



Revista de Administração Pública - RAP

ISSN: 0034-7612

rap@fgv.br

Escola Brasileira de Administração

Pública e de Empresas

Brasil

Moutinho, José da Assunção

Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: mapeamento do cenário
nacional

Revista de Administração Pública - RAP, vol. 50, núm. 1, enero-febrero, 2016, pp. 151-
166

Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241043733008>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional

José da Assunção Moutinho

*Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj)
Rio de Janeiro / RJ – Brasil*

O objetivo deste artigo é mapear o cenário nacional de descentralização de recursos do governo federal para municípios brasileiros, via transferências voluntárias, por meio de programáticas ministeriais e de emendas parlamentares individuais dos deputados federais. Recorrendo ao método de pesquisa documental, fontes oficiais de informações foram acessadas, possibilitando a construção de banco de dados para análise e interpretação. Os resultados apontaram para uma distribuição heterogênea de recursos entre os municípios do Brasil. Além disso, o estudo concluiu que a taxa de liberação de propostas decorrentes de emendas parlamentares foi bem maior do que aquelas resultantes dos editais da própria programática dos ministérios.

PALAVRAS-CHAVE: gestão pública; transferências voluntárias; emendas parlamentares.

Transferencias voluntarias de la Unión a municipios brasileños: mapeo del escenario nacional
El propósito de este artículo es mapear el escenario nacional de la descentralización de los recursos del gobierno federal para los municipios brasileños, a través de transferencias voluntarias, por programas ministeriales y enmiendas parlamentarias individuales de los diputados. Utilizando el método de investigación documental, accediendo a fuentes oficiales de información, permitiendo la construcción de la base de datos para análisis e interpretación. Los resultados señalaron una distribución heterogénea de los recursos entre los municipios de Brasil. Además, el estudio concluyó que la tasa de liberación de propuestas a través de enmiendas parlamentarias fue mucho mayor que la resultante de los edictos de los programas de los ministerios.

PALABRAS CLAVE: administración pública; transferencias voluntarias; enmiendas parlamentarias.

Voluntary transfers from the Brazilian Federal Government to municipalities: mapping the national scenario

The aim of this article is to map the national decentralization stage of financial resources from the federal government to Brazilian districts by voluntary transfers, by means of ministerial programs and

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612139003>

Artigo recebido em 9 ago. 2014 e aceito em 5 out. 2015.

individual parliamentary amendments proposed by federal deputies. In order to do it, the documentary research method was used and official information sources had been accessed, which made it possible to build a database for analysis and interpretation. The results showed a heterogeneous distribution of financial resources among the Brazilian districts. In addition, the study still found that the approval rate of parliamentary amendments proposals was much higher than those formulated by ministerial programs.

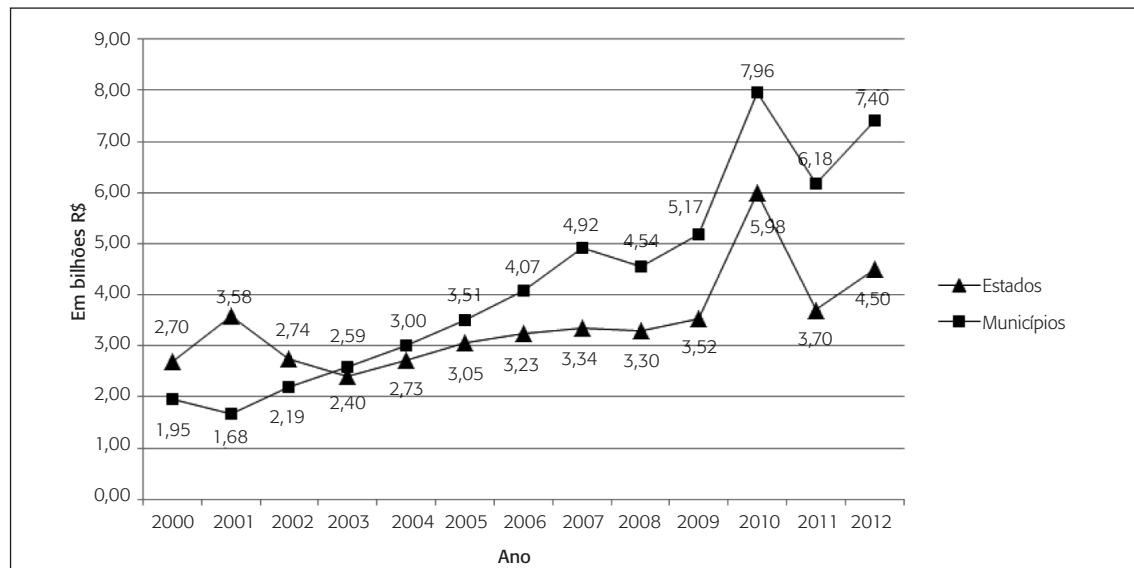
KEYWORDS: public management; voluntary transfers; parliamentary amendments.

1. Introdução

A descentralização de políticas públicas, com seus respectivos recursos financeiros, da União para os estados e municípios, está prevista em diversos instrumentos legais como é o caso das transferências constitucionais (Brasil, 1988), das transferências legais (Brasil, 2012), das transferências diretas ao cidadão (Brasil, 2000a, 2001, 2004), das transferências diretas ao SUS (Brasil, 2000b) e das transferências voluntárias (Brasil, 2007). É neste último tipo que o presente estudo encontra seu foco, dadas as particularidades e a discricionariedade que o assunto envolve.

