



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**  
**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ – UFPI**  
**PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO - PRPG**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS – CCHL**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA - PPGP**



**RENATO SANTOS CHAVES**

**ANÁLISE DA GESTÃO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO NO  
PERÍODO 2008-2016**

**TERESINA – PI**

**2018**

**RENATO SANTOS CHAVES**

**ANÁLISE DA GESTÃO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO NO  
PERÍODO 2008-2016**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Piauí como requisito para a obtenção do título de mestre em Gestão Pública.

**Área de concentração:** Gestão Pública para o Desenvolvimento Regional

**Orientador:** Prof. Dr. Eulálio Gomes Campelo Filho

**TERESINA – PI**

**2018**

FICHA CATALOGRÁFICA  
Universidade Federal do Piauí  
Centro de Ciências Humanas e Letras  
Serviço de Processamento Técnico

C512a Chaves, Renato Santos.  
Análise da gestão das transferências voluntárias da União no período  
2008-2016 / Renato Santos Chaves. -- 2018.  
101 f. : il.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Piauí, Centro de  
Ciências Humanas e Letras, Programa de Pós-Graduação em Gestão  
Pública, Teresina, 2018.

“Orientação: Prof. Dr. Eulálio Gomes Campelo Filho.”

1. Gestão pública - Transferências voluntárias. 2. Sistema de Gestão  
de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (SICONV).  
3. Controle Social. I. Título.

CDD 352.439

RENATO SANTOS CHAVES

## ANÁLISE DA GESTÃO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO NO PERÍODO 2008-2016

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Universidade Federal do Piauí, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

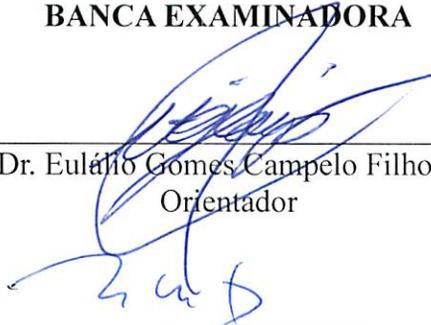
Área de Concentração: Gestão Pública para o Desenvolvimento Regional.

Linha de Pesquisa: Organizações e Desenvolvimento Regional.

Orientador: Prof. Dr. Eulálio Gomes Campelo Filho.

Aprovado em 28 de junho de 2018.

### BANCA EXAMINADORA



---

Prof. Dr. Eulálio Gomes Campelo Filho (UFPI)  
Orientador

---

Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos (UFPI)  
Examinador Interno



---

Prof. Dr. Josimar Alcântara de Oliveira (UESPI)  
Examinador Externo

## DEDICATÓRIA

À Renata Joyce Soares Barbosa Lima Chaves (*in memoriam*), minha fonte de inspiração e superação. Em seu nome e de todos os demais que, de alguma forma, contribuíram para materializar esta, árdua, mas, gratificante empreitada.

## RESUMO

Este trabalho analisa a gestão das transferências voluntárias da União no período 2008 a 2016, cadastradas e operadas no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (SICONV). A execução de programas federais de caráter local poderia ser delegada a Estados, Municípios e/ou Organizações Não Governamentais (ONGs), mediante convênios, previstos na reforma administrativa de 1967, e a administração federal deveria incumbir-se do controle e fiscalização desses repasses. No decorrer do tempo, os entes públicos ficaram dependentes cada vez mais de recursos federais e as normas sobre o acesso a estas transferências sofreram relevantes modificações, inclusive em razão da inovação tecnológica na administração pública. Com o advento do SICONV em 2008, os interessados em obter recursos de transferências voluntárias deveriam ter seus projetos previamente aprovados pelos órgãos concedentes, inclusive convênios originados de emendas parlamentares. Assim, diante da possibilidade de obter dados diretamente do SICONV, esta pesquisa procurou analisar como os interessados podem ter acesso aos recursos de convênios e contratos de repasse da União, qual o grau de interferência das emendas parlamentares no volume de recursos disponibilizados, qual o grau de sucesso na execução destas transferências, descrevendo e compreendendo, antes, o histórico normativo e as inovações sobre transferências voluntárias. Utilizou-se software de gerenciamento de dados denominado *Business Intelligence* para a geração de informações e análises. Foi possível construir indicadores para análises, a exemplo da qualidade das propostas apresentadas e o grau de sucesso das transferências voluntárias. A pesquisa demonstrou que os interessados que possuem maior capacidade técnica e administrativa tendem a ter suas propostas aprovadas em detrimento daqueles que apresentam propostas com falhas. As unidades da federação que mais receberam recursos de transferências voluntárias no período analisado, considerando Estados, Municípios, Consórcios Públicos, Empresas Públicas/Sociedade de Economia Mista e ONGs, foram São Paulo, Minas Gerais, Bahia, Pernambuco e Rio Grande do Sul. Os entes públicos que apresentaram menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) e menores Produtos Internos Brutos (PIB) não se beneficiaram com volumes maiores de recursos. Os valores de transferências voluntárias da União oriundos de emendas parlamentares corresponderam a apenas 29% (vinte e nove por cento) do montante empenhado no período analisado, evidenciando que esta origem de recursos não se sobressai sobre a propostas de iniciativa própria dos entes. Cada Região Geográfica do Brasil conta com análise específica neste trabalho sobre a gestão das transferências voluntárias. Novas pesquisas podem ser desenvolvidas com mais especificidade sobre os tipos de instrumentos firmados e a natureza jurídica dos convenientes, gerando informações atualizadas, fato que possibilita o fortalecimento do controle social.

