

Panorama das transferências voluntárias brasileiras no período 2008-2016

Renato Santos Chaves¹ <https://orcid.org/0000-0001-7143-3xxx>Eulalio Campelo Filho Rodrigo Serpa Pinto² <https://orcid.org/0000-0001-7143-3469>Rodrigo Serpa Pinto³ <https://orcid.org/0000-0002-7729-4540>*Recebido em: 23/02/2021**Aprovado em: 07/10/2021*

Resumo

Este artigo versa sobre as transferências voluntárias da União sob a perspectiva do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv). O objetivo deste trabalho é apresentar o panorama geral das transferências voluntárias da União, em todo território nacional, no período entre 2008 e 2016. Para tanto, foi executado um processo de mineração dos dados, gerando informações e indicadores, com apoio de software de *Business Intelligence e Data Mining*. A pesquisa demonstrou que os entes da Federação que possuem maior capacidade técnica e administrativa tendem a ter suas propostas aprovadas em detrimento daqueles que não possuem essas capacidades. Sendo assim, os entes públicos que apresentam menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH), não se beneficiaram com volumes proporcionalmente maiores de recursos, como esperado, baseado na proposta de redistribuição de renda nacional, apesar do aumento do nível de transparência e capacidade técnica promovido pelo sistema.

Palavras-chave: Contas Públicas; Transferências Voluntárias; Transparência.

¹ Mestre em Gestão Pública Universidade Federal do Piauí. Auditor Externo do Tribunal de Contas da União. E-mail: renato@gmail.com

² Doutor em Engenharia de Negócios (Administração) pela Universidade de Karlsruhe/Alemanha. Professor da Universidade Federal do Piauí (UFPI). E-mail: eulaliocampelo@ufpi.edu.br

³ Doutor em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professor da Universidade Federal de Pelotas (UFPel) . e-mail : serpapint@hotmail.com



JEL Classificação: H20, H77.

Overview of the Brazilian Volunteer Transfer During the Period 2008-2016

Abstract

This article aims to the Brazilian voluntary transfers from the Management System of Agreements and Contracts of Transfers (Siconv) perspectives. The objective of this study is to provide an overview of the voluntary transferences from the Brazilian Government throughout the national territory, between the years of 2008 and 2016. To do so, a process of data mining was executed, generating information and indicators, with the support of Business Intelligence and Data Mining software. The research has shown that Federal entities which have greater technical and administrative capacities tend to have their proposals approved to the detriment of those that don't have these capabilities. Therefore, public entities that present lowers Human Development Indexes (IDH) didn't benefit from proportionally larger volumes of resources, as expected, based on the proposal for national financial distribution.

Keywords: Public Accounts; Voluntary Transfers; Transparency.

JEL Codes: H20, H77.

Introdução

O presente artigo se propõe a analisar o panorama das transferências voluntárias do governo brasileiro entre as diversas regiões geográficas nacionais, no período entre 2008 e 2016, valendo-se do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (Siconv), como ferramenta desenvolvida para gerenciar a referida modalidade de transferência de recursos públicos, servindo, entre outros, como meio de fortalecimento da transparência e do controle social brasileiro.

Transferência voluntária é 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, nos termos da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

Parcela dos recursos federais são transferidos aos entes subnacionais, na modalidade voluntária, desde os anos 1960. De fato, as transferências voluntárias entre os anos de 2000 a 2012 se caracterizaram como um instrumento vital de políticas públicas, em especial no que tange a sua capacidade de descentralização de recursos (MOUTINHO, 2016).

No entanto, Bresser-Pereira (2018) argumenta que na administração pública comumente os gestores têm suas atribuições focadas no cumprimento dos anseios do legislador, não da população.

Diante desta situação, o Tribunal de Contas da União (TCU), em auditoria operacional, detectou fragilidades e riscos na gestão das transferências voluntárias, principalmente no contexto das atuais inovações tecnológicas, determinando ao governo federal a informatização desses procedimentos de repasse de recursos (Acórdão 2.066/2006-TCU-Plenário).

A partir do ano de 2007, o governo federal iniciou uma reformulação jurídica sobre o tema, ao tempo em que desenvolveu um robusto sistema informatizado que foi ganhando atualizações ao longo do tempo.

A plataforma tecnológica Siconv (atualmente incorporada à Plataforma +Brasil) é uma ferramenta de gestão, transparência e controle permitida aos gestores públicos e aos cidadãos. Propicia a participação do processo de implementação e fiscalização das políticas públicas com recursos federais (TCU, 2018).

Contudo, a despeito da vasta literatura sobre o processo de transferência de recursos públicos federais a exemplo de Moutinho e Júnior (2017), Jesus e Aroxa (2018), poucos estudos se propõem a avaliar os resultados obtidos decorrentes das transferências voluntárias, em especial na eficácia da utilização do sistema Siconv para este fim, perspectiva esta objeto deste trabalho.

Por consoante, este estudo oferece contribuição para esta lacuna da literatura, apresentando uma análise do fluxo das transferências voluntárias brasileiras no período entre 2008 e 2016, focado em suas características, seus processos e na eficiência do sistema no que se refere ao uso desses recursos públicos de forma justa e equânime pela sociedade brasileira.

Note-se que o foco dessa análise recai sobre a gestão dessas atividades e do uso do recurso público em nível regional, deixando de lado aspectos de caráter técnico e político que envolvam a gestão do sistema.

Referencial teórico

Apresenta-se, neste tópico, a teoria e a estrutura normativa que sustenta a transferência de recursos da União para os entes subnacionais em nações que adotam o sistema federativo, particularmente o Brasil. “O Estado (nação) pode se organizar de diversas formas, sendo as mais comuns os Estados Federais e Unitários como, por exemplo, o Brasil, de acordo com as constituições de 1988 e 1824, respectivamente” (CALÇADA ; RECK, 2020).

Nesse contexto, o Federalismo “é um modelo de organização do Estado no qual há repartição de competências entre as unidades-membro” (MENDES, 2004, p. 422). No caso brasileiro, as principais competências previstas na Constituição Federal de 1988 referem-se aos aspectos normativo, administrativo, político e tributário. Observa-se que o Estado tem como uma de suas funções primordiais a arrecadação tributária, e é por meio dessa sistemática que os serviços e bens públicos são financiados e oferecidos à sociedade.

Giambiagi e Além (2015), tratando do sistema federativo e do fenômeno da descentralização, esclarecem que existem três fatores principais que justificam o processo de descentralização fiscal: a) fatores econômicos; b) fatores culturais, políticos e institucionais e c) fatores geográficos. Segundo a lógica dos fatores econômicos, a justificativa da descentralização de recursos está baseada em ganhos de eficiência, devendo-se definir qual esfera de governo (federal, estadual ou municipal) está mais apta a oferecer determinados bens e serviços públicos à sociedade.

Defensores da descentralização dos gastos, a exemplo de Arretche (2010) e Biderman (2004), afirmam que se os bens e serviços públicos locais forem fornecidos pelas esferas de governo que se encontram mais próximas dos beneficiários, a alocação dos recursos públicos tende a ser mais eficiente.