Efetivamente, as transferências voluntárias de recursos da União para estados e municípios têm crescido substancialmente, quando analisadas no período compreendido entre 2000 e 2012, conforme se pode observar no gráfico 1 (Brasil, 2013).

Gráfico 1
Valores transferidos para os estados e municípios no período 2000-12



Fonte: Adaptado de Brasil (2013).

Percebe-se que, anteriormente ao ano de 2003, o volume de recursos repassados para os estados superava em muito o dos municípios. Por outro lado, a partir do ano seguinte, tal tendência se inverteu.

O estudo conduzido por Moutinho, Kniess e Maccari (2013) sobre transferências voluntárias da União para municípios brasileiros aponta que o ente municipal exerce uma função primordial no atendimento às demandas locais por estar mais próximo do cidadão do que qualquer outra esfera de poder, valendo-se das transferências voluntárias como estratégia para incrementar os orçamentos anuais com vistas à implementação das políticas públicas compartilhadas.

O presente estudo pretende responder à questão: como estão distribuídas as transferências voluntárias de recursos da União para municípios no Brasil? Com isso, objetiva mapear o cenário nacional de descentralização de recursos, visando auxiliar a compreensão de possíveis concentrações nesse fluxo. Para alcançar o objetivo, foram consideradas as propostas voluntárias cadastradas por meio das programáticas dos ministérios, assim como aquelas resultantes da indicação de emendas parlamentares individuais de deputados federais no ano de 2012.

2. Referencial teórico

As transferências voluntárias encontram seu fundamento na Lei Complementar nº 101 (Brasil, 2000c) e são caracterizadas pela situação específica por não haver contingência legal restringindo sua discricionariedade. Assim, os governos estaduais ou federal têm a possibilidade de transferir recursos financeiros a municípios mediante celebração de instrumentos de cooperação, que funcionam como uma alternativa de financiamento para os gestores municipais com o propósito de solucionar problemas impostos às municipalidades. Essas transferências intergovernamentais baseiam-se no Decreto nº 6.170 (Brasil, 2007) e na Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507 (Brasil, 2011). Como regra, o governo federal entrega recursos financeiros para custear as despesas relacionadas com o objeto pretendido, enquanto a outra parte se encarrega da execução do objeto propriamente dito, além de uma contrapartida proporcional, geralmente financeira.

No que se refere à origem dos recursos para a realização das transferências voluntárias, segundo Brasil (2009), as dotações orçamentárias destinadas aos convênios são alocadas no Orçamento Geral da União (OGU) de duas maneiras distintas. A primeira é a “contemplação nominal do estado, do município ou da ONG, por meio da proposta do Executivo ou de emenda ao OGU por deputado federal ou senador” (Brasil, 2009:16). A segunda diz respeito à não contemplação explícita do beneficiário, mas habilitando o programa orçamentário, destinando recursos para uma determinada região, na qual o concedente pretende implementar uma determinada política pública.

Os estudos de Prado (2006) e Ferreira e Bugarin (2007) evidenciaram o poder discricionário e esporádico conferido às transferências voluntárias, indicando serem significantemente

influenciadas por motivações político-partidárias, encontrando evidências de viés, no sentido de que elas são parcialmente explicadas por uma identificação política entre os prefeitos dos municípios beneficiados e o governo federal.

Na pesquisa sobre as bases políticas das transferências intergovernamentais conduzida por Amorim Neto e Simonassi (2013) é ressaltada a importância de uma distribuição equitativa dos recursos públicos para o desenvolvimento de países como o Brasil. No entanto, os resultados apontaram que a consecução dos objetivos políticos prepondera sobre os critérios de equidade, indicando uma natural tendência à manutenção das desigualdades inter-regionais, uma vez que a liberação das transferências parece ser estabelecida muito mais pela força política do que por critérios de redução das desigualdades e de atendimento das necessidades das populações locais.

O estudo conduzido por Bijos (2013) investigou a influência dos componentes institucionais e políticos na efetivação de transferências voluntárias para municípios, no período de 2007 a 2011. Como principais resultados revelou que, não obstante a capacidade institucional ser uma variável importante para explicar o fluxo de transferências voluntárias da União para municípios, a execução das emendas parlamentares depende da relação entre os deputados federais e os líderes políticos que se encontram mais próximos às suas bases (Limongi e Figueiredo, 2005), ou, ainda, funcionam como moeda de troca, de acordo com a votação dos parlamentares (Pereira e Mueller, 2002; Pereira e Rennó, 2007; Pereira de Mello, 2012).

3. Procedimento metodológico

Quanto aos objetivos, esta pesquisa é fundamentalmente classificada como descritiva (Gil, 2010), tendo foco central na preocupação em observar os fatos, registrá-los, analisá-los e interpretá-los, sem a interferência nem manipulação do pesquisador (Triviños, 1987; Martins e Theóphilo, 2009). Quanto ao método ou estratégia de pesquisa, valeu-se da pesquisa documental. Segundo Silva e Grigolo (2002), tal tipo de pesquisa recorre a materiais que ainda não receberam nenhuma análise aprofundada. Pretende, assim, selecionar, tratar e interpretar informações brutas, com vistas a contribuir para o incremento do conhecimento científico.