**Palavras-chave:** Transferências Voluntárias. SICONV. Controle Social.

## ABSTRACT

This paper analyzes the management of voluntary transfers of the Federal Government in the period 2008 to 2016, registered and operated in the System of Management of Agreements and Transfer Contracts of the Federal Government (SICONV). Local federal programs could be delegated to States, Municipalities and / or Non-Governmental Organizations (NGOs) through agreements foreseen in the administrative reform of 1967, and the federal administration should be in charge of the control and supervision of these transfers. Over time, public entities have become increasingly dependent on federal resources, and the rules on access to these transfers have undergone significant changes, including technological innovation in public administration. With the advent of SICONV in 2008, those interested in obtaining funds from voluntary transfers should have their projects previously approved by the granting bodies, including agreements stemming from parliamentary amendments. Thus, given the possibility of obtaining data directly from the SICONV, this research sought to analyze how stakeholders can access the resources of agreements and contracts of transfer of the Union, how much interference the parliamentary amendments in the volume of resources made available, what degree successful implementation of these transfers, describing and understanding, rather, the normative track record and the innovations on voluntary transfers. Data management software called Business Intelligence was used for generating information and analysis. It was possible to construct indicators for analysis, such as the quality of the proposals presented and the degree of success of voluntary transfers. The research has shown that stakeholders who have greater technical and administrative capacity tend to have their proposals approved to the detriment of those who submit proposals with failures. The units of the federation that received the most funds from voluntary transfers in the analyzed period, considering States, Municipalities, Public Consortia, Public Companies / Sociedade de Economia Mista and ONGs, were São Paulo, Minas Gerais, Bahia, Pernambuco and Rio Grande do Sul. (HDI) and lower Gross Domestic Product (GDP) did not benefit from larger volumes of resources. The amounts of voluntary transfers from the Union resulting from parliamentary amendments corresponded to only 29% (twenty-nine percent) of the amount committed during the analyzed period, showing that this source of funds does not stand out from the entities' own initiative proposals. Each Geographic Region of Brazil has specific analysis in this work on the management of voluntary transfers. New research can be developed with more specificity on the types of instruments signed and the legal nature of the convenentes, generating new information, fact that makes possible the strengthening of social control.

**Keywords:** Voluntary Transfers. SICONV. Social Control.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### FIGURAS

<b>Figura 01</b>	- Espécie de transferências de recursos financeiros da União	24
<b>Figura 02</b>	- Fluxo Resumido para Acesso às Transferências Voluntárias da União	33
<b>Figura 03</b>	- Mapa do Brasil apresentando regiões com menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH), na cor laranja (à esquerda) e maiores Produtos Internos Brutos (PIB), na cor azul escuro (à direita)	49
<b>Figura 04</b>	- Principal Ministério repassador de recursos por Unidade da Federação	57

### QUADROS

<b>Quadro 01</b>	- Pesquisa sobre trabalhos relacionados ao tema – 2008 a 2016	17
<b>Quadro 02</b>	- Visão geral da Portaria Interministerial n. 424 de 30/12/2016	30
<b>Quadro 03</b>	- Maiores repassadores de recursos para os Estados da Região Norte	64
<b>Quadro 04</b>	- Maiores repassadores de recursos para os Estados da Região Nordeste	71
<b>Quadro 05</b>	- Maiores repassadores de recursos para os Estados da Região Sul	79
<b>Quadro 06</b>	- Comparativo de recursos de transferências voluntárias entre municípios com maior e menor IDH-M da Região Sul	80
<b>Quadro 07</b>	- Maiores repassadores de recursos para os Estados da Região Sudeste	85
<b>Quadro 08</b>	- Comparativo de recursos de transferências voluntárias entre municípios com maior e menor IDH-M da Região Sudeste	87
<b>Quadro 09</b>	- Maiores repassadores de recursos para os Estados da Região Centro-Oeste	92
<b>Quadro 10</b>	- Comparativo de recursos de transferências voluntárias entre municípios com maior e menor IDH-M da Região Centro-Oeste	93

