



## **FEDERALISMO FISCAL: UM OLHAR SOBRE O ACESSO AS TRANSFERÊNCIAS DISCRICIONÁRIAS DA UNIÃO PELOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS.**

### **FEDERAL FEDERALISM: DISTRIBUTIVE DYNAMICS OF THE DISCRETIONARY FUND TRANSFERS AMONG THE RIO GRANDE DO SUL STATE MUNICIPALITIES.**

Valquíria Souto da Silva, Universidade Federal de Santa Maria, valquiriasouto@hotmail.com.

#### **RESUMO**

*O presente trabalho propõe-se a contribuir na discussão sobre o tema do federalismo fiscal no âmbito das transferências intergovernamentais condicionadas e acesso pelos entes subnacionais municipais. As transferências discricionárias se efetivam por meio da seleção de propostas cujos critérios de análise consideram aspectos técnicos, financeiros, de alinhamento entre seu objeto e os objetivos dos programas federais. Com o objetivo de analisar o comportamento distributivo das transferências discricionárias, entre os municípios do Estado do Rio Grande do Sul, desenvolveu-se pesquisa quantitativa e documental. Seus resultados evidenciaram grande disparidade no acesso aos recursos federais entre os municípios do estado, demonstrando que a distribuição dos recursos se dá de forma muito concentrada por um número muito reduzido de municípios. Demonstra também, que ao longo das duas décadas analisadas ocorreram mudanças no comportamento das transferências discricionárias.*

**Palavras-chave:** Transferências Intergovernamentais; Captação de Recursos Federais; Federalismo Fiscal.

#### **ABSTRACT**

*This paper presents a discussion on the topic of fiscal federalism in the context of conditional intergovernmental fund transfers and its accessibility by municipal entities. Discretionary fund transfers are implemented through a selection process where the awarded proposals are the ones that best meet technical and financial criteria and their alignment with the subject and goals of federal programs. A quantitative and documentary research was developed with the objective of analyzing the distributive dynamics of the discretionary fund transfers among the Rio Grande do Sul state municipalities. The research results indicate a great disparity in the access of federal resources among the municipalities suggesting that the distribution of resources occurs in a very concentrated way by a very small number of them. The present study also shows that during the two decades analyzed, changes occurred in the behavior of discretionary fund transfers.*

**Keywords:** intergovernmental fund transfers, federal fund appropriation, fiscal federalism



## 1. Introdução

O período ditatorial brasileiro foi marcado pela centralização, em âmbito federal, do controle sobre a população e a intervenção estatal em todo o território nacional (MARTINS, 2010a). Para Arretche (2002), a ineficiência promovida pelo alto nível de centralização decisória, embasou a opção pela descentralização da gestão estatal na elaboração da Constituição de 1988.

A presente carta constitucional resgatou as bases federativas e possibilitou a descentralização de grande conjunto de funções relacionadas à gestão de políticas sociais. Em razão da mudança promovida na configuração das responsabilidades entre os entes da federação, dando maiores responsabilidades sobre a prestação dos serviços públicos aos municípios, grandes adaptações na estrutura de distribuição de receitas e gestão de tributos foram realizadas no país (ARRETCHE, 2002).

A União conta com as transferências discricionárias e sua previsão orçamentária tem caráter autorizativo, o que não implica na obrigatoriedade do seu cumprimento pelo gestor. (LINO, 2000 apud CESAR; MONTEIRO, 2008). Por meio das transferências voluntárias, um dos mecanismos entendidos como discricionários, o Governo Federal pode direcionar investimentos em áreas específicas e/ou estratégicas presentes na sua agenda institucional. A conformação das receitas e seus mecanismos de rateio e distribuição se atribui o conceito de federalismo fiscal (BRASIL, 2015).

A partir da constituição de 1988 a União passa a dispor de um conjunto complexo de meios para realizar repasses de recursos aos entes subnacionais e organizações sociais (BRASIL, 2015). Face ao fato do território brasileiro ser composto por blocos regionais, que possuem grandes diferenças socioeconômicas, Colombo (2014), atribui ao Brasil à característica de um “federalismo assimétrico”.

Em razão da referida assimetria, as transferências constitucionais e legais têm o papel de promover o desenvolvimento igualitário entre os entes federados devido aos critérios de rateio e condição obrigatória de repasse, neutralizando a tendência de promoção de disparidades típica de uma Federação. (ARRETCHE, 2010). Entretanto, as transferências obrigatórias não são as únicas formas de repasses previstas na legislação federal.

Ainda que as transferências constitucionais e legais atendam a expectativa de incidir sobre a redução das desigualdades regionais, o fato de existirem programas federais cujo meio de financiamento depende exclusivamente da realização das transferências discricionárias. Corroborando com essa perspectiva, Martins (2010b) salienta que as transferências



voluntárias se justificam pela possibilidade de utilizar a capacidade local de identificar suas necessidades e promover redistribuição de renda.

Porém, a habilitação para acessar recursos provenientes de transferências voluntárias do orçamento federal, exige dos Estados e Municípios, a situação de adimplência com a União, a disponibilidade de projetos qualificados, relevância da intervenção proposta frente às expectativas do Programa acessado e, em grande medida, dispor de recursos para a contrapartida, seja ela física e/ou financeira.

Tais transferências têm a finalidade de viabilizar “obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente dos partícipes” (MARTINS, 2010a, p. 11). Se para executar um conjunto estratégico de políticas públicas, o governo federal lança mão dessa modalidade de repasse, logo, o atingimento ou não de suas metas orçamentárias em determinadas áreas está diretamente relacionado à capacidade e ao interesse dos entes federados e das organizações em captar e executar os recursos ofertados pela União.

No entanto, analisando a execução do orçamento de 2014, é possível observar que dos 14,5% de recursos previstos no orçamento para transferências discricionárias, apenas 5,2% desses foram utilizados pelos entes subnacionais. (BRASIL, 2015). Dos convênios firmados em 2014 em todo o Brasil que somaram 25,6 bilhões de reais, aproximadamente 1,34 bilhões de reais tiveram como beneficiários órgãos ou entidades do Estado do Rio Grande do Sul.

Diante do exposto, entende-se como relevante avaliar a capacidade das transferências discricionárias da União, em incidir sobre as assimetrias regionais evidentes em no país. Por esse motivo, a pesquisa realizada no âmbito do estado do Rio Grande do Sul, avaliando a distribuição das receitas entre os 497 municípios que o compõem, tem como finalidade contribuir para esse debate mais amplo e subsidiar pesquisas futuras que venham contribuir para a melhoria dos mecanismos de descentralização de recursos no país.