Desse modo, o governo central deveria ficar responsável pela provisão de bens e serviços gerais, a exemplo da segurança nacional e infraestrutura de transportes. Já os governos subnacionais (ou locais) deveriam responsabilizar-se por serviços que beneficiam a população local, a exemplo de transporte urbano, controle do trânsito e coleta de resíduos sólidos.

Sob a lógica dos fatores culturais, políticos e institucionais, a descentralização dos recursos públicos encontra amparo na justificativa de que tal medida pode favorecer uma maior integração social, na medida em que envolve a comunidade na determinação da alocação dos recursos, reforçando a transparência das ações governamentais e reduzindo os perigos potenciais de um poder centralizado.

Quanto aos fatores geográficos, a descentralização de recursos justifica-se pelo fato de que quanto maior for a área do território nacional, maior será a eficiência na aplicação dos recursos pelos governos subnacionais, em detrimento do governo central, pois aqueles têm maior contato com a população local e, portanto, com suas demandas (BIDERMANN, 2004; ARRETCHÉ, 2010). Por outro lado, de acordo com Giambiagi e Além (2015), existem dois modelos de descentralização: a) o modelo do principal agente; e b) o modelo da eleição pública local.

De acordo com o modelo principal agente, existe uma espécie de contrato entre governo central e os governos subnacionais. O governo central define quais bens e serviços públicos devem ficar sob responsabilidade da unidade subnacional. Nesse modelo, as autoridades locais têm que prestar conta ao governo central e não ao contribuinte local, o que ocasiona falta de autonomia dos governos subnacionais.

Já o modelo da eleição pública local, configura maior grau de autonomia dos governos subnacionais, uma vez que o processo de tomada de decisão origina-se da vontade dos cidadãos, que se reflete no processo eleitoral. Assim, dependendo do desempenho do governo local na alocação de bens e serviços públicos, os eleitores podem escolher os governantes sucessores por essa ótica.

A teoria descrita por Giambiagi e Além (2015) possibilita compreender como os fluxos das transferências de recursos do Governo Federal para os entes subnacionais estão dispostos na Constituição Federal de 1988. O desenho das transferências intergovernamentais de recursos está previsto na Constituição Federal de 1988, no Título VI – Da Tributação e do Orçamento, Seção VI – Da Repartição das Receitas

Tributárias. Ressalte-se que um dos objetivos da repartição de receitas é garantir o desenvolvimento nacional, reduzir as desigualdades regionais e promover o equilíbrio socioeconômico entre estados e municípios.

Os artigos 157 e 158 da Constituição Federal descrevem os montantes que devem ser direcionados a estados e, reconhecendo essa dinâmica de arrecadação, instituiu as denominadas transferências constitucionais representadas principalmente pelo Fundo de Participação dos Estados (FPE) e pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Outras transferências de recursos ocorrem por força de lei, denominadas transferências legais, a exemplo de recursos da saúde e da educação. Outras, ainda, são denominadas transferências voluntárias (convênios), pois existe cooperação entre os entes, devendo haver contrapartida de recursos para a execução de políticas públicas de interesse recíproco.

Os pequenos municípios, principalmente, são totalmente dependentes de ações federais no seu espaço territorial. Segundo informações disponibilizadas no Balanço do Setor Público Nacional (BSPN), ano base de 2019, produzido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), “um grande percentual dos municípios (81,98%) possui dependência acima de 75% das transferências federais”. A intervenção federal ocorre, em boa medida, pela assinatura de convênios, que conta, também, com emendas parlamentares, ou, ainda, com fonte de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Desde o ano de 2008, a metodologia das transferências voluntárias, ou seja, a forma de acesso dos recursos, aplicação e prestação de contas é efetuada no âmbito do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv), considerado um sistema de inovação na administração pública, segundo o Concurso Inovação no Setor Público, ano de 2012, 17ª (décima sétima) edição, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

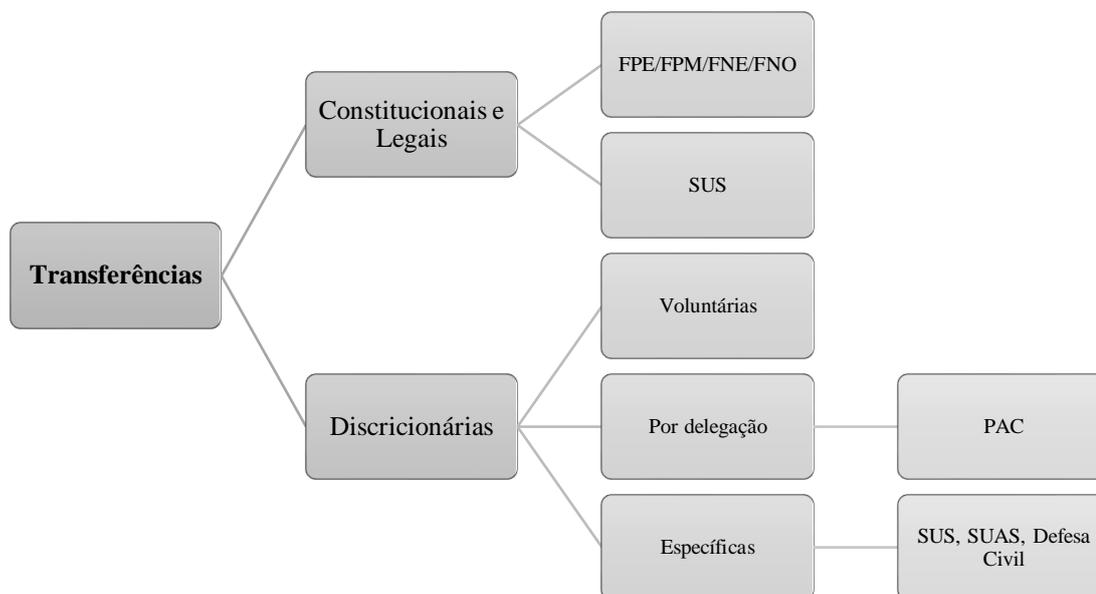
Antes da implantação do Siconv, o controle dos recursos orçamentários e financeiros das transferências voluntárias era efetuado em um módulo específico do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), contudo, os órgãos de controle não possuíam visão geral sobre a execução das transferências, muito menos a sociedade em geral.

De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional existem três formas de aplicação dos recursos: i) via financiamento, para a iniciativa privada, por meio de recursos dos fundos constitucionais; ii) via transferência de recursos por convênios e contratos de repasse para estados, municípios e entidades sem fins lucrativos; e iii) via aplicação direta de recursos pelos órgãos e entidades federais.

As transferências voluntárias, especificamente, têm como fonte de financiamento o Orçamento-Geral da União (OGU) e os recursos são aplicados por estados, municípios, Distrito Federal e entidades sem fins lucrativos, conforme descrito no item ii acima.

Para melhor ilustrar, a Figura 1 esquematiza as transferências de recursos da União para os entes subnacionais, podendo ser constitucionais e/ou legais ou discricionárias.