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 01</b>	- Comparação de recursos empenhados entre transferências voluntárias e transferências obrigatórias do Programa de Aceleração do Crescimento	34
<b>Gráfico 02</b>	- Quantidade percentual de Contratos de Repasse e Convênios, comparado com os valores empenhados desses instrumentos no período 2008-2016	44
<b>Gráfico 03</b>	- Quantidade de Contratos de Repasse e Convênios, comparado com os valores empenhados destes instrumentos no período 2008-2016	45
<b>Gráfico 04</b>	- Unidades da Federação beneficiadas com recursos de transferências Voluntárias da União (valores empenhados entre 2008 e 2016)	48
<b>Gráfico 05</b>	- Propostas cadastradas no Siconv com percentuais de propostas assinadas e/ou rejeitadas	50
<b>Gráfico 06</b>	- Indicador do grau de sucesso na obtenção de recursos de transferências voluntárias da União no período 2008-2016	51
<b>Gráfico 07</b>	- Indicador do grau de sucesso na obtenção de recursos de transferências voluntárias da União no período 2008-2016, por Unidade da Federação, em ordem decrescente	52
<b>Gráfico 08</b>	- Situação da execução dos Convênios e Contratos de Repasse no período 2008-2016	52
<b>Gráfico 09</b>	- Indicador de Qualidade da Gestão de Prestação de Contas das Transferências Voluntárias no período 2008-2016	54
<b>Gráfico 10</b>	- Valores médios dos instrumentos de Transferências Voluntárias no período 2008-2016	54
<b>Gráfico 11</b>	- Representação dos valores empenhados por Ministério, valor médio dos instrumentos e quantidade de instrumentos assinados	56
<b>Gráfico 12</b>	- Quantidade de instrumentos firmados por tipo de natureza jurídica dos convenientes e respectivos valores médios dos instrumentos	58
<b>Gráfico 13</b>	- Situação da gestão das transferências voluntárias no Norte	63
<b>Gráfico 14</b>	- Cinco maiores repassadores de recursos de transferências voluntárias para a Região Norte	64
<b>Gráfico 15</b>	- Situação da gestão das transferências voluntárias no Nordeste	70
<b>Gráfico 16</b>	- Cinco maiores repassadores de recursos de transferências voluntárias para a Região Nordeste	71
<b>Gráfico 17</b>	- Situação da gestão das transferências voluntárias no Sul	77
<b>Gráfico 18</b>	- Cinco maiores repassadores de recursos de transferências voluntárias para a Região Sul	78
<b>Gráfico 19</b>	- Situação da gestão das transferências voluntárias no Sudeste	84
<b>Gráfico 20</b>	- Cinco maiores repassadores de recursos de transferências voluntárias para a Região Sudeste	85
<b>Gráfico 21</b>	- Situação da gestão das transferências voluntárias no Centro-Oeste	90
<b>Gráfico 22</b>	- Cinco maiores repassadores de recursos de transferências voluntárias para a Região Centro-Oeste	91