Assim, o presente artigo tem como objetivo analisar a distribuição dos recursos acessados pelos municípios gaúchos, por meio de transferências discricionárias entre os anos de 1996 a 2015. Para isso, verificou-se se esse mecanismo é acessado de forma equilibrada pelos Órgãos e Entidades Municipais do Estado do Rio Grande do Sul; levantou-se dados sobre o volume de recursos captados por cada município; e calculou-se os índices de dispersão para demonstrar a distribuição desses recursos entre os municípios gaúchos no período analisado.



## 2. Classificação e Características das Transferências Intergovernamentais

A Constituição Federal de 1988 define em seu art. 3º que “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” são parte dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. De acordo com Abrucio e Couto (1996), uma das principais consequências decorrentes da sua remodelação entre as relações federativas, foi o descompasso entre os processos de descentralização fiscal e das políticas públicas.

Abrucio e Franzese (2009), em publicação mais recente relatam que o Governo Federal promoveu a coordenação das políticas sociais, universalizando seus programas e delegando a execução aos estados e municípios como forma de ajustar esse desalinhamento promovido pelas alterações constitucionais. Já Oliveira (2010), observa que as políticas públicas vêm assumindo desde a década de 90 um caráter mais setorialista e evidenciam um processo de planejamento regional desarticulado.

O pesquisador Rech (2007), entende que o estado somente terá condições de administrar a cidade, quando estabelecer normas definidoras do projeto de cidade, em nível local, o que implica em utilizar o sistema federativo para delegar competências legislativas e financeiras aos municípios.

Em nível mais conceitual, Arretche (2010), definiu que os estados federativos que adotam um sistema de regulação central e dispõe de autonomia política dos governos locais, tendem a restringir os patamares da desigualdade territorial. Para ela, em federações que a formulação das políticas públicas são centralizadas e executadas por suas unidades e que possua um sistema interjurisdicional de transferências, é possível encontrar redução das disparidades locais. Isso ocorre, pois o governo central assume o papel regulatório e redistributivo para que haja a promoção de cooperação entre seus entes. Para ela, a cooperação é apresentada por diferentes autores como um desafio a ser implementados em estados federados.

As transferências intergovernamentais de acordo com o Senado Federal (2008), podem assumir três formas distintas: transferências constitucionais, transferências legais e transferências voluntárias. As transferências constitucionais correspondem à participação nos recursos arrecadados pelo Governo Federal e distribuídos por força de dispositivos constitucionais, que ocorrem de forma automática. Já as transferências legais, tem sua obrigatoriedade de repasse prevista em leis específicas, que determinam a forma de habilitação, transferência, aplicação e prestação de contas. Já as voluntárias, tem previsão na

Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000 e são responsáveis pela entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da federação a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira que não seja entendida como constitucional ou legal (BRASIL, 2008).

Em meados de 2014, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e a Controladoria Geral da União (CGU), desenvolveram pesquisa para contribuir na classificação dos mecanismos de transferências e relacionar suas respectivas previsões legais. Esse trabalho resultou na definição de duas categorias de transferências e de seis tipos de repasses. (BRASIL, 2015). Integram a categoria de transferência obrigatória, as transferências constitucionais e legais, onde encontram-se por exemplo os repasses do Fundo de Participação dos Municípios, as Transferências das Participações pela Produção de Petróleo e Gás Natural, Programa de Apoio à Alfabetização e à Educação de Jovens e Adultos, dentre outros. (BRASIL, 2015).

Já na categoria das transferências discricionárias, foram consideradas as que estão condicionadas a celebração de um instrumento jurídico, que estabeleça os compromissos entre as partes, como por exemplo, convênios, termos de compromisso e contratos de repasse. Nesta categoria estão as transferências voluntárias, para organizações da sociedade civil, por delegação e específicas. Exemplos dos tipos de repasses estabelecidos na categoria ‘transferência discricionária’ podem ser analisados no quadro abaixo:

Quadro 1 – Detalhamento das transferências fiscais intergovernamentais discricionárias da União

<b>Tipo</b>	<b>Definição</b>	<b>Designação</b>
Voluntárias	São aquelas que efetuam a entrega de recursos para Entes Federativos a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorrem de determinação constitucional ou legal, nem sejam destinados ao Sistema Único de Saúde. Elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas e, regra geral, requerem contrapartida financeira do beneficiário.	Transferências Voluntárias
Por Delegação	São aquelas efetuadas entre Entes Federativos ou a consórcios públicos visando a execução descentralizada de projetos e ações públicas de responsabilidade exclusiva do concedente e exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas.	PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
		Execução Delegada – outras
Específicas	São aquelas cujo atendimento de requisitos fiscais pelo beneficiário é dispensado por lei, e normalmente estão relacionadas a programas essenciais de governo. Elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas, e a sua execução orçamentária tem caráter discricionário, apesar de algumas delas serem definidas como transferências obrigatórias ou	SUS - Sistema Único de Saúde
		SUAS - Sistema Único de Assistência Social
		PAC - Programa de Aceleração de Crescimento



	automáticas por intermédio de leis específicas.	PROJOVEM - Elevação da Escolaridade e Qualificação Profissional
		PAR - Plano de Ações Articuladas
		PTC - Programa Território da Cidadania
		Defesa Civil
		Proteção a Pessoas Ameaçadas

Fonte: Adaptado de Brasil, (2015).

O quadro relaciona os tipos de transferências entendidas como discricionárias pelos técnicos da CGU e STN. Nessa proposta de classificação, são organizadas transferências condicionadas que resultam em instrumentos específicos de repasse. Observa-se que dentre as transferências discricionárias encontram-se também repasses para programas federais também atendidas por transferências obrigatórias, como é o caso de recursos para o Sistema Único de Saúde.

A seleção das propostas que levam a celebração de contratos de repasse e convênios entre União com os entes subnacionais ou entidades sem fins lucrativos, ocorre por meio do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV). Nesse sistema o Governo Federal centralizou-se as ofertas de recursos a programas federais vinculados a transferências voluntárias. O SICONV teve seu acesso liberado aos usuários a partir de 1º de julho de 2008 prevendo a tramitação para a celebração, a liberação dos recursos, o acompanhamento e a prestação de contas junto à ferramenta (BRASIL, 2008).

Embora no Portal da Transparência do Governo Federal se faça uso do termo ‘convênio’ de forma a generalizar os instrumentos decorrentes de transferências discricionárias, entende-se como convênio de acordo com a Instrução Normativa (IN) 01/97 art. 1º no § 1º e inciso I:

[...] instrumento qualquer que discipline a transferência de recursos públicos e tenha como partícipe órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista que estejam gerindo recursos dos orçamentos da União, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação. (BRASIL, 1997).