Figura 1 - Espécie de transferências de recursos financeiros da União



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), 2019

O processo de transferência de recursos da União, conforme apresentado acima, tornou-se uma ferramenta vital para a melhor gestão dos recursos públicos nacionais aprimorando assim a implementação de políticas públicas nos diversos entes da federação. Sendo as transferências voluntárias peça chave neste modelo de gestão de políticas públicas (SOARES, 2016).

As transferências de recursos da União para seus entes subnacionais aumentaram em mais de 100% entre as décadas de 1990 e 2000, como consequência da ampliação dos instrumentos de descentralização das políticas públicas federais (GARCIA, 2015). No entanto, a transferência desses recursos para áreas menos desenvolvidas do território nacional, com base em metodologias mais assertivas incluindo critérios impessoais e de justiça social, muitas vezes ainda não ocorrem, predominando as vezes o clientelismo (SILVA e COSTA, 1995), e ações não transparentes para a sociedade em geral.

Miranda Soares e Guimarães de Melo (2016) identificaram em seu estudo que os municípios com maior arrecadação e mais desenvolvidos foram os mais beneficiados historicamente com recursos das transferências voluntárias. Fatos estes, os quais a presente pesquisa se propõe a analisar se ocorreram na adoção do sistema Siconv para a gestão das transferências voluntárias, tendo em vista que estes foram uns dos gargalos que o sistema se propunha a corrigir com sua implementação.

Metodologia

A pesquisa em pauta classifica-se como exploratória, bibliográfica e documental segundo Hernandes-Sampieri e outros (2013, p. 103) e utiliza dados primários e

brutos extraídos do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (Siconv).

A Plataforma +Brasil, mantida pela Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, disponibiliza acesso livre aos arquivos de informações de transferências voluntárias na página de “download de dados”. Os arquivos são abertos em formato *comma-separated values* (csv), tendo como característica principal a armazenagem de grandes quantidades de dados tabelados. Ao todo, são vinte e duas planilhas que se inter-relacionam formando um modelo de dados.

Registra-se que para fazer o cruzamento entre as milhares de tabelas pesquisadas e viabilizar a geração das informações para a realização deste estudo, fez-se necessário recorrer a softwares específicos de gerenciamento de “Big Data” a fim de construir tabelas e gráficos que propiciassem interpretações sobre o fenômeno estudado, a serem apresentados na próxima seção.

As ferramentas escolhidas para oportunizar tal processo foram os softwares Power BI, da Microsoft e o Oracle Data Visualization Desktop. Ambos os softwares são programas de inteligência de negócios (*Business Intelligence - BI*), que de acordo com Novato (2014), referem-se ao processo de coleta, organização, análise, compartilhamento e monitoramento de informações que oferecem suporte à gestão de negócios.

Davenport e Kim (2013) propõem três tipos da análise de Big Data, de acordo com seus métodos e processos, a saber: descritiva, preditiva e prescritiva. Nesta perspectiva, a análise descritiva foi aplicada neste estudo baseada na coleta, organização, tabulação e apresentação de dados para a exposição de suas características. O processo de mineração de dados aplicado no estudo utilizou-se do modelo de referência *Cross Industry Standard Process for Data Mining* – CRISP-MD (SHEARER, 2000), organizado em fases: entendimento da questão de pesquisa, entendimento dos dados, pré-processamento dos dados, modelagem, avaliação e implementação/análise. Deve-se mencionar, adicionalmente, que a Secretaria de Gestão do Ministério da Economia desenvolveu e disponibiliza na internet diversos painéis gerenciais, com dados sobre transferências voluntárias, obtidos do Siconv/Plataforma +Brasil, promovendo a transparência e o controle social.

A pesquisa caracteriza-se como sendo censitária, composta por todos os convênios e contratos de repasse firmados entre 2008 e 2016 pelo Governo Federal brasileiro, de forma não individualizada, identificando-se, todavia, os órgãos superiores concedentes, as funções de governo, valores aplicados, estágio de execução e prestação de contas, dentre outras informações constantes do Siconv.

No mais, a pesquisa apresenta resultados quantitativos. A análise sob aspecto quantitativo, aplicando-se métodos de estatística descritiva, proporciona conhecimento sobre os valores aplicados em cada unidade da federação e nas regiões geográficas do Brasil mostrando assim quais tipos de ações governamentais são direcionados para tais unidade.

Além disso, pode-se comparar o quantitativo de instrumentos com prestação de contas aprovados, ou em execução, instrumentos anulados ou com prestação de contas aguardando análise e instrumentos aguardando a apresentação da prestação

de contas para os órgãos e entidades repassadores, entre outros aspectos, como será demonstrado e discutido na próxima seção.

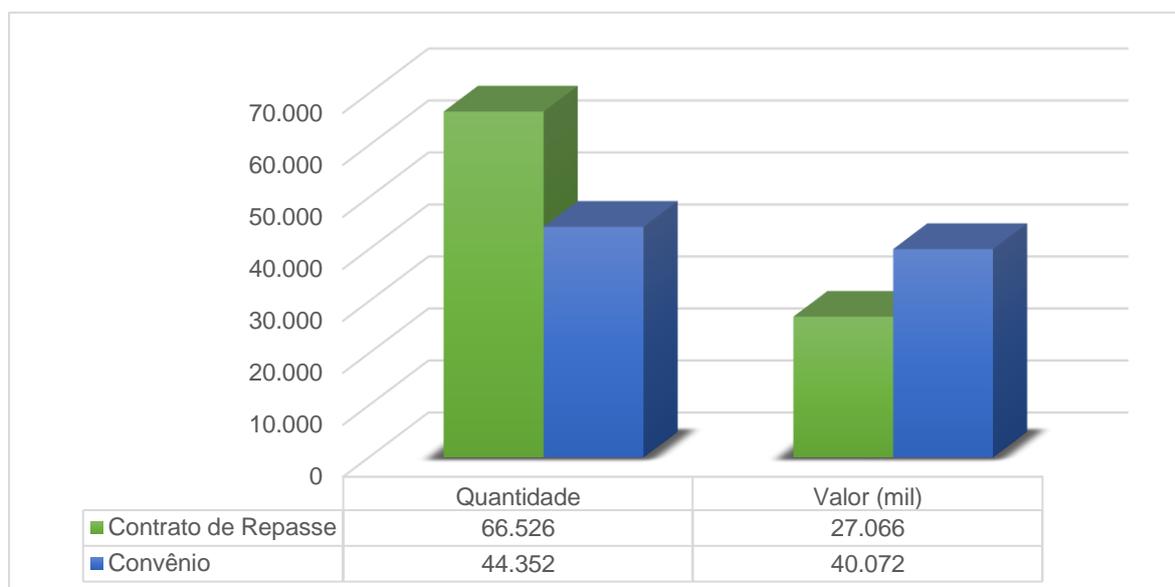
Discussão dos resultados

Esta seção visa apresentar a análise sobre a gestão das transferências voluntárias da União, a partir dos dados coletados no Siconv, entre os anos de 2008-2016. Para tanto, serão utilizados os valores nominais empenhados tendo como beneficiário as unidades da federação, municípios, consórcios públicos e organizações da sociedade civil.