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 01</b>	- Dados do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv)	43
<b>Tabela 02</b>	- Valores Empenhados de Transferências Voluntárias, por Unidade da Federação, em ordem decrescente, no período 2008-2016	46
<b>Tabela 03</b>	- Valores empenhados para as Unidades da Federação 2008-2016	48
<b>Tabela 04</b>	- Valores empenhados, quantidade de instrumentos repassados e valor médio dos instrumentos	55
<b>Tabela 05</b>	- Indicadores sociais e econômicos das Grandes Regiões	59
<b>Tabela 06</b>	- Tipo de Instrumento de Transferência Voluntária, Quantidade e Valor Empenhado	61
<b>Tabela 07</b>	- Natureza Jurídica dos Convenentes, quantitativos de instrumentos e valores empenhados	61
<b>Tabela 08</b>	- Unidades da Federação da Região Norte do Brasil com valores empenhados	63
<b>Tabela 09</b>	- Comparativo de recursos de transferências voluntárias entre municípios com maior e menor IDH-M da Região Norte	66
<b>Tabela 10</b>	- Comparativo de recursos de transferências voluntárias entre municípios com maior e menor Renda <i>per capita</i> da Região Norte	66
<b>Tabela 11</b>	- Tipo de Instrumento de Transferência Voluntária, Quantidade e Valor Empenhado	68
<b>Tabela 12</b>	- Natureza Jurídica dos Convenentes, quantitativos de instrumentos e valores empenhados	68
<b>Tabela 13</b>	- Unidades da Federação da Região Nordeste do Brasil com valores empenhados de transferências voluntárias, quantidade de instrumentos e valores médios	70
<b>Tabela 14</b>	- Comparativo de recursos de transferências voluntárias entre municípios com maior e menor IDH-M da Região Nordeste	73
<b>Tabela 15</b>	- Comparativo de recursos de transferências voluntárias entre municípios com maior e menor Renda <i>per capita</i> da Região Nordeste	74
<b>Tabela 16</b>	- Tipo de Instrumento de Transferência Voluntária, Quantidade e Valor Empenhado	75
<b>Tabela 17</b>	- Natureza Jurídica dos Convenentes, quantitativos de instrumentos e valores empenhados	76
<b>Tabela 18</b>	- Unidades da Federação da Região Sul do Brasil com valores empenhados de transferências voluntárias, quantidade de instrumentos e valores médios	78
<b>Tabela 19</b>	- Tipo de Instrumento de Transferência Voluntária, Quantidade e Valor Empenhado	82
<b>Tabela 20</b>	- Natureza Jurídica dos Convenentes, quantitativos de instrumentos e valores empenhados	82
<b>Tabela 21</b>	- Unidades da Federação da Região Sudeste do Brasil com valores empenhados de transferências voluntárias, quantidade de instrumentos e valores médios	84
<b>Tabela 22</b>	- Tipo de Instrumento de Transferência Voluntária, Quantidade e Valor Empenhado	88
<b>Tabela 23</b>	- Natureza Jurídica dos Convenentes, quantitativos de instrumentos e valores empenhados	88
<b>Tabela 24</b>	- Unidades da Federação da Região Centro-Oeste do Brasil com valores empenhados de transferências voluntárias, quantidade de instrumentos e valores médios	91

## LISTA DE SIGLAS

AC	- Acre
AL	- Alagoas
BI	- Business Intelligence
BSPN	- Balanço do Setor Público Nacional
CAPES	- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCHL	- Centro de Ciências Humanas e Letras
CGPAC	- Comitê Gestor do PAC
CIMVALES	- Consórcio Intermunicipal Norte Mineiro de Desenvolvimento Regional dos Vales do Carinhonha, Cocha, Peruacu, Japoré e São Francisco
CSV	- Comma-Separated Values
CTCEA	- Organização Brasileira para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Controle do Espaço Aéreo
DF	- Distrito Federal
ENAP	- Escola Nacional de Administração Pública
FCO	- Fundos Constitucionais de Financiamentos da região Centro-Oeste
FDA	- Fundo de Desenvolvimento da Amazônia
FUNE	- Fundo de Desenvolvimento do Nordeste
FNE	- Fundos Constitucionais de Financiamentos da região Nordeste
FNO	- Fundos Constitucionais de Financiamentos da região Norte
FPE	- Fundos de Participação dos Estados
FPM	- Fundos de Participação dos Municípios
FUNASA	- Fundação Nacional de Saúde
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	- Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M	- Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IN	- Instrução Normativa
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LC	- Lei Complementar
LDO	- Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	- Lei de Responsabilidade Fiscal
MA	- Maranhão
MG	- Minas Gerais
MPOG	- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MS	- Mato Grosso do Sul
MT	- Mato Grosso
N	- Norte
NE	- Nordeste
OBTV	- Ordem Bancária de Transferência Voluntária
OGU	- Orçamento Geral da União
ONGs	- Organizações Não-Governamentais
PA	- Pará
PC	- Prestação de Contas

## LISTA DE SIGLAS

PDM	-	Plano Diretor Municipal
PE	-	Pernambuco
PI	-	Portaria Interministerial
PIB	-	Produto Interno Bruto
PAC	-	Programa de Aceleração do Crescimento
PNDR	-	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PPGP	-	Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública
PR	-	Paraná
PRPG	-	Pró-Reitoria de Ensino de Pós-Graduação
RR	-	Roraima
RS	-	Rio Grande do Sul
SC	-	Santa Catarina
SIAFI	-	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SICONV	-	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal
STN	-	Secretaria do Tesouro Nacional
SP	-	São Paulo
SUS	-	Sistema Único de Saúde
TCU	-	Tribunal de Contas da União
TO	-	Tocantins
UF	-	Unidade da Federação
UFPI	-	Universidade Federal do Piauí