De acordo com o Decreto nº 1.819, de 16 de janeiro de 1996 que “disciplina as transferências de recursos da União por intermédio de instituições e agências financeiras oficiais federais” os instrumentos de formalização das transferências, cuja fiscalização e acompanhamento são executadas por agentes mandatários da União são chamados de contratos de repasse. (BRASIL, 1996). Nesses casos as agências financeiras, como por exemplo, a Caixa Econômica Federal, atuam no acompanhamento da execução e prestação de



contas do objeto. Esse instrumento vem sendo bastante utilizado para a execução de programas sociais na área habitacional, de saneamento, de infra-estrutura e agricultura. (BRASIL, 2008).

De acordo com a Lei Federal 11.578 de 2007, termo de compromisso são os instrumentos de formalização do compromisso entre as partes, concedente e o ente federado participante e são utilizados para as ações do Plano de Aceleração do Crescimento. Esse instrumento estabelece o objeto a ser executado, as metas a serem atingidas, as etapas ou fases de execução do objeto, o plano de aplicação dos recursos financeiros relativos ao termo de compromisso, o cronograma de desembolso, cronograma de execução física contendo previsão de início e fim da execução do objeto, bem como da conclusão das etapas ou fases programadas e comprovação de que existem recursos próprios para contrapartida nos casos aplicáveis. (BRASIL, 2007). De acordo com Decreto 8.152 de 2013, os investimentos do PAC devem estar vinculados as seguintes áreas: fomento ao setor agropecuário; apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; implantação e modernização de infraestrutura para esporte educacional, recreativo e de lazer dentre outros. (BRASIL, 2013a).

### 3. Método

A União, por meio do Portal da Transparência, disponibiliza dados secundários relevantes que foram utilizados para realização dessa pesquisa. A base de dados fica disponível em site do Governo Federal ao acesso do público em geral e possui registro de todos os ‘convênios’ firmados entre a União e seus convenentes (BRASIL, 2016).

Em função dos seus objetivos e informações disponíveis, adotou-se método de pesquisa quantitativa aliada ao procedimento de coleta de dados do tipo documental. (ZANELLA, 2012). Por meio da análise de cenários locais, houve o intuito de produzir generalizações aplicáveis pelos gestores públicos interessados, assim adotou-se o método indutivo de análise (LAKATOS, 2011).

A base de dados foi extraída do Portal da Transparência em 03 de novembro de 2016. Como o exercício de 2016 à época não estava encerrado, para possibilitar comparação com os demais anos, foram considerados ‘convênios’ com data de publicação entre 01 de janeiro de 1996 a 31 de dezembro de 2015. Nessa condição, encontravam-se 466.167 ‘convênios’ sendo que desses, 4.079 foram desconsiderados por estarem com seus dados cadastrais incompletos. Os dados de outros estados e seus municípios foram utilizados apenas para realizar comparações com a situação encontrada no RS.



Considerando o objeto de estudo, da base de dados foram selecionados os ‘convênios’ destinados ao Estado do Rio Grande do Sul (RS). A escolha do estado se deu em função da proximidade do objeto ao pesquisador. Dessa forma, foram encontrados 43.252 ‘convênios’ firmados, entre estaduais e municipais, sendo que destes, 2.505 não dispunham de dados completos para serem utilizados para a pesquisa.

A base de dados do RS foi separada em duas partes, uma com ‘convênios’ cujo tipo de ente conveniente estava indicado como ‘E’ Estadual e ‘M’ Municipal. Essa separação se fez necessária, pois o próprio governo estadual e demais órgãos, entidades, dentre outras pessoas jurídicas de caráter estaduais, têm a prerrogativa de encaminhar projetos para acessar recursos da União nas modalidades estudadas. Para fins desse estudo, foram considerados 497 municípios gaúchos com base nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2016).

A título de esclarecimento, ainda que a União não defina isso em seu Portal da Transparência, na base de dados entendida como ‘Convênios’, constam os mais variados instrumentos de formalização de transferências pela União, com natureza discricionária. Por essa razão, a pesquisa não está restrita às transferências voluntárias e sim às discricionárias e entende que o termo ‘convênio’ utilizado nesse relatório pela União atende a uma generalização para os instrumentos decorrentes de transferências discricionárias.

Outra observação relevante para a compressão dos dados que serão apresentados a seguir, é o fato de que na base de dados da União dentre os ‘convênios’ entendidos como municipais estão contidos instrumentos firmados com organizações sociais e alguns órgãos públicos. Diante do tamanho da base de dados, não foi possível proceder sua separação para análise. Foram utilizados os ‘convênios’ nos seus mais variados estágios, a exceção dos cancelados cujos valores sequer estavam disponíveis no portal.

Após preparação do objeto de análise, utilizando tabulação eletrônica foram agrupados os dados ano a ano, considerando data de publicação do instrumento e posteriormente município a município, possibilitando analisar o volume de recursos acessados por município em cada ano.

Na segunda fase da pesquisa passou-se à análise estatística dos dados. Por meio das medidas de dispersão o estudo avaliou a disparidade do volume de recursos acessados entre cada município analisado. Para isso foram utilizadas as medidas de amplitude, média aritmética, desvio padrão e coeficiente de variação.





Tais medidas foram importantes para analisar o objeto, pois quando uma média representa bem os dados, a maior parte deles se encontra próximos a ela e assim o desvio padrão resulta pequeno, já quando a média não representa bem seus dados, o desvio padrão apresenta-se com maior valor, pois seis valores estão mais distantes da média (FIELD, 2009). Como os volumes totais anuais não são constantes, para tornar os dados comparáveis, foi aplicado o coeficiente de variação que representa a razão entre desvio padrão e média (LARSON e FARBER, 2016). Assim, quanto maior o coeficiente de variação menos uniforme são os dados analisados.

De forma complementar e arbitrária, utilizou-se o conceito “alguns de muitos” “muitos de poucos”, o Princípio de Pareto, também conhecido como 80-20 para analisar a concentração dos recursos acessados anualmente. Koch (2015, p. 37 apud DAS NEVES 2016) define que a análise da proporção 80/20 examina a relação entre conjuntos de dados passíveis de comparação, sendo que o primeiro é normalmente grande e pode ser transformado em porcentagem e o outro se refere a algumas características do objeto de estudo que possam ser mensuradas e também convertidas em percentuais.

Assim utilizou-se de um princípio decorrente de uma análise sobre a distribuição das riquezas realizada por Pareto para adotar um parâmetro de verificação dos ‘convênios’ firmados com os municípios gaúchos. Com base nesse princípio, ordenaram-se os montantes arrecadados ano a ano, em ordem decrescente, e verificou-se se 80% dos recursos ‘conveniados’ eram acessados por 20% dos municípios.