Como fonte primária de informações, esta pesquisa recorreu a dados oficiais disponíveis em sites do governo federal, como do Portal da Câmara de Deputados (Câmara dos Deputados, 2014), do Portal do Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2014) e do Portal dos Convênios (Siconv) (Brasil, 2014). Uma vez localizadas e coletadas as informações nas bases de dados, o próximo passo consistiu em agrupá-las, analisá-las e então interpretá-las, o que para Gil (2010) representa o cotejo com as teorias selecionadas para a fundamentação do trabalho. A discussão dos resultados levou em consideração os dados, à luz das principais teorias que emolduraram o estudo.

4. Resultados e discussões

A definição do período para a realização da pesquisa considerou o segundo ano da 54^a legislatura, ou seja, 2012. Essa escolha se deveu ao fato de as emendas parlamentares serem apresentadas necessariamente de um ano para o outro e, além disso, que tivessem a possibilidade de sua execução financeira ser completada, visto que os instrumentos legais (convênios e contratos de repasse), enquanto restos a pagar não processados, podem ser pagos até o último dia do mês de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição em restos a pagar, possibilitando, assim, completar-se o ciclo da despesa orçamentária, qual seja, empenho, liquidação e pagamento (Brasil, 1964).

Inicialmente, apresenta-se a tabela 1, que congrega informações do Siconv (Brasil, 2014) referentes às propostas voluntárias cadastradas, no exercício 2012, pelos municípios, assim como as propostas empenhadas e pagas pelo governo federal, não objeto de emendas de congressistas ao OGU.

Como se pode verificar, a região Nordeste foi responsável pelo registro de 41,8% do valor total enviado para análise, enquanto a região norte apresentou somente 8%. Por outro lado, os ministérios empenharam apenas 5,4% do total pleiteado. Destoando dessa média, municípios do Acre obtiveram melhor índice de empenho de suas propostas com 46,6%. Em termos absolutos, a região Nordeste alcançou 37,5% do total, seguida pela região Sudeste, com 26,4%. Uma vez as propostas empenhadas pelos respectivos ministérios, celebram-se os instrumentos de contratação: os convênios.

Tabela 1

Propostas de transferências voluntárias cadastradas, empenhadas e pagas por municípios brasileiros – ano 2012 – Milhares – R\$

Região	Estado	Propostas Cadastradas*	Propostas Empenhadas**	Propostas Pagas***	% Propostas Pagas/Valores Cadastrados
Norte		2.584.391,48	161.806,84	96.372,71	3,73%
	Acre	19.927,89	9.286,49	8.844,39	44,38%
	Amazonas	308.577,53	19.746,65	12.470,65	4,04%
	Amapá	38.507,68	1.815,00	165,00	0,43%
	Pará	661.740,43	80.523,54	52.105,28	7,87%
	Rondônia	353.099,92	17.767,88	6.230,09	1,76%
	Roraima	154.029,64	21.001,22	10.348,99	6,72%
Nordeste	Tocantins	1.048.508,38	11.666,06	6.208,31	0,59%
		13.447.980,51	654.184,69	369.546,29	2,75%
	Alagoas	351.495,18	45.475,64	33.191,58	9,44%
	Bahia	1.255.468,01	105.672,00	75.983,99	6,05%
	Ceará	4.158.122,67	162.265,03	72.829,73	1,75%

Continua

Região	Estado	Propostas Cadastradas*	Propostas Empenhadas**	Propostas Pagas***	% Propostas Pagas/Valores Cadastrados
Sudeste	Maranhão	1.824.332,08	84.332,60	50.667,01	2,78%
	Paraíba	3.755.440,06	77.367,54	29.106,22	0,78%
	Pernambuco	579.802,81	75.102,63	44.855,33	7,74%
	Piauí	886.765,05	37.210,92	20.399,85	2,30%
	Rio Grande do Norte	454.709,56	44.914,69	38.503,70	8,47%
	Sergipe	181.845,10	21.843,65	4.008,91	2,20%
		6.032.361,50	461.010,51	312.808,94	5,19%
Sul	Espírito Santo	128.504,61	24.689,54	16.405,45	12,77%
	Minas Gerais	1.738.216,20	100.329,29	69.836,48	4,02%
	Rio de Janeiro	1.040.017,99	104.643,12	89.890,40	8,64%
	São Paulo	3.125.622,70	231.348,56	136.676,61	4,37%
		6.330.668,24	358.145,48	299.570,63	4,73%
Centro-Oeste	Paraná	2.022.698,73	125.057,01	102.282,72	5,06%
	Rio Grande do Sul	2.626.477,26	171.566,09	142.078,71	5,41%
	Santa Catarina	1.681.492,25	61.522,38	55.209,20	3,28%
		3.796.591,58	107.992,47	68.789,98	1,81%
Total	Goiás	1.251.935,22	58.195,63	31.432,54	2,51%
	Mato Grosso do Sul	365.441,38	29.808,19	24.815,59	6,79%
	Mato Grosso	2.179.214,99	19.988,65	12.541,84	0,58%
		32.191.993,31	1.743.139,99	1.147.088,55	3,56%

Fonte: Adaptada de Brasil (2014).