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	13
<b>2</b>	<b>EMBASAMENTO TEÓRICO</b>	20
2.1	Federalismo Fiscal	20
2.2	Descentralização de Recursos Públicos	21
2.3	Transferências Voluntárias	25
2.4	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (Siconv)	35
<b>3</b>	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b>	38
3.1	Classificação da pesquisa	38
3.2	Fonte de dados da pesquisa	39
3.3	Procedimentos da pesquisa	40
3.4	Análise dos dados	40
<b>4</b>	<b>ANÁLISE DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO</b>	42
4.1	Transferências Voluntárias em números	42
4.2	Distribuição dos Recursos de Transferências Voluntárias entre as Unidades da Federação	46
4.3	Distribuição dos Recursos de Transferências Voluntárias nas grandes regiões geográficas	58
4.3.1	Região Norte	60
4.3.2	Região Nordeste	67
4.3.3	Região Sul	74
4.3.4	Região Sudeste	81
4.3.5	Região Centro-Oeste	87
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b>	95
	<b>REFERÊNCIAS</b>	98

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) estabelece que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos entre si. Em termos econômico-financeiros, esses entes federativos possuem competência própria para arrecadar receitas e executar despesas em prol da geração de bens e serviços públicos.

Contudo, os recursos arrecadados não são equânimes entre os 5.570 municípios, 26 estados, Distrito Federal e União. Por consequência, os recursos próprios, aqueles de competência de cada um dos entes federativos, são, na maioria das unidades, insuficientes para a gestão das políticas públicas locais, devendo a União intervir nessa dinâmica, redistribuindo-os para mitigar as desigualdades regionais (BIDERMAN, 2004).

Em decorrência desse fenômeno, são observadas grandes disparidades econômicas e sociais nas regiões do Brasil. Relativamente à produção econômica, verifica-se que o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* na região Sudeste, a região mais rica, representa 139% da média nacional em 1989 e 131% em 2010. O PIB *per capita* da região mais pobre, o Nordeste, era apenas 43% da média nacional em 1989 e 48% em 2010. Seriam necessários cerca de cinquenta anos para o PIB *per capita* do Nordeste atingir 75% do PIB *per capita* nacional. (RESENDE, 2014).

Ressalta-se que essas informações possuem natureza estritamente econômica, principalmente de incentivo à geração de emprego e renda via industrialização e oferta de serviços pelo setor privado, constatação que, por si só, não anula a finalidade que outras modalidades de transferências possuem, visando à diminuição das desigualdades regionais, a exemplo da oferta de bens públicos pelos governos com o objetivo de melhorar as condições de vida da população, a exemplo, também, de saneamento básico e melhoria da infraestrutura em educação e saúde.

Teóricos, como Amartya Sen (2010), no entorno discursivo dessa questão, concebe desenvolvimento como uma processualidade capaz de expandir, concretamente, as liberdades pessoais, mediante a implementação de dispositivos como a industrialização, o avanço tecnológico ou a modernização social, que no seu bojo facultam às pessoas, cumprindo, desse modo, o previsto constitucionalmente, se beneficiarem, dentre outros, da oferta de educação e saúde, bem como acessarem ao direito de participação nas discussões e averiguações públicas.

Com o condão de proporcionar a distribuição de recursos entre os entes federativos, visando ao desenvolvimento econômico e/ou social, as receitas tributárias arrecadadas são distribuídas, segundo regramento constitucional. O tema é bastante complexo em razão das espécies das transferências intergovernamentais existentes, que podem ser: *i*) constitucionais, *ii*) legais ou *iii*) discricionárias. Estas últimas são ainda subdivididas em: *i*) voluntárias, *ii*) por delegação e *iii*) específicas (BRASIL, 2014b).

Registra-se, a propósito, que o item transferências voluntárias, normatizada na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), em seu art. 25, como sendo 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, encontra-se contemplado, no presente trabalho, em razão das inovações normativas, a exemplo do Decreto n. 6.170/2007 e da implementação de sistema informatizado, a partir de 2008, perspectivando maior controle e transparência na aplicação dessa modalidade de recursos federais.

Para ter acesso às transferências voluntárias os interessados, entes públicos e/ou privados sem fins lucrativos, devem apresentar aos órgãos e entidades concedentes dos recursos propostas, planos de trabalhos e projetos técnicos contendo a descrição do objeto, a justificativa, a indicação do público alvo, a estimativa dos recursos a serem aplicados, bem como informações relativas à sua capacidade técnica e gerencial.