Considerando que o dinheiro tem valores diferentes no tempo, segundo Gitman (2004), os valores utilizados foram trazidos ao ano de referência 1996, por meio da dedução do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do respectivo período. Com valores reais e não nominais, foi possível estabelecer um comparativo quanto à evolução dos valores arrecadados. Dados relacionados ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e populacional disponíveis na base de dados do Atlas do Desenvolvimento Humano 2013, base “Atlas dos Municípios”. (BRASIL, 2013b)

#### **4. Apresentação e Análise de Dados**

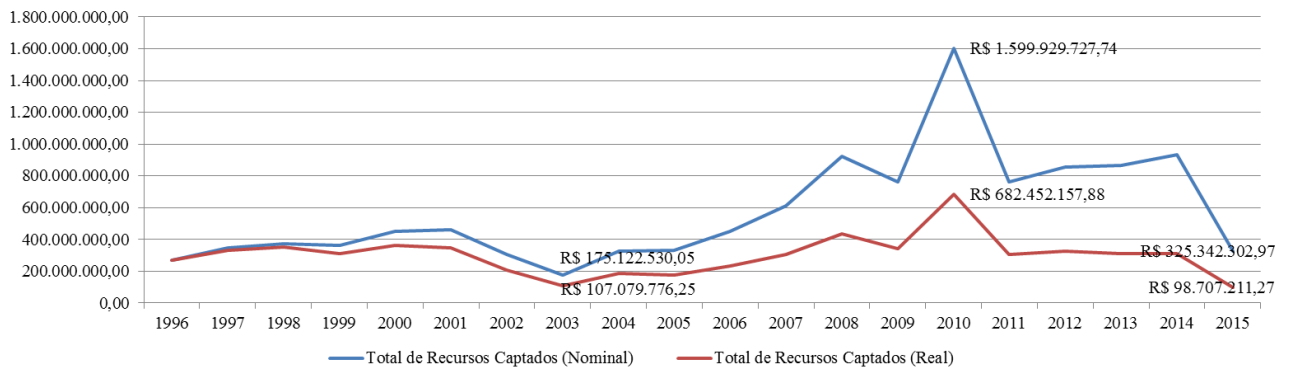
No período analisado, os municípios gaúchos e as organizações neles estabelecidas, foram capazes de conveniar aproximadamente 11,48 bilhões de reais. Já o Governo Estadual e seus órgãos, obtiveram aproximadamente 3,99 bilhões de reais em convênios no mesmo período. O RS foi responsável por 3,83% do montante total de ‘convênios’ firmados pela

União, sendo 2,84% correspondente a ‘convênios’ municipais e 0,99% de ‘convênios’ estaduais.

Ao analisar a participação dos ‘convênios’ municipais em relação ao montante nacional, observa-se que estes representam 65,00% dos valores totais ‘conveniados’ no período e os 35,00% restantes correspondem à participação de ‘convênios’ estaduais. Comparando esses dois indicadores no âmbito do RS, essa diferença mostra-se mais acentuada, sendo 74,19% de ‘convênios’ municipais e 25,81% para ‘convênios’ estaduais.

Para demonstrar a evolução dos recursos acessados por meio de ‘convênios’ municipais ao longo dos 20 anos estudados, o Gráfico 01 demonstra o total de recursos conveniados ano a ano, sem dedução das contrapartidas. Em média, o volume de recursos anuais acessados no período gira em torno de 299,79 milhões de reais por ano. Considerando o desvio padrão de 121,99 milhões de reais, observou-se que quinze dos vinte anos analisados encontram-se no intervalo de dois desvios, sendo um para acima e outro para baixo, em relação à média. Destacam-se 2008 e 2010, como os anos com maior volume de recursos ‘conveniados’ e os anos de 2003, 2005 e 2015 com os anos em que os municípios gaúchos menos acessaram recursos nessa modalidade transferência.

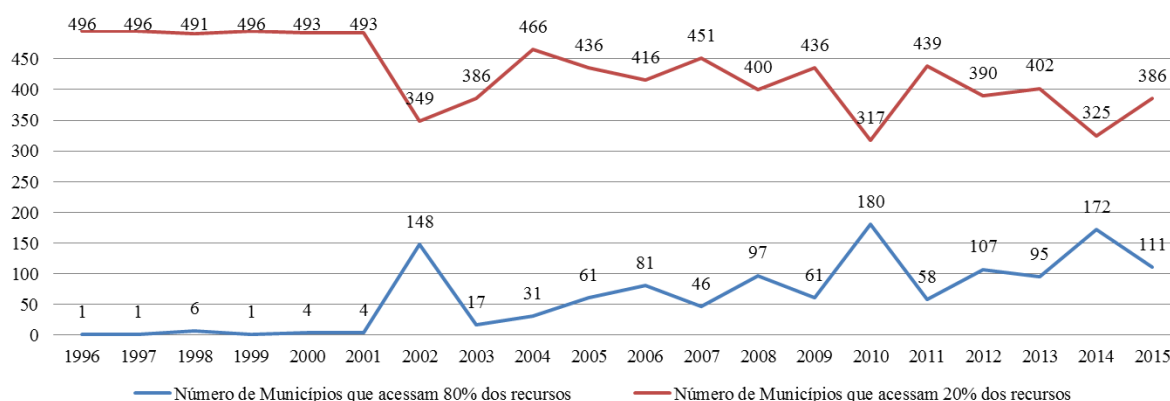
Gráfico 1 – Evolução dos recursos acessados pelos municípios em ‘convênios’ ano a ano



Fonte: Elaborado pela autora.

Como forma de avaliar a concentração de recursos entre os municípios, adotou-se como parâmetro a Lei de Pareto, “alguns de muitos e muitos de poucos”. Ao ordenar de forma decrescente e avaliar o número de municípios responsáveis por aproximadamente 80% dos recursos ‘conveniados’, ficou evidente que o recurso foi distribuído de forma bastante concentrada. Esse comportamento pode ser observado ao longo de toda a série temporal do estudo como pode ser observada no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Acesso dos municípios com base na Proporção 80-20



Fonte: Elaborado pela autora.

