidas socioeducativas ^a	77	103,4	55	25,2	22	78,2
Outra aplicação	32	68,4	9	6,4	23	62,0

Notas: Valores monetários em reais de dezembro de 2015.
^a Inclui ações para egressos e familiares.

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

No que diz respeito aos convenentes, tem-se que, ao contrário do observado no universo de convênios de saída, as transferências da SEDS são direcionadas majoritariamente a entidades. Quanto à dimensão temporal, houve redução dos repasses previstos do Estado, ocorrência comum a ambos os recortes analisados (todos os concedentes e SEDS). Ademais, anos eleitorais a partir de 2010 apresentaram quedas importantes na celebração dos convênios, fato provavelmente atribuível a alterações na legislação restringindo a assinatura desses instrumentos em períodos eleitorais.

A análise das correlações indicou que municípios mais populosos e os mais violentos tendem a formalizar mais convênios. Entretanto, no que tange aos valores conveniados per capita, correlações da ordem de 0,06 ou menos sugerem que localidades de maior porte ou criminalidade são apenas ligeiramente mais beneficiadas.

Análises de autocorrelação espacial sugerem haver alguma concentração territorial das transferências em torno da capital Belo Horizonte. Valores médios da soma de repasses previstos foram cerca de R\$ 20 maiores em municípios que dispunham, em 2006, de conselho municí-

pal de segurança pública; o mesmo diferencial de média foi estimado para localidades com plano municipal de segurança pública e para aqueles com guarda municipal. Quando replicada apenas para os 102 municípios que firmaram convênios, essa análise não retorna coeficientes estatisticamente significantes, possivelmente devido ao tamanho reduzido da amostra.

O protagonismo das entidades na execução dos convênios é melhor compreendido à luz da classificação por tipo de aplicação apoiada. Do universo de repasses voluntários acordados pela SEDS (R\$ 518,5 milhões), mais da metade (R\$ 285,4 milhões) destina-se às APACs, para execução de penas privativas de liberdade e reintegração social de condenados. Um quinto das transferências previstas financiava medidas socioeducativas, área em que também predominam parcerias com entidades: estas contrataram R\$ 78,2 milhões, duas vezes mais que as prefeituras (R\$ 25,2 milhões) para esse tipo de ação.

Seria o achado sobre a participação das en-

tidades entre os convenientes uma manifestação da estratégia de *bypassing* identificada por Bueno (2017), segundo a qual evita-se o “roubo” de crédito político através de transferências para entidades, em vez de prefeituras? A apreciação de tal hipótese requer um desenho de pesquisa capaz de controlar pelo alinhamento partidário entre os chefes do Executivo estadual e municipal, o que se encontra além do escopo deste trabalho. Também, caberia aprofundar a análise das ações viabilizadas por convênios com entidades e prefeituras, distinguindo contratos voltados para investimentos daqueles de custeio. Considerações dessa espécie são relevantes, especialmente para o financiamento de atividades nas quais a operação é compartilhada entre o Estado e instituições da sociedade civil. Ainda, estudos futuros poderiam aprofundar a análise acerca da correlação entre violência e recebimento de recursos, considerando também a existência e a capacidade de unidades prisionais e centros socioeducativos nos municípios, e checando a correlação da distribuição desses equipamentos com atributos de convênios.

Referências Bibliográficas

ANSELIN, Luc. Local Indicators of Spatial Association - LISA. **Geographical Analysis**, v. 27, n. 2, 1995, p. 93-115.

ANSELIN, Luc. Spatial econometrics. In: BALTAGI, Badi H. (Org.). **A companion to theoretical Econometrics**. Oxford: Blackwell Publishing, 2003. p. 310-330.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, 2004, p. 17-26.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, Marta; 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.

BALLESTEROS, Paula. Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 8, n. 1, 2014, p. 6-22.

BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. Pork is policy: dissipative inclusion at the local level. **Governance**, 2018. DOI: 10.1111/gove.12331.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em 25/01/2018.

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, 2012, p. 742-761.

BUENO, Natália. Bypassing your enemy: distributive politics, credit claiming, and nonstate organizations in Brazil. **Comparative Political Studies**, 2017. DOI: 10.1177/0010414017710255.

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. 183 p. Dissertação de mestrado – PUC Minas, 2014.

COSTA, Arthur; LIMA, Renato Sérgio de. Segurança pública. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. (Orgs.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

COSTA, Arthur; GROSSI, Bruno. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do Fundo Nacional de Segurança Pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, Ano 1, Edição 1, 2007, p. 6-20.

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Construção de uma nova narrativa democrática para a Segurança Pública**. 2016. Disponível em <<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/construcao-de-uma-nova-narrativa-democratica-para-a-seguranca-publica/>>. Acesso em 01/10/2018.

LIMA, Renato Sérgio de et al. **Finanças públicas e o papel dos municípios na segurança pública**. 2012. Disponível em <<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/financas-publicas-e-o-papel-dos-municipios-na-seguranca-publica/>>. Acesso em 17/09/2017.

LIMA, Renato Sérgio de et al. **Pacto federativo e financiamento da segurança pública no Brasil**. 2013. Disponível em <<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/pacto-federativo-e-financiamento-da-seguranca-publica-no-brasil/>>. Acesso em 05/12/2017.

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

KARRUZ, Ana Paula. **Through rainy days**: Brazilian municipalities' ability to improve education and health in an unfavorable economy. In: XXXIV Congress 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, 2017, p. 165-205.

KARRUZ, A. 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.

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

NUNES, Felipe. **Presidentialism, decentralization, and distributive politics in Latin America**. 155 p. Tese de doutorado – UCLA, 2015.

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, 2016, p. 36-56.

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, p. 125-144, 2013.

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**. 73 p. Dissertação de mestrado – FGV, 2013.

RIBEIRO, Ludmila; PATRÍCIO, 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, Edição 3, 2008, p. 6-29.

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, 2015, p.105-131.

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

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

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

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

WAISELFISZ, Júlio. Mapa da Violência 2014 – **Homicídios e juventude no Brasil**. Brasília: 2014. Disponível em <<http://www.mapadaviolencia.org.br>>. Acesso em 17/09/2017.





ISSN 1981-1659