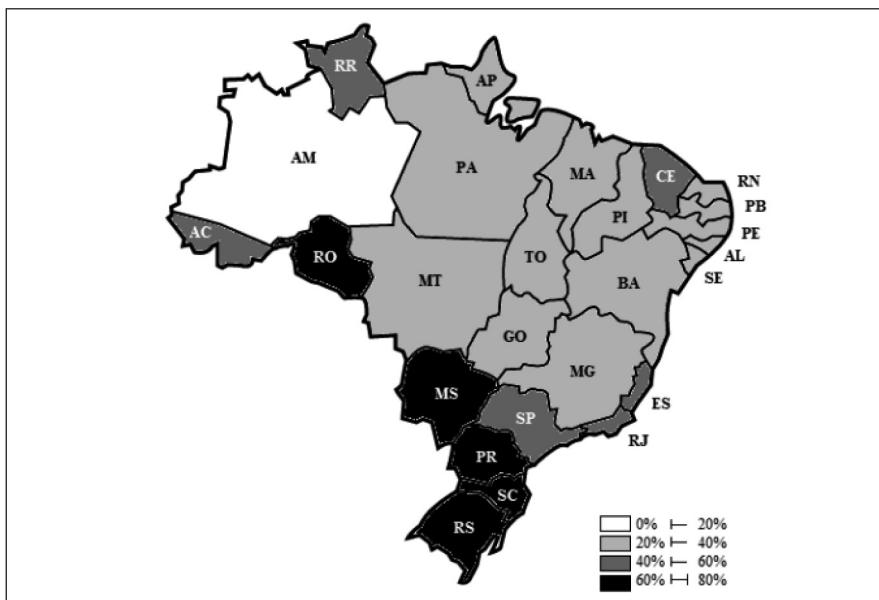
Notas: * Excluem as propostas canceladas pelos próprios municípios. ** Referem-se ao total do valor de repasse. *** Referem-se ao valor de repasse das propostas cadastradas.

Na sequência, os próximos marcos importantes são: a liquidação e o pagamento da despesa. Do conjunto de propostas empenhadas, o governo federal desembolsou 65,8%, ou ainda, 5,4% do total apresentado pelos municípios. Os estados do Rio Grande do Sul e São Paulo destacaram-se no recebimento dos recursos financeiros, alcançando quase um quarto do total pago. Por outro lado, a soma dos recursos financeiros recebidos por todos os municípios das regiões Norte e Centro-Oeste não alcançou 14,5% do montante repassado.

Uma vez analisados os repasses em termos absolutos, é importante se realizar uma leitura por município. Por este motivo, elaborou-se a figura 1, com o percentual de municípios que efetivamente receberam os recursos.

Como se pode observar, a distribuição não é homogênea, apresentando áreas de concentração. A região Sul teve o maior percentual de municípios contemplados com recursos. Já a região Sudeste ficou bem próxima à média nacional, com apenas um estado abaixo (Minas Gerais).

Figura 1
Percentual de municípios que receberam recursos provenientes de transferências voluntárias (exceto emendas parlamentares) – ano 2012



Fonte: Elaborada pelo autor.

A região Nordeste ficou abaixo da média nacional, apresentando um comportamento homogêneo, excetuando o Ceará, cuja quantidade de municípios contemplados ficou acima da média regional. O norte do país mostrou ser a região mais heterogênea. Enquanto o Amazonas teve um percentual de municípios bem baixo recebendo recursos, Rondônia ficou muito acima da média nacional. A região Centro-Oeste também se demonstrou heterogênea, principalmente, entre o Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

Na sequência, apresentam-se os valores levantados, objeto de emendas parlamentares individuais de deputados federais ao OGU no ano de 2012. Para esta pesquisa, consideraram-se dois blocos partidários. O primeiro, formado pelos partidos da base aliada, e o segundo composto pela oposição ao governo federal, quais sejam: Democratas (DEM), Partido da Social Democracia Brasileiro (PSDB), Partido Popular Socialista (PPS) e Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Os dados foram agrupados de acordo com o grupo partidário do autor da emenda. Assim, a tabela 2 apresenta as emendas da base aliada e a tabela 3, da oposição.

Do total de propostas da base aliada, as regiões Sudeste e Nordeste foram responsáveis por 60,4%. Outra grande concentração foi percebida nos estados de São Paulo e Minas Gerais, que incluíram mais um quinto do total cadastrado para o período analisado. Por sua vez, o governo federal aprovou e empenhou 55,6% do total apresentado, com destaque para São Paulo, Rio Grande do Sul e Paraná. A soma dos pagamentos correspondeu a 21,6% do valor empenhado, ou, ainda, a 12% do total de propostas apresentadas pelos municípios do país. Cabe, ainda, destacar que a região Sul recebeu 29,3% dos recursos liberados.

Tabela 2
Valores das propostas de emendas parlamentares individuais da base aliada – ano 2012
Milhares – R\$