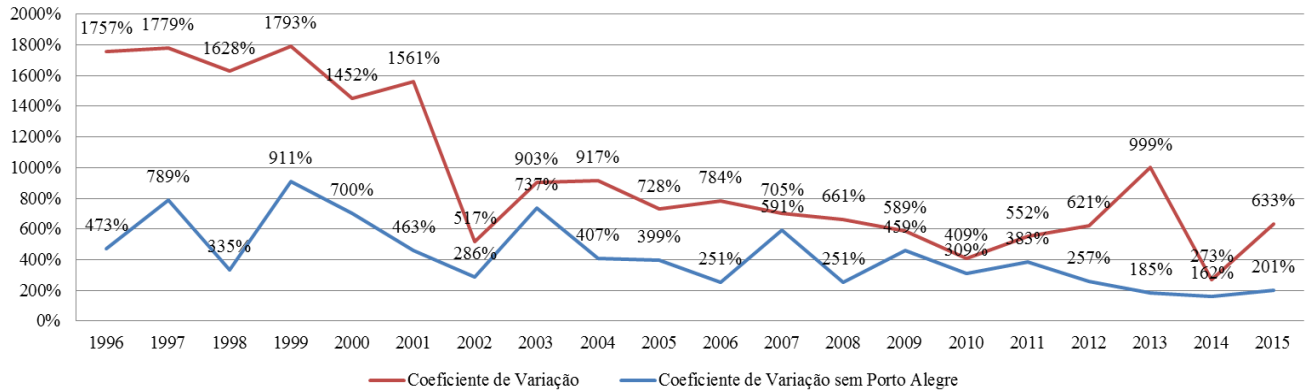
O Gráfico 02 evidencia que a distribuição dos recursos por meio das modalidades discricionárias no Estado do Rio Grande do Sul é bastante concentrada em poucos municípios. Observou-se que entre os anos de 1996 a 2001, 80% dos recursos acessados estavam concentrados, em média, em 3 municípios, representando 0,60% do total de municípios do estado. Entre os anos de 2002 a 2007 o número médio de municípios responsáveis por parcela equivalente a 80% dos recursos, passou para 64 municípios, ou seja, 12,64% do total de municípios gaúchos. Esse crescimento pode estar relacionado à queda nos volumes de recursos ‘conveniados’ por Porto Alegre, como pode ser observado no Gráfico 3 apresentado a seguir. Já entre 2008, ano em que se instituiu o Portal de Convênios, e 2015, essa média sobe para 97 municípios, representando 19,51% do total de municípios gaúchos que repartindo 80% dos recursos decorrentes de ‘convênios’.

Considerando que o volume de recursos acessados pelos municípios no período analisado não sofreu grandes alterações, a exceção dos anos de 2008 e 2010, a maior, e 2015, a menor, pode-se considerar que houve crescimento no número de municípios acessando essa modalidade de transferências. Entretanto, o fato de haver crescimento no número de municípios entre os que acessam a maior parcela desses recursos federais, não significa que houve maior distribuição dos recursos.

Também com o propósito de avaliar a evolução da distribuição de recursos, o Gráfico 3 apresenta o histórico de coeficientes de variação, medida de dispersão, ano a ano. No gráfico foram representados dois cenários: todos os municípios do estado representado pela linha vermelha e municípios gaúchos sem o município de Porto Alegre, representados pela linha azul.

Gráfico 3 – Histórico de dispersão de volume de recursos captados os municípios

Fonte: Elaborado pela autora.

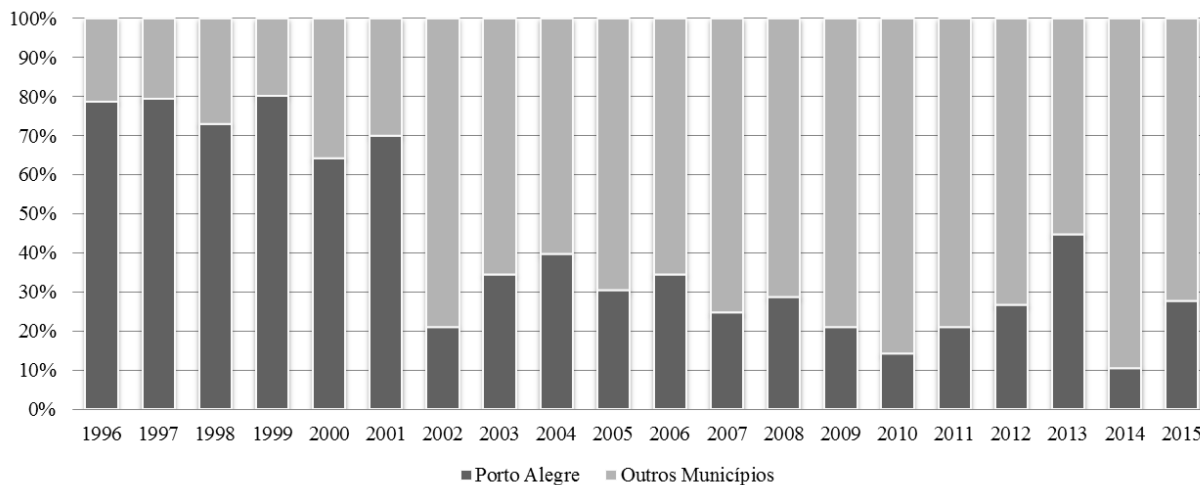


Deste gráfico, é possível observar que existe grande disparidade, entre o volume recursos acessados por cada município, em todos os anos analisados, indicados pelos altos valores dos coeficientes de variação. Demonstra ainda, clara e evidente tendência de melhor distribuição dos recursos entre os municípios estudados e grande declínio na participação da capital gaúcha nesse rateio.

Em razão das distorções ocasionadas pela participação de Porto Alegre, foram calculados os coeficientes variação sem a capital. Mesmo com a retirada desse município, os coeficientes apresentaram grande disparidade entre as cidades, mas também demonstram melhora na distribuição dos ‘convênios’ entre os municípios do estado ao longo do período analisado.

A queda no volume de recursos ‘conveniados’ pelo município de Porto Alegre pode ser melhor observada por meio do Gráfico 04 que destaca a participação individual da capital em relação aos demais municípios. Nesse gráfico, fica claro que a razão entre volume de recursos acessados por Porto Alegre e volume de recursos acessados pelos demais municípios de fato vem reduzindo. No ano de 2002 evidencia-se uma queda na participação percentual da capital, quando cai aproximadamente 50 pontos percentuais em comparação a 2001.