No período em análise, o Siconv registrou o quantitativo 110.878 (cento e dez mil, oitocentos e setenta e oito) instrumentos assinados, entre convênios e contratos de repasse, no valor total empenhado pelo governo federal de R\$ 69,26 bilhões. Do total de instrumentos assinados, 60% correspondem a contratos de repasse, no valor empenhado de R\$ 41,56 bilhões e 40% correspondem a convênios com valor empenhado de R\$ 27,70 bilhões. Percebe-se que apesar dos convênios terem representado 40% do total de instrumentos assinados, os valores dos mesmos corresponderam a 60% do total empenhado no período 2008-2016, como pode ser visto na figura 02. Ressalta-se que contrato de repasse é o instrumento necessário para a execução de obras e serviços de engenharia.

As obras financiadas com recursos de transferências voluntárias são as de menor vulto, e muito pulverizadas, não incluídas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que financia obras estruturantes de maior vulto, segundo decisões do Comitê Gestor do PAC, previsto na Lei 11.578, de 26/11/2007. Os demais objetos das transferências voluntárias, essencialmente recursos correntes e de aquisição de materiais e equipamentos, devem ser firmados por meio de convênios.

Figura 2 - Quantidade de Contratos de Repasse versus Convênios, e respectivos valores empenhados, no período 2008-2016



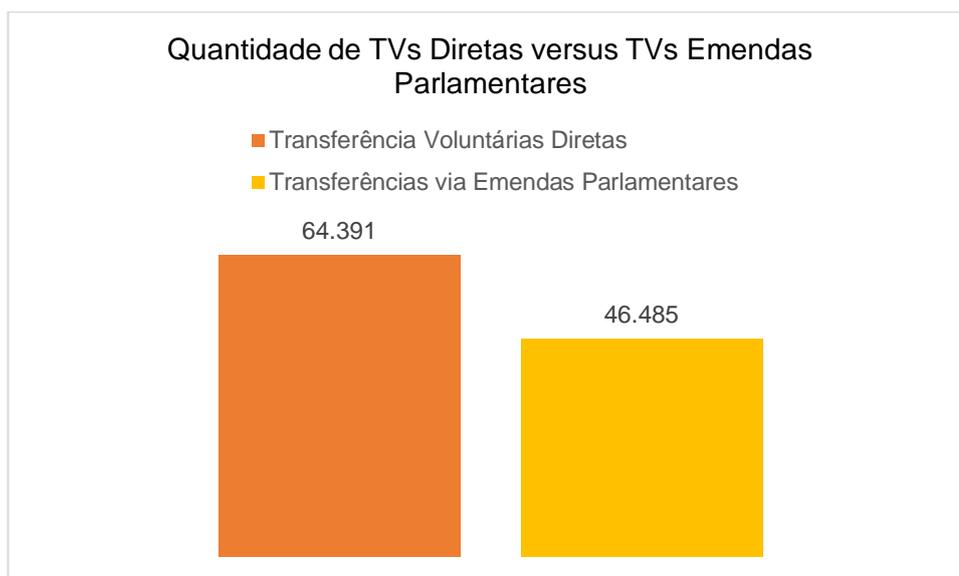
Fonte: Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (Siconv), 2019.

Outro aspecto a notar, quanto aos números das transferências voluntárias no período 2008-2016, diz respeito à relação entre os instrumentos firmados diretamente entre órgãos e entidades da administração pública federal com os entes beneficiários, e os instrumentos oriundos de emendas parlamentares.

De acordo com os dados do Siconv, 64.390 instrumentos foram disponibilizados diretamente pelos órgãos e entidades concedentes dos recursos, no valor total empenhado de R\$ 63,3 bilhões, enquanto 46.480 instrumentos, no valor total de R\$ 19,2 bilhões, foram assinados através de emendas parlamentares.

Fato este que sugere, com base nas evidências coletadas na pesquisa, que há uma relativa baixa ingerência política nas transferências voluntárias de recursos públicos, por meio de emendas parlamentares, a partir da implementação do Siconv, conforme ilustrado na Figura 3.

Figura 3 - Quantidade de Transferências Voluntárias Diretas versus Transferências Voluntárias oriundas de Emendas Parlamentares no período 2008-2016



Fonte: Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (Siconv), 2019.

No que tange ainda às transferências voluntárias oriundas de emendas parlamentares, verifica-se que a partir da implementação do Siconv, todas as propostas foram submetidas ao crivo técnico do órgão concedente dos recursos. Assim, segundo as normas atuais, o risco de um convênio ou contrato de repasse servir simplesmente como barganha política é bastante diminuto, conjuntura esta que se percebe através da análise dos dados apresentados acima.

Deve-se ressaltar, contudo, que esta análise contempla informações quantitativas e financeiras consolidadas a nível nacional, o que não exclui a possibilidade de alguma unidade da federação apresentar situação na qual há maior participação de transferências voluntárias oriundas de emendas parlamentares, em comparação às transferências voluntárias diretas.

Em relação aos valores empenhados para as unidades da federação, a Tabela 1 apresenta em ordem decrescente as vinte e sete unidades da federação com valores de transferências voluntárias empenhados entre o período de 2008-2016.

Tabela 1 - Valores Empenhados de Transferências Voluntárias, por Unidade da Federação, em ordem decrescente, no período 2008-2016

	Unidade da Federação	Valor Total Empenhado (R\$)	Quantidade de Instrumentos
1º	São Paulo	7.945.013.956,04	14.988
2º	Minas Gerais	5.356.456.900,26	11.015
3º	Bahia	5.169.708.506,43	6.180
4º	Pernambuco	5.043.871.667,45	3.600
5º	Rio Grande do Sul	4.905.196.729,73	13.342
6º	Mato Grosso do Sul	4.248.943.376,86	2.366
7º	Paraná	3.977.166.772,08	9.666
8º	Rio de Janeiro	3.559.175.006,81	3.765
9º	Ceará	3.483.941.623,08	4.436
10º	Santa Catarina	2.245.047.223,78	6.200
11º	Goiás	2.050.403.065,03	4.214
12º	Alagoas	1.907.689.211,85	1.761
13º	Maranhão	1.817.061.356,50	2.573
14º	Paraíba	1.745.802.016,56	2.968
15º	Piauí	1.649.376.397,56	2.532
16º	Mato Grosso	1.555.387.799,53	2.184
17º	Distrito Federal	1.531.040.187,11	1.288
18º	Roraima	1.353.689.365,40	750
19º	Pará	1.321.665.630,18	2.056
20º	Rio Grande do Norte	1.273.665.630,18	2.883
21º	Amazonas	1.264.214.598,70	1.053
22º	Tocantins	1.151.385.861,38	2.181
23º	Sergipe	1.130.667.548,41	1.727
24º	Rondônia	1.098.266.097,31	2.325
25º	Acre	1.000.031.969,96	1.507
26º	Espírito Santo	942.829.118,72	2.496
27º	Amapá	535.163.754,82	822
	Total	69.262.961.349,64	110.878

Fonte: Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (Siconv), 2019.