Região	Estado	Propostas Cadastradas*	Propostas Empenhadas**	Propostas Pagas***	% Propostas Pagas/Valores Cadastrados
Norte		525.242,98	303.599,61	238.376,24	45,38%
	Acre	59.987,50	24.999,40	19.531,30	32,56%
	Amazonas	51.654,21	19.237,50	14.300,00	27,68%
	Amapá	30.943,75	9.938,75	4.300,00	13,90%
	Pará	78.577,34	38.380,32	18.777,31	23,90%
	Rondônia	65.262,12	45.192,17	32.082,01	49,16%
	Roraima	188.391,68	138.969,78	128.950,26	68,45%
Nordeste	Tocantins	50.426,38	26.881,69	20.435,36	40,53%
		1.212.676,64	700.326,24	354.600,71	29,24%
	Alagoas	70.680,53	38.918,38	13.259,72	18,76%
	Bahia	228.278,65	133.264,15	75.622,06	33,13%
	Ceará	254.296,06	133.892,87	59.830,77	23,53%
	Maranhão	179.233,61	111.726,25	43.278,18	24,15%
	Paraíba	162.849,76	126.883,10	93.788,36	57,59%
	Pernambuco	109.548,24	43.499,15	19.390,60	17,70%
	Piauí	63.891,39	49.296,90	13.315,75	20,84%
	Rio Grande do Norte	79.036,53	36.413,00	21.080,36	26,67%
Sudeste	Sergipe	64.861,87	26.432,43	15.034,91	23,18%
		1.051.657,34	496.826,80	270.955,04	25,76%
	Espírito Santo	79.821,01	34.495,76	15.459,75	19,37%
	Minas Gerais	339.811,52	162.409,96	92.688,25	27,28%
	Rio de Janeiro	212.471,58	80.193,61	24.482,09	11,52%
Sul	São Paulo	419.553,24	219.727,46	138.324,95	32,97%
		719.534,02	464.857,25	384.230,82	53,40%
	Paraná	268.362,44	173.311,54	148.007,35	55,15%
	Rio Grande do Sul	315.640,25	204.007,66	162.238,05	51,40%
Centro-oeste	Santa Catarina	135.531,33	87.538,05	73.985,42	54,59%
		227.650,88	113.967,73	61.395,18	26,97%
	Goiás	137.145,86	64.997,30	29.772,66	21,71%
	Mato Grosso do Sul	61.140,55	35.066,76	21.645,45	35,40%
	Mato Grosso	29.364,47	13.903,67	9.977,07	33,98%
TOTAL		3.736.761,86	2.079.577,62	1.309.558,00	35,05%

Fonte: Adaptada de Brasil (2014).

Notas: * Excluem as propostas canceladas pelos próprios municípios. ** Referem-se ao total do valor de repasse. *** Referem-se ao valor de repasse das propostas cadastradas.

Tabela 3
Valores das propostas de emendas parlamentares individuais da oposição – ano 2012
Milhares – R\$

Região	Estado	Propostas Cadastradas*	Propostas Empenhadas**	Propostas Pagas***	% Propostas Pagas/Valores Cadastrados
Norte		137.394,08	38.717,11	26.930,20	19,60%
	Acre	8.675,00	1.680,00	1.180,00	13,60%
	Amazonas	2.500,00	0,00	0,00	0,00%
	Amapá	9.800,00	3.750,00	3.750,00	38,27%
	Pará	18.450,20	5.305,80	3.432,10	18,60%
	Rondônia	8.163,75	6.213,75	5.092,50	62,38%
	Roraima	28.121,53	3.495,73	0,00	0,00%
Nordeste	Tocantins	61.683,60	18.271,83	13.475,60	21,85%
		187.768,02	80.106,06	47.656,64	25,38%
	Alagoas	5.167,50	4.680,00	4.680,00	90,57%
	Bahia	62.573,13	29.215,31	19.914,59	31,83%
	Ceará	8.063,95	3.858,85	2.633,85	32,66%
	Maranhão	29.112,11	12.855,00	6.167,70	21,19%
	Paraíba	15.218,67	8.555,41	5.103,05	33,53%
	Pernambuco	31.560,35	6.822,50	1.267,50	4,02%
	Piauí	17.459,38	5.751,80	1.711,90	9,81%
	Rio Grande do Norte	11.469,45	6.075,95	3.886,80	33,89%
Sudeste	Sergipe	7.143,48	2.291,25	2.291,25	32,07%
		229.577,81	80.126,58	55.892,91	24,35%
	Espírito Santo	1.815,85	1.170,00	663,75	36,55%
	Minas Gerais	75.247,28	28.810,95	20.872,80	27,74%
	Rio de Janeiro	25.366,13	7.855,12	6.556,53	25,85%
Sul	São Paulo	127.148,54	42.290,51	27.799,83	21,86%
		81.750,84	36.141,13	30.433,83	37,23%
	Paraná	39.484,41	15.654,33	13.372,80	33,87%
	Rio Grande do Sul	17.555,03	5.894,10	4.720,58	26,89%
Centro-oeste	Santa Catarina	24.711,40	14.592,70	12.340,45	49,94%
		60.036,51	20.756,25	9.540,25	15,89%
	Goiás	31.678,414	10.963,10	3.863,00	12,19%
	Mato Grosso do Sul	12.269,85	5.588,10	4.058,75	33,08%
	Mato Grosso	16.088,25	4.205,05	1.618,50	10,06%
Total		696.527,25	255.847,13	170.453,83	24,47%

Fonte: Adaptada de Brasil (2014).

Notas: * Excluem as propostas canceladas pelos próprios municípios. ** Referem-se ao total do valor de repasse. *** Referem-se ao valor de repasse das propostas cadastradas.

As emendas parlamentares cadastradas da oposição somaram 696 milhões de reais. Desse total, a região Sudeste inseriu 32,9%, enquanto a região Centro-Oeste, apenas 8,6%. Foram empenhadas 36,7% das propostas apresentadas, com destaque para os estados de São Paulo, Bahia e Minas Gerais. Fazendo uma leitura regional, o Sudeste e o Nordeste obtiveram quase 63% do total das propostas empenhadas. Novamente, os municípios do Sul receberam muito acima da média nacional, correspondendo a 37,2% dos valores submetidos. Ressalta-se, ainda, que dois estados, Amazonas e Roraima, ambos da região Norte, não receberam nenhum recurso financeiro.

Na sequência, a tabela 4 mostra os valores médios pagos aos municípios provenientes de emendas parlamentares para os municípios, agrupados por estado. Como se pode observar, a base aliada ao governo federal é formada por 78% dos deputados, enquanto os parlamentares da oposição detêm 22% das cadeiras.