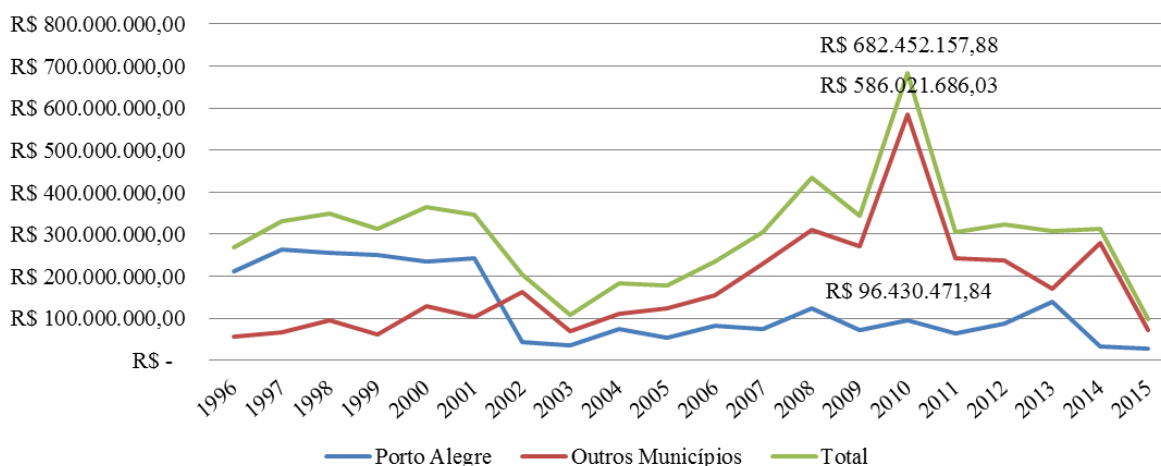
Gráfico 4 – Participação de Porto Alegre na distribuição de 1996 a 2015



Fonte: Elaborado pela autora.

Quando se analisa essa mesma divisao dos dados, em valores absolutos, nota-se que município de Porto Alegre obteve recursos em ‘convênios’ com a União em quantidades muito superiores aos demais municípios. Nota-se que até 2001, a capital firmou ‘convênios’ em montante superior a soma dos convênios de todas as demais cidades do RS.

Gráfico 5 – Demonstrativo da participação dos municípios na distribuição dos recursos



Fonte: Elaborado pela autora.

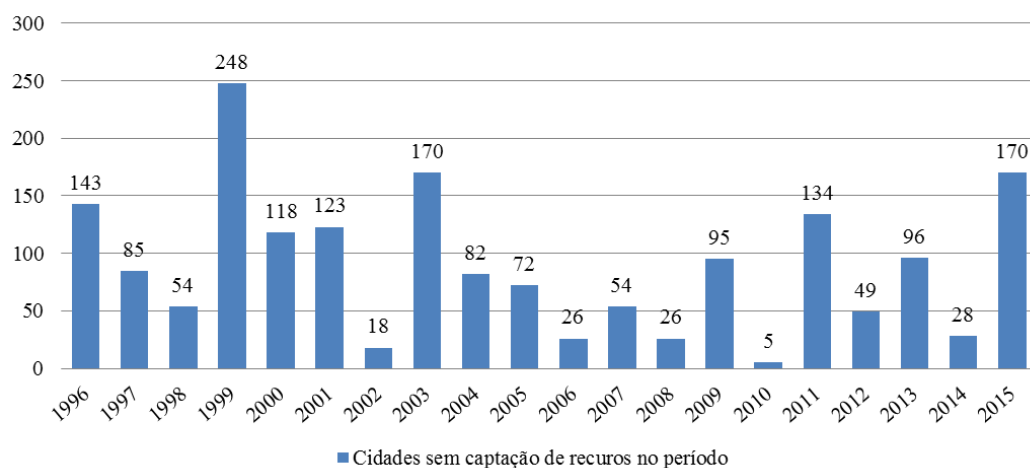
No entanto, a ampliação da participação dos municípios no rateio dos 80% dos recursos de ‘convênios’ demonstrado no Gráfico 2 em parte, pode ser atribuída à redução dos volumes de recursos acessados por Porto Alegre, ainda que gráfico 6 demonstre que no ano de 2002 houve forte redução no número de municípios sem captação. Outra informação relevante

está no fato de Porto Alegre apresentam pouca variação nos volumes de recursos acessados desde então.

Considerando que o estudo se propõe a discutir de forma tangencial o tema da desigualdade e avaliar a distribuição dos recursos por meio de ‘convênios’ para os municípios, entende-se pertinente analisar a perspectiva dos municípios que não acessaram recursos. O não acesso a recursos pode estar relacionado ao não interesse do ente em ‘conveniar’ nos termos ou ações previstas nos programas propostos pela União, ou pela impossibilidade de acessar o recurso em razão dos critérios de habilitação, sejam eles técnicos, cadastrais e/ou financeiros.

Por essa razão o Gráfico 6 apresenta a quantidade dos municípios que não firmaram nenhum ‘convênio’ com a União.

Gráfico 6 – Municípios sem acesso a recursos



Fonte: Elaborado pela autora.

É perceptível que a primeira década apresenta maior número de municípios sem ‘convênios’ firmados. Isso se confirma quando comparadas as médias da primeira e da segunda década. Na primeira, em média, 85 cidades encontravam-se sem ‘convênios’ firmados, já na segunda década, a média de cidades sem ‘convênios’ com o Governo Federal passa para 68 cidades. Destacam-se os anos de 2002, 2006, 2014 e em especial 2010 pelo baixo número de municípios nessa condição.

Para finalizar, segue a Tabela 1, contendo o *ranking* das cidades gaúchas que mais obtiveram recursos provenientes de transferências discricionárias em todo o período. Foram

representadas nessa tabela as vinte cidades com maior volume de recursos ‘conveniados’ com base em valores reais.

O município de Porto Alegre ocupou o primeiro lugar do ranking em todos os anos da análise, sendo responsável por 41,07% do total dos ‘convênios’ firmados. Os municípios que ocupam da segunda a nona posição no *ranking* participaram individualmente com percentuais entre 5% e 1% do total dos ‘convênios’ firmados no período.

Os municípios dispõem de características socioeconômicas e demográficas bastante variadas. A distribuição dos recursos *per capita*, foi utilizada como alternativa para atenuar de forma relativa às diferenças suas diferenças permitindo assim comparar a arrecadação por meio de uma unidade de medida comum.