Conforme a Tabela 1, as cinco unidades da federação que mais receberam recursos foram São Paulo, Minas Gerais, Bahia, Pernambuco e Rio Grande do Sul, perfazendo 41% (quarenta e um por cento) do total dos recursos empenhados no período em análise. Contudo, outros indicadores devem ser levados em consideração na análise, a exemplo de valores de convênios per capita; valores médios dos instrumentos firmados; valores médios em relação à quantidade de municípios existentes em cada unidade da federação; unidades da federação com menores índices de desenvolvimento humano e unidades da federação com menores produtos internos brutos per capita.

Assim, de acordo com os indicadores acima, apresenta-se a seguinte relação ilustrativa:

1 - Distribuição por valores de convênios per capita por unidade da federação (cinco maiores): Roraima, Mato Grosso do Sul, Acre, Tocantins e Amapá;

2 - Distribuição por valores médios dos instrumentos firmados por unidade da federação (cinco maiores): Roraima, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Amazonas e Distrito Federal;

3 - Distribuição por valores médios dos instrumentos em relação à quantidade de municípios na unidade da federação (cinco maiores): Distrito Federal, Roraima, Mato Grosso do Sul, Acre e Rio de Janeiro;

4 - Distribuição por unidades da Federação com menores Índices de Desenvolvimento Humano – IDH (cinco maiores): Paraíba, Piauí, Pará, Maranhão e Alagoas;

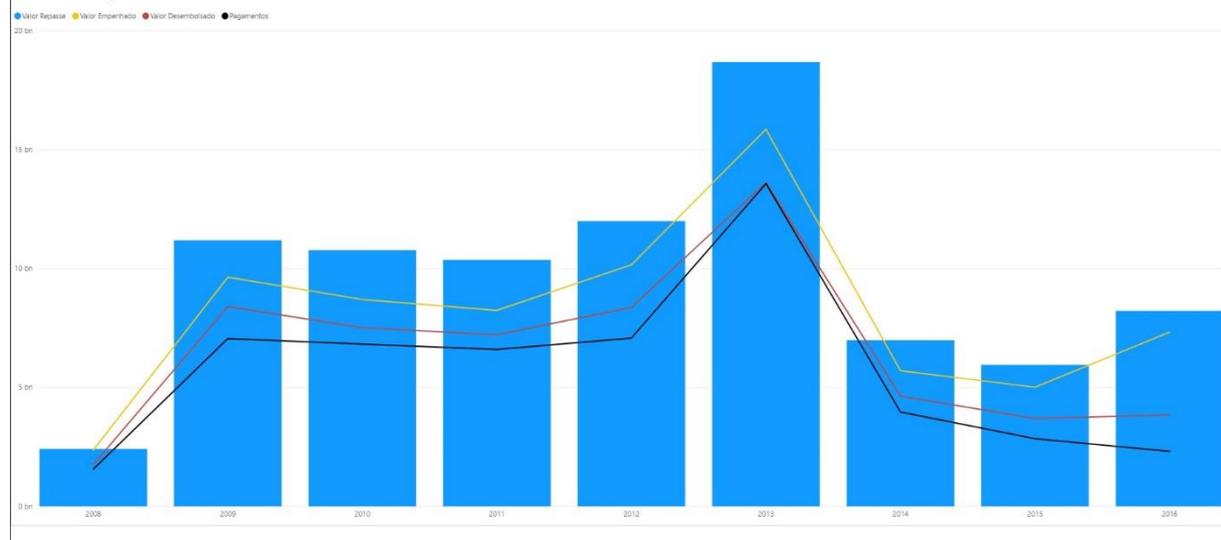
5 - Distribuição por unidades da Federação com menores Produtos Internos Brutos per capita – PIB per capita (cinco maiores): Ceará, Pará, Alagoas, Piauí e Maranhão.

Em termos gerais, constata-se, diante dos dados apresentados, que as unidades da federação que apresentam menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH), bem como menores Produtos Internos Brutos (PIB), não se beneficiaram com volumes maiores de recursos na modalidade transferências voluntárias durante o período analisado, como preceitua a legislação nacional. Isto pode ser explicado pelo fato de que o acesso aos recursos de transferências voluntárias deve ser efetivado, ou por iniciativa do próprio ente federativo, ou mediante emendas parlamentares.

Em todo caso, as propostas devem ser cadastradas e apresentadas no Siconv, que deverão passar por análise técnica do órgão/entidade federal concedente dos recursos, aprovando ou rejeitando tais propostas. Esta medida procura mitigar o desperdício de recursos públicos com projetos mal elaborados, mas, por outro lado, penaliza as unidades da federação com menor participação no poder legislativo nacional e/ou menor capacidade técnica, no que diz respeito à elaboração de projetos. Outro aspecto que deve ser observado, relaciona-se com a execução orçamentária e financeira dos instrumentos firmados.

A conclusão dos objetos se dá com o pagamento e o recebimento em definitivo do bem ou serviço contratado. Contudo, pode-se observar na figura 04 que os valores firmados para repasse (barras em azul) são maiores que os valores empenhados (linha amarela), que, por sua vez, são maiores que os valores liquidados e pagos (linhas vermelha e preta, respectivamente).

Figura 4 - Valores a serem repassados x empenhados versus liquidados versus pagos



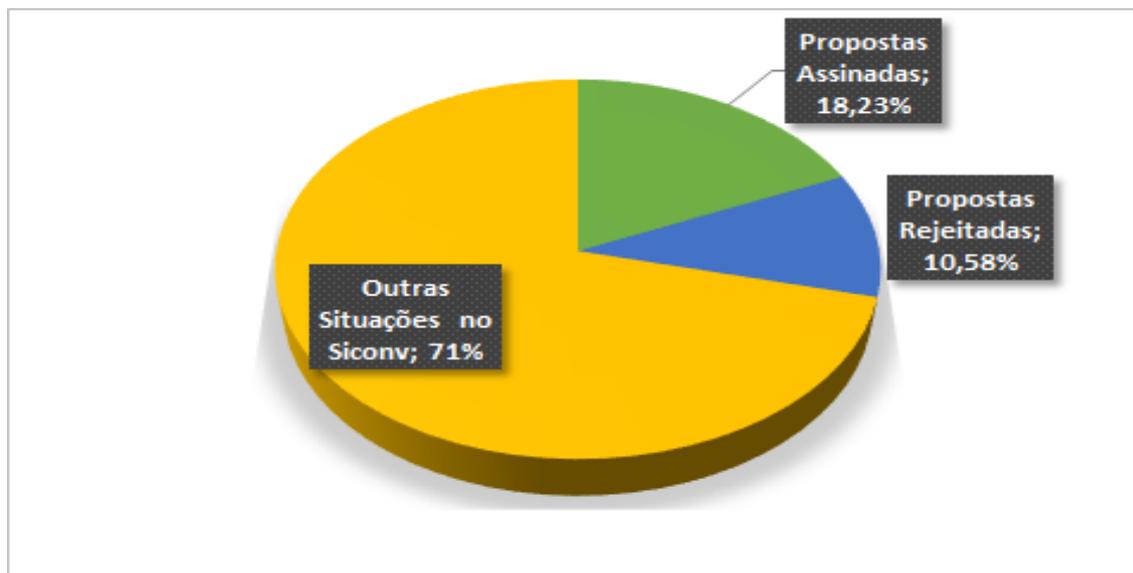
Fonte: Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (Siconv), 2019.