Avaliar a gestão das transferências voluntárias por entes federativos permite identificar regiões, estados e municípios que se destacam ou não na obtenção de recursos públicos concedidos pela União no intuito de fomentar o desenvolvimento local e regional, consubstanciando-se, nesse sentido, em relevante tema para pesquisa. Assim, estudos sobre transferências de recursos concentram-se na espécie transferências constitucionais, principalmente no que tange à formação dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Fundos de Participação dos Municípios (FPM), possivelmente em razão da geração do relevante aumento dos recursos locais e consequente diminuição das disparidades (BIDERMAN, 2004).

O papel redistributivo do governo federal parece ser uma condição para reduzir desigualdades interjurisdicionais de receita e, por consequência, a desigualdade de acesso dos cidadãos a serviços públicos no interior de um Estado-nação. Na ausência dessas transferências, a capacidade dos municípios brasileiros para prover serviços públicos seria altamente desigual (ARRETCHE, 2010).

Especificamente, quanto às transferências voluntárias (espécie de transferências discricionárias), estudos, segundo Torres (2012, p. 72), abordam que são transferências negociadas, servindo em boa medida como moeda de troca por apoio político, originadas principalmente de emendas parlamentares, a esse respeito, afirma:

Em uma situação ideal, essas transferências voluntárias ocorreriam em função das necessidades da população, dos programas de governo, de prioridades da administração, de carências dos municípios etc. Na prática, porém, essas transferências ocorrem sem qualquer critério técnico ou avaliação de prioridades por parte da administração, servindo muito mais como instrumento de barganha política entre Executivo e Legislativo. No Brasil, o instrumento jurídico mais utilizado para realizar as transferências voluntárias são os convênios, sendo boa parte dos recursos repassada mediante emendas parlamentares, que não passam por qualquer tipo de crivo ou análise técnica, prevalecendo os interesses políticos de balcão no incestuoso relacionamento entre Executivo e Congresso Nacional. Nesse caso, a capacidade de fiscalização do gasto governamental, principalmente o controle social, encontra vários empecilhos. Uma avaliação das transferências já realizadas via convênios evidencia de forma contundente as dificuldades da sociedade para atuar de maneira satisfatória quando o assunto é fiscalizar a administração pública.

O autor em comento tece críticas à maneira como se operam as transferências voluntárias, assinalando que, a rigor, não se efetivam para suprir uma necessidade da população, posto que não obedecem a nenhuma lista de prioridades em relação às carências dos municípios, não dão margem à fiscalização pela população, prevalecendo o poder de barganha política que se opera entre o Executivo e o Legislativo, configurando uma incestuosa prática, que, em outras palavras, caracteriza-se como antiética, antidemocrática e antissocial. .

Ferreira e Bugarin (2007, p. 12) argumentam que existe evidência empírica de que parte das receitas de transferências voluntárias recebidas pelos governos municipais é politicamente motivada, isto é, os municípios, na média, recebem maior volume de transferências voluntárias se o prefeito do município pertencer à coligação que elegeu o governador do estado ou ao mesmo partido que o Presidente da República.

Contudo, os argumentos acerca de tendências e interferências políticas precisam ser melhor esclarecidos, dadas as normas que regem o acesso a recursos públicos federais via transferências voluntárias, a partir de meados do ano de 2007 com a entrada em vigor do Decreto n. 6.170, de 25 de julho do ano de 2007, e a implementação do Sistema de Gerenciamento de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (Siconv). Há que se ressaltar que transferência voluntária não significam transferências de iniciativa exclusiva de emenda parlamentar. Recursos públicos originados de emendas parlamentares têm previsão constitucional, portanto, legais.

De 2008 a 2016 foram empenhados valores do Orçamento Geral da União (OGU) de aproximadamente R\$ 69 (sessenta e nove) bilhões em transferências voluntárias, sendo que 29% (vinte e nove por cento) desse valor correspondeu a transferências oriundas de emendas parlamentares.

Na atual situação econômica do país, em que as receitas públicas mal satisfazem as despesas, uma das alternativas mais viáveis para estados e municípios conseguirem investir em bens e serviços públicos é recorrer aos recursos oriundos de transferências voluntárias. Neste sentido, o presente trabalho desenvolveu-se mediante o intuito de responder à seguinte indagação: **Como as transferências voluntárias da União foram executadas no período 2008 a 2016?**

Partindo, pois, dessa questão central, delinearam-se os objetivos que dão suporte ao desenvolvimento da pesquisa, assim discriminados, objetivo geral: analisar a gestão das transferências voluntárias da União no período de 2008 a 2016; e objetivos específicos: a) conhecer o histórico normativo e as inovações recentes sobre as transferências voluntárias da União; b) descrever como os entes federativos e organizações não governamentais podem obter recursos das transferências voluntárias; c) verificar em que medida as transferências voluntárias são originadas de emendas parlamentares; d) identificar o grau de sucesso na execução das transferências voluntárias entre os entes federativos.