Tabela 1 – Municípios com maior volume de recursos conveniados entre 1996-2015

Ranking Convênios	Cidade	Volume de Recursos conveniados no período*	% do total arrecadado	Total de Recursos <i>per capita</i>	IDHM 1991	Posição Ranking IDH-M 1991	IDHM 2010	Posição Ranking IDH-M 2010	Δ IDHM 1991-2010
1º	PORTO ALEGRE	R\$ 3.938.446.926,52	41,07%	R\$ 2.794,51	0,660	1º	0,805	1º	1,220
2º	SANTA MARIA	R\$ 514.579.367,82	4,81%	R\$ 1.971,33	0,609	3º	0,784	10º	1,287
3º	PELOTAS	R\$ 373.341.861,62	3,28%	R\$ 1.137,28	0,558	37º	0,739	163º	1,324
4º	RIO GRANDE	R\$ 240.189.224,54	2,23%	R\$ 1.217,83	0,527	96º	0,744	134º	1,412
5º	SÃO LEOPOLDO	R\$ 246.656.230,14	2,00%	R\$ 1.152,13	0,543	63º	0,739	165º	1,361
6º	CANOAS	R\$ 194.009.170,54	1,46%	R\$ 599,11	0,556	40º	0,750	103º	1,349
7º	PALMEIRA DAS MISSÕES	R\$ 181.730.186,77	1,30%	R\$ 5.293,93	0,500	160º	0,737	176º	1,474
8º	BAGÉ	R\$ 148.229.429,48	1,18%	R\$ 1.269,15	0,561	31º	0,740	155º	1,319
9º	CAXIAS DO SUL	R\$ 147.173.729,27	1,21%	R\$ 337,89	0,594	7º	0,782	12º	1,316
10º	NOVO HAMBURGO	R\$ 127.455.395,33	0,94%	R\$ 533,42	0,544	60º	0,747	116º	1,373
11º	PASSO FUNDO	R\$ 79.043.529,34	0,61%	R\$ 427,66	0,589	10º	0,776	24º	1,317
12º	GRAMADO	R\$ 77.852.734,96	0,57%	R\$ 2.412,32	0,546	58º	0,764	49º	1,399
13º	ARAMBARÉ	R\$ 72.688.514,06	0,51%	R\$ 19.682,78	0,348	467º	0,691	346º	1,986
14º	SAPUCAIA DO SUL	R\$ 68.564.308,10	0,52%	R\$ 523,56	0,513	123º	0,726	213º	1,415
15º	SANTA ROSA	R\$ 67.487.379,86	0,49%	R\$ 983,97	0,555	41º	0,769	32º	1,386
16º	ALVORADA	R\$ 64.247.598,73	0,51%	R\$ 328,34	0,472	235º	0,699	314º	1,481
17º	IJUÍ	R\$ 62.103.565,08	0,51%	R\$ 786,97	0,553	45º	0,781	13º	1,412
18º	GRAVATAÍ	R\$ 61.665.044,87	0,47%	R\$ 241,20	0,540	73º	0,736	180º	1,363
19º	SAPIRANGA	R\$ 57.331.020,31	0,43%	R\$ 764,57	0,463	255º	0,711	272º	1,536
20º	BENTO GONÇALVES	R\$ 57.059.109,62	0,53%	R\$ 531,88	0,612	2º	0,778	16º	1,271

Fonte: Elaborado pela autora, 2017.

Como pode ser observado na tabela os municípios que apresentam percentual de participação superior a 2% do montante em recursos captados figuram entre os 100



melhores PIB's do estado do Rio Grande do Sul. O município de Arambaré, responsável por 0,51% dos recursos, obteve a maior arrecadação *per capita* dentre os municípios representados.

Destaca-se que, mesmo os municípios que compõem a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), apresentam grandes diferenças entre nos valores de 'convênios' *per capita*. Essa diferença é ainda maior quando comparados ao município de Porto Alegre. O volume conveniado *per capita* é onze vezes maior que o município de Gravataí e superior também a outros municípios que integram a (RMPA).

Todos apresentaram variação positiva entre os IDH-M relativos a 1991 e a 2010, no entanto chama a atenção que dos vinte, apenas três municípios melhoraram sua posição no ranking de IDH-M estadual e um manteve sua posição. Dos 20 municípios aqui representados, 16 deles estão entre os 200 melhores IDH-M do estado do RS. Em relação a essa variação, Arambaré se destaca com crescimento de 198,6%.

Observa-se também que 80% dos Recursos totais 'convênios' foram captados por 25,35% dos Municípios Gaúchos. Considerando que o volume de recursos acessados pelos municípios no período analisado não sofreu grandes alterações, a exceção dos anos de 2008 e 2010, a maior, e 2015, a menor, pode-se concluir que houve crescimento na busca por esse tipo de transferência. Entretanto, não significa que houve maior distribuição dos recursos.

## **5. Considerações Finais**

A proposta da pesquisa consistiu em avaliar a distribuição dos recursos federais decorrentes de transferências discricionárias, pelas cidades gaúchas entre os anos de 1996 a 2015. Teve como um de seus propósitos, avaliar se esse instrumento de descentralização de recursos federais se operacionaliza de forma igualitária entre os entes federados.

Dos resultados apresentados, a pesquisa demonstrou que a distribuição dos recursos provenientes de 'convênios' firmados entre a União e os entes, órgãos e entidades municipais gaúchas desde 1996 até 2015, vem ocorrendo de maneira bastante desigual entre as cidades analisadas. Contudo o estudo demonstra que tais discrepâncias vêm diminuindo ano a ano, indicando melhora na distribuição dos recursos dessa natureza entre os municípios gaúchos.

Mesmo com a perceptível melhora na distribuição, o estudo indica que os níveis de dispersão ainda são bastante altos. Essa informação fica mais evidente quando são





analisados os números de municípios responsáveis por 80% dos recursos acessados ano a ano. Para exemplificar, entre os anos de 1996 a 2001, em média, três municípios foram responsáveis por acessar parcela majoritária dos recursos da União, estando distribuídos entre os demais uma parcela menor.

O estudo apresenta ainda, que existe um relevante número de cidades que não acessam ‘convênios’. Em média, comparando as duas décadas analisadas, observou-se redução no número de municípios sem nenhum ‘convênio’ firmado no ano. No entanto, a média de municípios na condição de não ‘convenientes’, representa 19,51% entre os anos de 2008 a 2015.

Quando utilizado uma mesma unidade de medida, que permita relativa comparabilidade, as diferenças entre o volume de recursos captados *per capita* também se manifestam de forma acentuada. O que permite considerar que outras condicionantes, que não o tamanho da população, interferem no volume de recursos acessados. Corroborando com essa percepção, nota-se que municípios com características semelhantes, tais como municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre, também se comportam de maneiras bastante distintas, demonstrando uma distribuição desequilibrada e desigual.

Outra informação levantada na pesquisa é a participação de Porto Alegre no contexto da distribuição desses recursos. A Capital, dentre os municípios do estado, é a cidade que mais capta recursos, estando consolidada em primeiro lugar no ranking ao longo dos 20 anos analisados. Nos primeiros seis anos, foi responsável por 78,88% do total de recursos acessados no período em ‘convênios’ municipais no RS.

O estudo demonstra que em valores reais, os ‘convênios’ municipais firmados partem em 1996 e chegam em 2015 com valores muito semelhantes. No entanto, nota-se uma inversão entre Porto Alegre e todos os outros municípios, que passaram a acessar juntos, valores superiores aos da capital do estado.