A situação apresentada na Figura 4, aventa um ambiente onde seria uma constante o atraso na execução de bens e serviços públicos, seja pela demora no repasse dos recursos financeiros pelos órgãos federais, seja pela lentidão na gestão dos recursos sob responsabilidade dos convenientes, ou, ainda, falhas formais, legais e/ou operacionais dos projetos firmados.

Dessa forma, o fenômeno apresentado merece estudos aprofundados no sentido de se verificar as reais razões pelo descompasso entre valores repassados e a execução orçamentário-financeira do empenho, liquidação e pagamento dos convênios e contratos de repasse, permitindo aferir o real panorama de execução das transferências voluntárias a nível nacional e local. Outro aspecto relevante sobre o acesso aos recursos das transferências voluntárias da União, concentra-se na apresentação das propostas, conforme mencionado acima.

Constatou-se durante o estudo que, entre 2008 e 2016, foram cadastradas no Siconv 609.401 (seiscentos e nove mil, quatrocentos e uma) propostas, sendo que 111.094 (cento e onze mil e noventa e quatro) foram assinadas, 64.486 (sessenta e quatro mil, quatrocentos e oitenta e seis) foram rejeitadas, enquanto 433.821 (quatrocentos e trinta e três mil, oitocentos e vinte e uma) propostas encontram-se em outras situações sob análise, como ilustrado de forma percentual na figura 05.

Figura 5 - Propostas cadastradas no Siconv com percentuais de propostas assinadas e/ou rejeitadas



Fonte: Sistema de Gestão de Contratos de Repasse e Convênios (Siconv), 2019.

O quantitativo de propostas cadastradas pelas unidades da federação no Siconv, e os respectivos percentuais de propostas assinadas e propostas rejeitadas, indicam alto grau de insucesso dessas propostas, atrelado a uma possível baixa qualidade técnica dos projetos apresentados.

Neste sentido, considera-se que quanto maior o percentual de propostas assinadas e menor o percentual de propostas rejeitadas, melhor é a qualidade das propostas apresentadas, refletindo na capacidade técnica e administrativa dos convenientes localizados em determinada unidade da federação, fato este que aumentaria a discrepância social entre essas regiões, indo contra aos princípios distributivos da federação brasileira.

De acordo com a análise dos dados sobre as propostas cadastradas no Siconv, as cinco unidades da federação que apresentaram os melhores indicadores de sucesso na obtenção de recursos de transferências voluntárias da União no período 2008-2016 foram, respectivamente, Acre, Espírito Santo, Rondônia, Rio Grande do Norte e Sergipe.

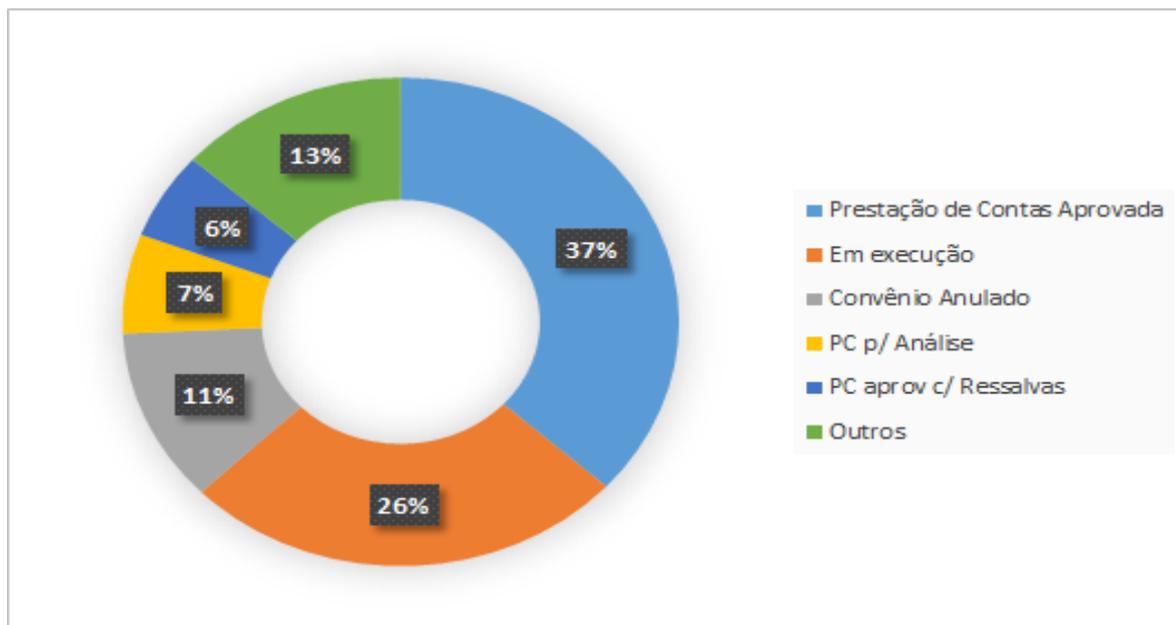
Não obstante, baseado no panorama nacional, a Região Nordeste, em relação às propostas cadastradas, apresentou o menor percentual de conversão em instrumentos assinados, enquanto a Região Sudeste obteve o maior percentual nesse quesito. Outrossim, a menor média de propostas apresentadas, considerando a quantidade de unidades da federação por região, foi a da Região Norte e, a maior, a da Região Sul.

Tendo isto em mente, os achados da pesquisa apontam que as propostas cujos entes possuem maior capacidade técnica e administrativa tendem a ser aprovadas, em detrimento de propostas de unidades federativas com um limitado nível de

planejamento no que diz respeito à capitação e à alocação de recursos federais via transferências voluntárias.

No que tange à execução das transferências voluntárias no período em análise (2008-2016), os instrumentos de convênios e contratos de repasse apresentaram o seguinte comportamento: a) Prestação de contas aprovadas: 37%; b) Em execução: 26%; c) Convênios anulados: 11%; d) Prestação de contas enviada para análise: 7%; e) Prestação de contas aprovada com ressalvas: 6%; f) Outras situações: 13%, apresentados na figura 06.

Figura 6 - Situação da execução dos Convênios e Contratos de Repasse no período 2008-2016



Fonte: Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (Siconv), 2019.