Analizando-se os recursos financeiros liberados para a base aliada, pode-se verificar que a região Sul recebeu, proporcionalmente à quantidade de deputados, os maiores valores médios, alcançando perto de 6,2 milhões de reais por deputado, sendo praticamente o dobro da média nacional. No outro extremo, a região Sudeste ficou em apenas 2 milhões de reais por parlamentar. Comparando-se a quantidade de deputados com o volume de transferências, percebe-se enorme distorção visto que, enquanto o Sudeste é responsável por 34,3% dos deputados, o valor liberado equivale a apenas 20,7%. Já na região Sul, enquanto a bancada responde por 15,7% dos deputados aliados, o volume financeiro alcança 29,3% do total. Verificando-se a liberação por estados, a discrepância é ainda maior. A menor média de valor creditado foi de 627 mil reais por deputado para municípios do Rio de Janeiro. Já em Roraima, o cenário foi bem diferente, alcançando mais de 21 milhões por deputado, seguido pela Paraíba com mais de 10 milhões por deputado.

Analizando-se os valores médios das emendas por deputados da oposição, pode-se verificar que há também uma considerável amplitude entre os extremos. Dois estados brasileiros não receberam nenhum recurso. A região que teve a maior média de recebimentos por deputado foi novamente a região Sul, ficando 32,1% acima da média nacional, enquanto a região Centro-Oeste ficou 38% abaixo. Comparando-se os valores médios transferidos para os municípios provenientes das emendas, constata-se que a média nacional ficou em torno de R\$ 3,3 milhões por deputado da base aliada, contra apenas R\$ 1,5 milhão por deputado da oposição, o que corresponde a uma diferença de 116,4%.

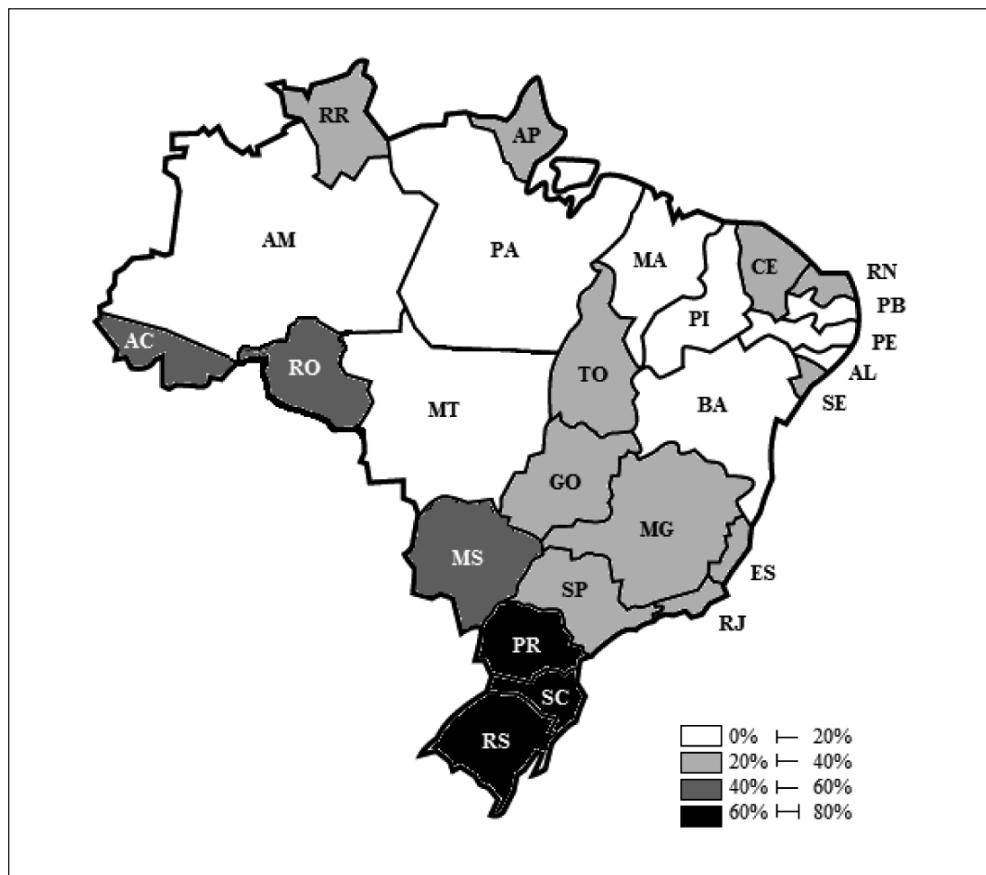
É pertinente, também, se analisar a distribuição das emendas parlamentares pelo país, de modo a se identificar possíveis concentrações (figura 2). Verifica-se que as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste são as mais heterogêneas em termos de distribuição de recursos. Já a região Sudeste apresenta-se mais homogênea ficando bem próxima à média nacional. Enquanto isso, o percentual de municípios da região Sul ficou muito acima da média nacional.