Por fim, Rech (2007) afirma que aplicar direitos iguais aos desiguais não pode ser entendido como sinônimo de justiça social. A aplicação de regras iguais para realidades distintas não produz os mesmos resultados. Por esses motivos, não se pode afirmar que as disparidades encontradas possam ser avaliadas como um bom ou mau resultado, mas reforça a relevância de produzir novas pesquisas sobre o tema, que permitam aprofundar a análise



sobre os mecanismos de transferências intergovernamentais brasileiros e sua capacidade de sobrepor os obstáculos federativos.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Luiz Fernando; COUTO, Cláudio Gonçalves. **O impasse da Federação Brasileira: o cenário político-financeiro e suas consequências para o processo de descentralização**. Cadernos CEDEC, nº 58, São Paulo: Cedec, 1996. Disponível em: [http://www.cedec.org.br/files\\_pdf/AredefinicaodopapeloEstadonoambitocal.pdf](http://www.cedec.org.br/files_pdf/AredefinicaodopapeloEstadonoambitocal.pdf) Acesso em: 13 mar. 2016.

ABRUCIO, Luiz Fernando; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e políticas públicas: uma relação de reciprocidade no tempo**. 33º Encontro Anual da ANPOCS. 2009. Disponível em: [http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=2125&Itemid=229](http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2125&Itemid=229) Acesso em: 14 abr. 2015.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Revista Educação & Sociedade**. Campinas, v. 23, nº. 8, p. 25-48, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12922.pdf> Acesso em: 20 out. 2015.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, vol. 53, nº. 3, p. 587-620, 2010. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582010000300003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582010000300003) Acesso em: 22 out. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: Acesso em: 20 ago. 2016

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 1.819, de 16 de fevereiro de 1996**. Disciplina as transferências de recursos da União por intermédio de instituições e agências financeiras oficiais federais e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1996/D1819.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D1819.htm). Acesso em: 09 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional, Instrução normativa nº 1, de 15 de janeiro 1997. . **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. Disponível em: [http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/estados/IN\\_STN\\_1\\_1997\\_Convenios/IN\\_stn\\_01\\_15jan1997\\_convenios.htm](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/estados/IN_STN_1_1997_Convenios/IN_stn_01_15jan1997_convenios.htm) Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm) . Acesso em: 15 out. 2016

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/Lei/L11578.htm) Acesso em: 28 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Manual de Obtenção de Recursos Federais para Municípios**. Instituto Legislativo Brasileiro. Senado Federal. Brasília, 2008



\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.151 de 12 de dezembro de 2013**. Regulamenta o art. 2º da Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007, que 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/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8152.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8152.htm) Acesso em: 20 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil 2013b**. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/download/> Acesso em 10 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **[Relatório]** Relatório de Atividades Subgrupo de Trabalho Classificação das Transferências da União. Tesouro Nacional, 2015. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/333563/pge\\_relatorio\\_class\\_transf.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/333563/pge_relatorio_class_transf.pdf) Acesso em: 15 out. 2015

\_\_\_\_\_. Download de Dados Convênios. **Portal da Transparência**. Governo Federal. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/downloads/snapshot.asp?c=Convenios>. Acesso em: 03 out. 2016.

CESAR, Adriano de Souza e MONTEIRO, Vanilda Lima. Recursos Públicos Federais Transferidos aos municípios sergipanos para sua adequada gestão. 2008. 188 f. Trabalho de Conclusão (Especialista em Auditoria Governamental e Contabilidade Pública). Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055760.PDF>. Acesso em: 13 fev. 2012.

COLOMBO, Luciléia Aparecida. **O federalismo brasileiro e as desigualdades regionais: uma análise sobre os programas do BNDES**. IX Encontro da ABCP. Brasília, DF, ago. 2014. Disponível em: [http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1403539036\\_ARQUIVO\\_PaperABCPEstadoePP.pdf](http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1403539036_ARQUIVO_PaperABCPEstadoePP.pdf) Acesso em: 10 out. 2016.

DAS NEVES, Breno Rodrigues Cavalcanti. **Características do Princípio de Pareto no Setor Bancário Brasileiro**. Monografia de Conclusão de Bacharelado em Ciências Contábeis Universidade de Brasília, FACE, 2016. Disponível em: [http://bdm.unb.br/bitstream/10483/14408/1/2016\\_BrenoRodriguesCavalcantiDasNeves\\_tcc.pdf](http://bdm.unb.br/bitstream/10483/14408/1/2016_BrenoRodriguesCavalcantiDasNeves_tcc.pdf) Acesso em: 02 jan. 2017.

FIELD, Andy. **Descobrendo a Estatística usando SPSS**. Tradução de Lorí Viali. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **IBGE: cidades@**. RS. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?coduf=43> . Acesso em: 02 jan. 2017.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GITMAN, Lawrence Jeffrey. **Princípios de Administração Financeira**. Tradução Técnica de Antônio Zoratto Sanvicente. 10. ed. São Paulo: Pearson Addison Wesley, 2004.

LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica** / Eva Maria Lakatos, Maria de Andrade Marconi. 5. ed. reimpr. São Paulo: Atlas, 2011.

LARSON, Ron; FARBER, Betsy. **Estatística Aplicada** . 6. ed. São Paulo: Person, 2016

MARTINS, Julia Cadaval. **A organização do poder estatal e o desenvolvimento econômico: a hipótese da descentralização diante da experiência brasileira**. 2010, 134 f. Dissertação (Mestrado)- Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro,



2010a. Disponível em: [http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/16098/16098\\_1.PDF](http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/16098/16098_1.PDF) Acesso em: 22 out. 2015.

MARTINS, Teonio Wellington. **Transferências Voluntárias no Brasil: critérios para distribuição de recursos para os municípios e estados brasileiros.** Artigo apresentado ao Instituto Serzedello Corrêa – ISC/TCU para Especialização em Orçamento Público. Brasília, DF, nov. 2010b. 2010. Disponível em: [http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/16098/16098\\_1.PDF](http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/16098/16098_1.PDF) Acesso em: 22 out. 2015.

OLIVEIRA, Nelcilândia Pereira de. **A importância da gestão de transferências voluntárias na redução da pobreza.** III Congresso CONSAD de Gestão Pública. Painel 48/188 Brasília, DF, mar. 2010. Disponível em: <http://consad.org.br/evento/iii-congresso/> Acesso em: 12 out. 2016

RECH, Adir Ubaldo. **A exclusão social e o caos das cidades:** um fato cuja solução também passa pelo direito como instrumento de construção de um projeto de cidade sustentável. Caxias do Sul, RS: Educs, 2007.

ZANELLA, Liliane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e pesquisa em administração.** 2. ed. Florianópolis: UFSC, 2012.