A pesquisa demonstrou os órgãos e entidades do governo federal (concedentes) que mais repassaram recursos de transferências voluntárias, em volume de recursos, aos convenientes (entes públicos e privados), no período 2008-2016. Destaca-se, neste quesito, os Ministérios da Saúde, Cidades, Turismo, Desenvolvimento Social e Integração Nacional. Já em relação à quantidade de instrumentos assinados destacam-se os Ministérios das Cidades; Saúde; Turismo; Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Esporte, como expostos na Tabela 2.

Verifica-se que os Ministérios da Educação e do Desenvolvimento Social possuem valores médios dos instrumentos assinados mais altos em relação aos outros ministérios, apesar da relativa baixa quantidade de instrumentos firmados. Já os instrumentos dos ministérios da Saúde, Cidades e Turismo são mais pulverizados, com grandes quantidades de instrumentos e valores menores, distribuídos entre os diversos entes da federação

Contudo, a distribuição dos recursos pelos órgãos superiores (Ministérios do Poder Executivo), mediante transferências voluntárias, varia de acordo com a região geográfica do Brasil. Implica dizer que as políticas públicas não são uniformes no território nacional, ou seja, dependendo da característica e do interesse da região ou

da unidade da federação, cada ministério tem uma participação específica na transferência de recursos públicos.

Tabela 2 - Valores empenhados, quantidade de instrumentos repassados e valor médio dos instrumentos

Órgão Superior (Ministério)	Valor Empenhado (R\$)	Quantidade de Instrumentos	Valor Médio dos Instrumentos (R\$)
Saúde	12.092.725.677,13	16.749	721.996,88
Cidades	8.956.649.223,76	21.328	419.947,92
Turismo	6.702.205.814,04	15.555	430.871,48
Desenvolvimento Social	6.120.344.536,79	4.241	1.443.137,12
Integração Nacional	5.389.121.349,17	5.097	1.057.312,41
Esporte	4.667.035.022,33	11.059	422.012,39
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	4.641.886.201,29	15.063	308.164,79
Justiça	3.665.229.384,81	2.666	1.374.804,72
Educação	3.247.397.897,50	2.245	1.446.502,40
Defesa	2.468.692.582,92	2.507	984.719,82

Fonte: Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (Siconv), 2019.

O Ministério da Integração Nacional, por exemplo, tem maior participação nas transferências para os Estados da Bahia, Goiás, Mato Grosso e Piauí. Já o Ministério do Turismo transfere mais recursos para os Estados do Maranhão, Ceará, Rio Grande do Norte, Sergipe e Alagoas. Por sua vez, o Ministério das Cidades tem maior atuação nos Estados da Paraíba, Amazonas, Tocantins, Santa Catarina e Minas Gerais. O Ministério da Defesa transfere mais recursos para os Estados do Amapá, Roraima, Acre, Rondônia e Rio de Janeiro. O Ministério da Saúde tem maior participação no Distrito Federal, Mato Grosso do Sul, Paraná e São Paulo.

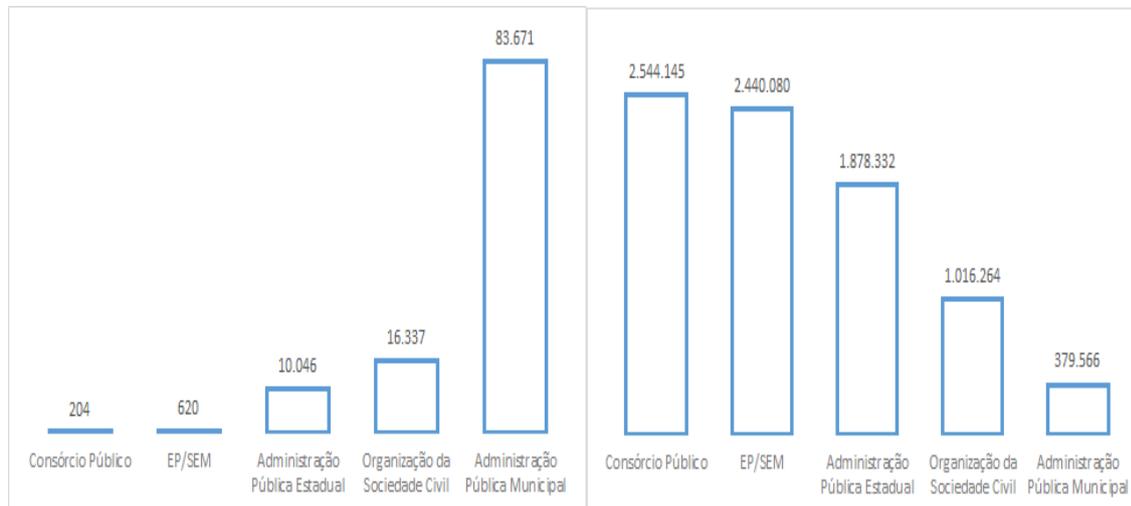
O Estado do Rio Grande do Sul recebe mais recursos do Ministério da Educação. Já o Estado do Pará, do Ministério do Desenvolvimento Agrário e, o Espírito Santo, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Os beneficiários de recursos das transferências voluntárias da União podem ser classificados segundo as seguintes naturezas jurídicas: Administração Pública Estadual ou Distrital, Administração Pública Municipal, Consórcio Público, Empresa Pública ou Sociedade de Economia Mista e Organização da Sociedade Civil (Organizações Não Governamentais - ONG).

Entre 2008 e 2016 a Administração Pública Municipal foi o tipo de entidade que mais firmou transferências voluntárias com a União, no total de 83.671 (oitenta e três mil, seiscentos e setenta e um) instrumentos. Contudo, o valor médio de cada instrumento foi o mais baixo entre os tipos de natureza jurídica dos convenientes, no

valor médio de R\$ 379.566,00 (trezentos e setenta e nove mil, quinhentos e sessenta e seis reais), como pode ser visto na Figura 7.

Figura 7- Quantidade de instrumentos firmados por tipo de natureza jurídica dos convenentes e respectivos valores médios dos instrumentos



Fonte: Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (Siconv), 2019.

Por seu turno, os Consórcios Públicos firmaram 204 (duzentos e quatro) instrumentos, apresentando o maior valor médio por instrumento dentre os tipos de natureza jurídica pesquisadas, R\$ 2.544.165,00 (dois milhões, quinhentos e quarenta e quatro mil cento e sessenta e cinco reais).

Observa-se, portanto, após a análise dos dados do estudo, certa heterogeneidade quanto aos órgãos superiores concedentes dos recursos entre as unidades da federação.

Observa-se essa homogeneidade também, à participação da distribuição das transferências voluntárias segundo a natureza jurídica dos convenentes, derivados supostamente dos interesses e demandas locais por determinados projetos em áreas chaves, e do nível de infraestrutura e expertise burocrática presentes nas regiões impetrantes.

Considerações finais

Delineiam-se nesta seção os encaminhamentos finais deste estudo que se desenvolveu diante do propósito central de analisar a gestão das transferências voluntárias da União, no período 2008-2016, executadas pelos convenentes, no âmbito do Siconv, sob a égide da seguinte indagação de pesquisa: como as transferências voluntárias da União foram executadas no referido período?