Tabela 4
Valores médios transferidos aos municípios: emendas parlamentares individuais – ano
2012

Região	Estado	Quantidade de Deputados da Base Aliada	Valor Médio por Deputado da Base Aliada	Quantidade de Deputados da Oposição	Valor Médio por Deputado da Oposição
Norte		49	4.864.821,29	16	1.683.137,50
	Acre	7	2.790.186,14	1	1.180.000,00
	Amazonas	7	2.042.857,14	1	0,00
	Amapá	6	716.666,67	2	1.875.000,00
	Pará	12	1.564.775,58	5	686.420,00
	Rondônia	7	4.583.144,86	1	5.092.500,00
	Roraima	6	21.491.709,83	2	0,00
	Tocantins	4	5.108.840,00	4	3.368.900,00
Nordeste		125	2.836.805,66	26	1.832.947,81
	Alagoas	8	1.657.464,75	1	4.680.000,00
	Bahia	31	2.439.421,42	8	2.489.324,13
	Ceará	21	2.849.084,38	1	2.633.850,00
	Maranhão	14	3.091.298,36	4	1.541.925,00
	Paraíba	9	10.420.929,11	3	1.701.016,67
	Pernambuco	21	923.361,76	4	316.875,00
	Piauí	8	1.664.468,75	2	855.950,00
	Rio Grande do Norte	6	3.513.393,33	2	1.943.400,00
	Sergipe	7	2.147.844,00	1	2.291.250,00
Sudeste		135	2.007.074,40	44	1.270.293,36
	Espírito Santo	9	1.717.750,44	1	663.750,00
	Minas Gerais	40	2.317.206,13	13	1.605.600,08
	Rio de Janeiro	39	627.745,95	7	936.647,14
	São Paulo	47	2.943.084,11	23	1.208.688,13
Sul		62	6.197.271,29	15	2.028.922,07
	Paraná	22	6.727.606,77	8	1.671.600,00
	Rio Grande do Sul	29	5.594.415,55	2	2.360.290,50
	Santa Catarina	11	6.725.947,27	5	2.468.090,00
Centro-oeste		23	2.669.355,74	10	954.025,00
	Goiás	11	2.706.605,82	6	643.833,33
	Mato Grosso do Sul	6	3.607.575,50	2	2.029.375,00
	Mato Grosso	6	1.662.844,17	2	809.250,00
Total		394	3.323.751,26	111	1.535.620,11

Fonte: Adaptada de Câmara dos Deputados (2014) e Brasil (2014).

Figura 2
Percentual de municípios que receberam recursos provenientes de transferências voluntárias (somente emendas parlamentares) – ano 2012



Fonte: Elaborada pelo autor.

4.1 Discussão dos resultados à luz do referencial teórico

Como se pôde verificar na análise dos dados coletados, as transferências voluntárias, via emendas parlamentares individuais, demonstraram-se mais eficazes quando comparadas às propostas voluntárias não provenientes de emendas. Essa grande diferença, possivelmente, pode ser explicada pela pressão dos parlamentares, junto ao Poder Executivo. Adicionalmente, há de se observar a liberação de 35,1% dos convênios referentes a emendas dos partidos da base aliada contra 24,5% para os partidos de oposição ao governo federal. Esse fato corrobora os resultados das pesquisas conduzidas por Pereira e Rennó (2007) e Limongi e Figueiredo (2005), as quais concluíram que congressistas da base aliada ao governo federal

têm mais chances de terem suas emendas ao Orçamento Geral da União efetivamente pagas. No mesmo sentido, o estudo de Pereira de Mello (2012) apontou que a execução das emendas individuais de deputados federais da oposição ficou abaixo da média do total entre os anos de 2006 e 2008.

Em estudo anterior, realizado no período de 1995 a 2000, Pereira e Mueller (2002) já haviam identificado a adoção de estratégia no processo de distribuição de verbas orçamentárias, dependendo do grupo partidário do autor da emenda, indicando que os parlamentares da base aliada ao governo federal tinham sido recompensados em relação aos congressistas dos partidos de oposição. Posteriormente, Bijos (2013) também apresentou evidências empíricas apontando que as transferências voluntárias parecem ser afetadas por questões partidárias, enquanto os municípios onde há prevalência eleitoral de partidos da oposição são penalizados com menos repasses.

Observou-se, ainda, que há uma forte concentração de recursos direcionados para a região Sul do Brasil quando se trata de emendas parlamentares individuais provenientes de deputados da base aliada ao governo federal, e que tal concentração também se mantém, mesmo que em menor percentual, no caso das emendas da oposição. Esse fato possivelmente distorce uma das finalidades das transferências voluntárias, uma vez que deveriam visar à diminuição das desigualdades existentes entre os municípios do país.

A mesma conclusão já havia sido apontada pela pesquisa conduzida por Amorim Neto e Simonassi (2013), que diagnosticou uma tendência à manutenção das desigualdades inter-regionais no Brasil, uma vez que a evolução dos recursos transferidos aos entes subnacionais parece ser estabelecida muito mais pela força política destes do que por critérios de redução das desigualdades inter-regionais e de atendimento das necessidades das populações locais.

Outro fato que chama atenção nos resultados da pesquisa é a intensa amplitude entre os percentuais de propostas pagas em relação às cadastradas (0,4% a 44,3%). Os municípios que mais solicitaram recursos não necessariamente foram aqueles que mais recebem recursos. De fato, essa conclusão corrobora o estudo conduzido por Souza (2013) sobre desempenho comparativo entre os estados na captação de recursos de transferências voluntárias da União, que demonstra a inexistência de correlação entre as propostas cadastradas e o volume de recursos efetivamente liberado.

A pesquisa ainda revelou que as propostas cadastradas pelos municípios, provenientes de emendas parlamentares, sejam de deputados federais da base aliada ou, ainda, da oposição, demonstraram ser mais eficazes quando comparadas àquelas resultantes dos editais lançados a partir da programática dos ministérios.