Desse modo, reforça-se o interesse em desenvolver o presente trabalho, colocando em realce sua relevância e importância para o conhecimento profissional e acadêmico, pois evidencia os formatos, os caminhos, pelos quais os entes federativos do Brasil captam e executam recursos originados de transferências voluntárias, podendo gerar informações sobre performances, tanto na proposição de projetos quanto na adequada prestação de contas dos recursos, além de incluir valores e ações governamentais executadas em âmbito nacional.

Outro fator que demarca sua relevância é a questão de colocar-se em discussão aspectos relacionados ao insucesso na execução das transferências voluntárias, tendo em vista que mais de 11.000 (onze mil) convênios e contratos de repasses foram anulados (10% do total), entre 2008 e 2016, o que denota possível incapacidade de gestão pelos entes federativos das transferências voluntárias. Adiciona-se, ainda, como relevante nesse entorno discursivo, a não aprovação da prestação de contas ou mesmo a omissão da prestação de contas pelos entes federados, culminando na grande quantidade de processos de tomadas de contas especiais que ingressam no Tribunal de Contas da União. (BRASIL, 2018).

Neste sentido, de posse dos dados disponibilizados no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) a partir de 2008, ano inicial de operação do mencionado sistema, até o ano de 2016, é possível gerar informações sobre a execução das transferências voluntárias e compreender possíveis dificuldades, assim como oportunidades de melhoria na aplicação dos recursos públicos federais. Para tanto, fez-se necessário buscar produções científicas relacionadas a essa temática, visitando o Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, oportunidade em que se constatou a presença de significativos estudos correlatos à temática proposta, conforme expressos no Quadro a seguir.

**Quadro 01 – Pesquisa sobre trabalhos relacionados ao tema – 2008 a 2016**

<b>Autor/titulação acadêmica</b>	<b>Título</b>	<b>Universidade</b>	<b>Ano</b>
Francisco José Pereira da Silva / Mestrado	Inovações Tecnológicas no Serviço Público Brasileiro: O caso do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV)	Universidade de Brasília (UnB)	2011
Danilo Bijos Crispim / Mestrado	Federalismo, Instituições Políticas e Relações Intergovernamentais: um estudo sobre elementos determinantes das Transferências Voluntárias da União para os municípios de Minas Gerais	Universidade de Brasília (UnB)	2013
Rodolfo Ferreira Ribeiro da Costa / Doutorado	O impacto das transferências constitucionais sobre o comportamento fiscal dos municípios brasileiros	Universidade Federal do Ceará	2013
Camila Prado Gerent / Mestrado	Modelo de estrutura para o trabalho com projetos no âmbito do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV: um estudo nas Secretarias do Estado de Santa Catarina	Universidade do Estado de Santa Catarina	2014
Renata Ignarra / Mestrado	Monitoramento de Recursos de Transferências Voluntárias na esfera municipal	Fundação Getúlio Vargas (RJ)	2014
Patrizia Jucara Ferreira Pancotto / Mestrado	A Percepção dos Servidores da Universidade Federal do Paraná (UFPR) sobre a Gestão de Convênios a partir do uso do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV)	Universidade do Vale do Itajaí	2015
Samuel de Oliveira Reis Goulart / Mestrado	Transferências Voluntárias da União: uma análise de eficiência em municípios mineiros	Universidade FUMEC / Faculdade de Ciências Empresariais	2015
Fernanda Pinheiro Pantoja / Mestrado	Gestão de Transferências Voluntárias: desafios e oportunidades na captação de recursos federais para o setor de resíduos sólidos do município de Belém/PA	Universidade Federal do Pará	2016
Katia Aline Moura de Souza / Mestrado	As transferências voluntárias da União e a produção de políticas públicas pelos	Fundação Universidade Federal do Piauí	2016

	municípios: uma análise sobre o transporte e a mobilidade urbana		
Paulo Roberto Magalhães Cordeiro / Mestrado	Transferências Voluntárias do Governo Federal: uma análise sobre a ótica de planejamento, de gestão e de controle	Universidade de Brasília (UnB)	2016
Luana Maria De Aguiar Silva / Mestrado	O Sistema de Gestão de Convênios do Governo Federal (SICONV) como instrumento para accountability: A visão de analistas e convenentes	Universidade Federal Fluminense	2017

Fonte: Banco de teses e dissertações CAPES (2017).