O estudo alcançou seu objetivo na medida em que aprofundou o conhecimento sobre o histórico normativo das transferências voluntárias da União, delineando-se indicadores com o propósito de aferir o nível de gestão e o grau de sucesso na

execução das transferências voluntárias entre os convenientes pertencentes às grandes regiões geográficas do Brasil.

Vale ressaltar, ainda que de menor materialidade, quando comparado com outras modalidades de transferências, a exemplo das ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), as transferências voluntárias são fontes de recursos importantes no sentido de possuir a capacidade de propiciar a melhoria das condições de vida da população beneficiária.

De acordo com os resultados da pesquisa, as unidades da federação com melhores indicadores econômicos e sociais, principalmente das regiões Sul e Sudeste, captaram maior volume de recursos, bem como apresentaram melhores resultados na execução dos instrumentos firmados, a exemplo de São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná.

No Nordeste, sobressaíram Bahia e Pernambuco em volume de recursos obtidos. Depreende-se que estas unidades possuem maior capacidade administrativa e, portanto, têm maior facilidade em obter recursos de transferências voluntárias, haja vista que o acesso a tais fontes de recursos depende da apresentação de propostas e planos de trabalho bem elaborados.

Dessa forma, os gestores dos entes/entidades interessados em obter recursos de transferências voluntárias devem planejar as suas necessidades locais e apresentar propostas tecnicamente viáveis, assim como capacidade de gerir os recursos públicos de forma regular.

Neste sentido, a região Sul apresentou prestação de contas aprovada de 55% dos instrumentos assinados, enquanto a região Nordeste apresentou 21%, sendo a média nacional de aprovação da prestação de contas de 37%.

Restou evidenciado, também, que os recursos de transferências voluntárias oriundos de emendas parlamentares (29% do valor total empenhado) não se sobressaíram sobre aqueles originados da apresentação de propostas de iniciativa própria dos convenientes (71% do valor total empenhado), configurando que as novas normas e a utilização do Siconv propiciam maior controle técnico sobre esta modalidade de origem das transferências.

A presente pesquisa contribuiu com os estudos da área por meio de um delineamento preciso do panorama a respeito do processo de distribuição de recursos públicos oriundos de transferências voluntárias da União, que segundo os achados da pesquisa, por um lado, o sistema Siconv promoveu uma maior transparência e gestão técnica das propostas, mas por outro não contribuiu com uma distribuição mais equânime dos recursos provenientes das transferências voluntárias entre os entes da federação.

Assim, diante da importância do tema, outras pesquisas mais aprofundadas, de caráter descritivo, em eixos específicos e/ou regionalizadas devem ser realizadas, contribuindo para a disseminação dessas informações para a sociedade visando uma maior eficiência e transparência na aplicação dos recursos públicos federais originados das transferências voluntárias da União.

Valendo sublinhar que, apesar dos dados governamentais estarem em boa parte disponíveis para o livre acesso da sociedade, estes se encontram dispersos em um

emaranhado de banco de dados, dispostos em formatos ininterpretáveis para a maioria da população brasileira, necessitando-se assim de uma refinada metodologia para minerá-los e, assim, oferecer uma contribuição válida ao entendimento desta lacuna tão importante de pesquisa, que é a gestão dos recursos públicos federais a nível regional.

Referências

ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Revista de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 53, p. 611-612. 2010.

BIDERMAN, C. Políticas públicas locais no Brasil. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (Org.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. Decreto n. 6.170, de 25 de julho do ano de 2007. Dispõe sobre normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm>. Acesso em: 30. abr. 2021.

BRASIL.. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros 2015. Brasília, 2015

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Relatório de Atividades - Subgrupo de Trabalho Classificação das Transferências da União. Brasília, 2014b.

BRASIL. Balanço do Setor Público Nacional. Brasília, 2019. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/balanco-do-setor-publico-nacional-bspn->>. Acesso em: 30. abr. 2021.

BRASIL. Lei 11.578/2007. Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH nos exercícios de 2007 e 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11578.htm>. Acesso em: 25 fev. 2019.

BRASIL.. Lei Complementar 101/2000. Estabelece normas de finanças voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 30. abr. 2021.

Chaves, R.S.; Campelo Filho, E.; Pinto, R. S.

BRASIL.. Portaria Interministerial 424/2016. Estabelece normas para execução do estabelecido no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011 e dá outras providências. Disponível em: <<http://portal.convenios.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-424-de-30-de-dezembro-de-2016>>. Acesso em: 23. abr. 2019.

BRASIL.. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2066/2006, de 08 de novembro de 2016. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2006-11-08;2066>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C.. **Construindo o Estado republicano**: democracia e reforma da gestão pública. Editora fgv, 2018.

CALÇADA, L. A. Z.; RECK, J. R.. A PEC nº 188/2019, as políticas públicas e o impacto no Rio Grande do Sul. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 7, n. 3, p. 859-876, set./dez. 2020. DOI: 10.5380/rinc.v7i3.73284..

CRESWELL, J. W. Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2. ed. - Porto Alegre: Artmed, 2007.

DAVENPORT, T. H., KIM, J. **Keeping up with the quants**. Harvard Business Review Press, 2013

GARCIA, R. C.. “Despesas correntes da União: visões, omissões e opções”. In: CARDOSO Jr., J. C. e CUNHA, A. S. (orgs.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília, IPEA, pp. 147-182, 2015.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. Finanças públicas: teoria e prática no Brasil. 5 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2015.

HERNÁNDEZ-SAMPIERI, R. et al. **Metodologia de Pesquisa**. 5 ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

JESUS, M.C.S.; ARÔXA, D.V.M. Dinâmica de Governança em Redes: uma Contribuição da Rede Siconv. 31 p. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Casoteca de Gestão Pública; Secretaria de Gestão (SEGES), atual Ministério da Economia, Brasília, DF, 2018.

MENDES, M. Federalismo fiscal. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (Org.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

MIRANDA SOARES, M. e GUIMARÃES de MELO, B.. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 4, pp. 539-561, 2016.

MOUTINHO, J. da A.. Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 1, p. 151-166, 2016

MOUTINHO, J. da A.; JÚNIOR, R. R. Aderência entre gestão de projetos e o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv). **Revista Eletrônica: Sistemas & Gestão**. v. 12, n. 1, pp. 83-97, 2017.

NOVATO, D.. **O que é Business Intelligence?**, 2014. Disponível em <<https://www.oficinadanet.com.br/post/13153-o-que-e-business-intelligence>>. Acesso em: 30. Out. 2019.

SHEARER, C. The CRISP-DM model: the new blueprint for Data Mining. **Journal of Data Warehousing**, v. 5, n. 4, p. 13-22, 2000.

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

TCU. Tribunal de Contas da União. **Diálogo público: transferências de recursos federais: cenários e perspectivas: um enfoque conjunto do controle e gestão**, 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa-1/noticias/control-e-gestao-devem-caminhar-juntos-na-questao-das-transferencias-de-recursos-federais.htm>. Acesso em 21 abril. 2021