5. Considerações finais

Este estudo mapeou a distribuição das transferências voluntárias da União para municípios brasileiros no ano de 2012. Devido à necessidade de se delimitar o escopo deste estudo, o conjunto de variáveis escolhidas e analisadas representou apenas uma fração do universo que

poderia ter sido explorado, caracterizando-se como um elemento limitante à pesquisa. Além disso, restringiu-se a apenas um ano, o que pode ter causado algum tipo de viés nos resultados, quando comparado à possibilidade de se adotar um período de análise mais longo. Outro fator limitante foi apenas terem sido analisadas as emendas individuais desconsiderando os demais tipos, que também representam um volume considerável de recursos financeiros transferidos.

A partir do cenário identificado, alguns questionamentos adicionais naturalmente surgem. Que motivos podem levar às concentrações observadas? Até que ponto a influência política interfere na destinação deste tipo de descentralização? Os municípios mais contemplados com recursos são, de fato, aqueles que mais necessitam? Como a qualidade dos projetos pode interferir na sua aprovação? Haveria alguma relação entre a estrutura de gestão de projetos dos municípios e a eficiência de submissão de propostas? Essas e outras perguntas, decorrentes deste estudo, podem abrir caminho para futuras pesquisas possibilitando o incremento do processo reflexivo sobre a destinação dos recursos, dada a discricionariedade que reveste as transferências voluntárias.

Referências

- AMORIM NETO, Octavio; SIMONASSI, Andrei G. Bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil (1985-2004). *Revista de Economia Política*, v. 33, n. 4 (133), p. 704-725, out./dez. 2013.
- BIJOS, Danilo. *Federalismo, instituição política e relações intergovernamentais: um estudo sobre os elementos determinantes das transferências voluntárias da União para municípios do estado de Minas Gerais*. Dissertação (mestrado em ciências políticas) — Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade de Brasília, 2013.
- BRASIL. *Constituição Federal*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. *Decreto nº 6.170*, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Presidência da República. Brasília, 2007.
- BRASIL. *Emenda Constitucional nº 29*, de 13 de setembro de 2000. Altera os artigos 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Brasília, DF: Senado, 2000b.
- BRASIL. *Lei nº 4.320*, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Presidência da República. Brasília, 1964.
- BRASIL. *Lei nº 10.836*, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras provisões. Presidência da República. Brasília, 2004.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101*, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Presidência da República. Brasília, 2000c.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. *Portaria nº 2.917*, de 12 de setembro de 2000. Brasília, 2000a.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. *Portaria Seas/MPAS nº 879*, de 3 de dezembro de 2001. Brasília, 2001.

BRASIL. *Portal da Transparência*. Brasília, 2012. Disponível em: <www.portaldatransparencia.gov.br>. Acesso em: 10 jan. 2012.

BRASIL. *Portal dos Convênios*. 2014. Disponível em: <www.convenios.gov.br/portal/informacoes-Gerenciais>. Acesso em: 28 dez. 2014.

BRASIL. *Portaria Interministerial CGU/MP/MF nº 507*, de 24 de novembro de 2011. Estabelece normas para execução do disposto no Decreto nº 6.170, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Brasília, 2011.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Coordenação-Geral de Análise e Informações das Transferências Financeiras Intergovernamentais (Coint). *Transferências voluntárias a estados e municípios — Dezembro/2012*. 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Convênios e outros repasses*. 3. ed. Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo, 2009.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2014. Disponível em: <www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/camara-destaca/54a-legislatura>. Acesso em: 1º mar. 2014.

FERREIRA, Ivan F. S.; BUGARIN, Maurício S. Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro. *Revista Brasileira de Economia*, v. 61, n. 3, p. 271-300, jul./set. 2007.

GIL, Antônio C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *DADOS — Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.

MARTINS, Gilberto de A.; THEÓPHILO, Carlos R. *Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MOUTINHO, José da A.; KNIESS, Claudia T.; MACCARI, Emerson. A influência da gestão de projetos na estratégia de transferências voluntárias de recursos da União para municípios brasileiros: o caso de uma prefeitura de médio porte. *Revista Ibero-Americana de Estratégia — Riae*, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 181-207, jan./mar. 2013.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados — Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

- PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 27, n. 4, p. 664-683, 2007.
- PEREIRA DE MELLO, Luiz H. D. *A relação entre os Poderes Executivo e Legislativo quanto às emendas individuais ao orçamento*. Especialização (orçamento público) — Programa do Instituto Serzedello Corrêa, Tribunal de Contas da União, Brasília, 2012.
- PRADO, Sérgio. Transferências Intergovernamentais na federação brasileira: avaliação e alternativas de reformas. *Caderno Fórum Fiscal*, n. 6, 2006.
- SILVA, Marise B.; GRIGOLO, Tânia M. *Metodologia para iniciação científica à prática da pesquisa e da extensão II*. Caderno Pedagógico. Florianópolis: Udesc, 2002.
- SOUZA, Caio T. Desempenho comparativo dos estados federados na captação de recursos de transferências voluntárias da União no período 2003-2011. In: CONSAD — CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA, VI, 2013, Brasília.
- TSE. Tribunal Superior Eleitoral. 2014. Disponível em: <www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2010/estatisticas>. Acesso em: 27 fev. 2014.
- TRIVIÑOS, Augusto N. S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.

José da Assunção Moutinho é mestre em administração (gestão de projetos) pela Universidade Nove de Julho (Uninove) e gestor de projetos na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj). E-mail: moutinho_pmp@yahoo.com.br.