A despeito de significativos estudos correlatos à temática proposta neste trabalho, conforme demonstrado acima, deve-se ressaltar que a maioria dos estudos analisados se concentrou em temas pontuais e/ou com escopo local. Com a maturidade da gestão das transferências voluntárias no âmbito do Sistema Siconv, desde 2008, este trabalho, em específico, proporcionará visão geral, nacional e regional do volume de recursos executados, possibilitando a extração de informações, produção de indicadores, fomento à transparência governamental e ao controle social.

Desse modo, no contexto das discussões e compreensões sobre análise da gestão das transferências voluntárias da União no período de 2008 a 2016, esta dissertação se encontra estruturada em cinco seções, assim denominadas: Introdução, Embasamento teórico, Procedimentos metodológicos, Análise das transferências voluntárias da União e Conclusão, como, a seguir são detalhadas/descritas.

A Seção 1, intitulada Introdução, registra a questão que o estudo se propôs responder, o objeto de estudo, os objetivos orientadores da pesquisa, sua importância e relevância, colocando em realce elementos que justificam sua realização para o contexto social e econômico nacional, bem como levantamento de produções científicas relacionadas à temática em estudo, desenvolvidas no espaço temporal compreendido entre 2008 a 2016, segundo Banco de Teses e Dissertações da CAPES (2017).

A Seção 2, denominada Embasamento Teórico, contém discussões teóricas com fundamento no federalismo fiscal, transferências intergovernamentais e políticas de desenvolvimento de acordo com o Plano Plurianual federal.

A Seção 3, cognominada Procedimentos Metodológicos, detalha os procedimentos metodológicos envolvidos durante a pesquisa, evidenciando como os dados foram extraídos, tratados e transformados em informações para propiciar as avaliações devidas sobre a gestão das transferências voluntárias da União.

A Seção 4, intitulada Análise das transferências voluntárias da União, expressa as interpretações e discussões relativas acerca dos resultados da pesquisa com demonstrações em gráficos e respectivas análises e avaliações das informações geradas.

E a Seção 5, sob a denominação Conclusão, apresenta as considerações e encaminhamentos finais da pesquisa embasadas pela teoria do federalismo, das transferências voluntárias e políticas de desenvolvimento regional, bem como possíveis sugestões para a melhoria da gestão das transferências voluntárias.

## 2 EMBASAMENTO TEÓRICO

Este capítulo apresenta 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.

Dessa forma, são delineados tópicos sobre o federalismo fiscal, a teoria da descentralização dos recursos públicos e a arquitetura das transferências intergovernamentais no Brasil, as especificidades das transferências voluntárias e as principais inovações na gestão das transferências voluntárias com a utilização da tecnologia da informação na concepção do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (Siconv).

### 2.1 Federalismo Fiscal

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.

O Estado tem como uma de suas funções primordiais a tributação e é por meio desta que os serviços e bens públicos são oferecidos à sociedade. No Brasil, o Sistema Tributário está desenhado na Constituição Federal de 1988 e regulamentado por diversas outras legislações, o que o torna um sistema labiríntico, até pela existência conjunta de três entes estatais com capacidade de tributar: citar os três entes.

A República Federativa do Brasil é formada pela União federal, Estados, Distrito Federal e Municípios. “Todos os entes possuem capacidade tributativa” (BIDERMAN, 2004, p. 463). Assim, cada ente governamental, respeitando a legislação tributária, pode instituir impostos, taxas e contribuições de melhoria decorrentes de obras públicas. A União, exclusivamente, além dos tributos mencionados, ainda pode instituir contribuições sociais e de intervenção do domínio econômico, o que lhe garante uma boa margem de arrecadação, bem acima do que arrecadam Estados e Municípios.

Segundo a Constituição Federal de 1988, a União é competente para instituir e arrecadar o imposto sobre a renda de produtos industrializados, importação, exportação, propriedade territorial rural e sobre operações financeiras e de grande fortuna. Os Estados têm competência sobre impostos de transmissão *causa mortis* e doação, operação de circulação de mercadorias

e propriedade de veículos automotores. Os Municípios, por sua vez, têm competência para instituir impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana, transmissão *inter vivos*, de bens imóveis e serviços de qualquer natureza. O Distrito Federal pode instituir tributos cumulativamente previstos para Estados e Municípios. Nesta lógica de arrecadação, a Constituição Federal instituiu a repartição de receitas tributárias, isto é, determinados percentuais dos impostos arrecadados devem ser repassados aos demais entes subnacionais.

## **2.2 Descentralização de Recursos Públicos**

Giambiagi e Além (2000), tratando do sistema federativo e do fenômeno da descentralização, esclarecem que existem três fatores principais que justificam o processo de descentralização fiscal, quais sejam: a) econômicos; b) culturais, políticos e institucionais e c) 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 proporção 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 (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000).

Ainda de acordo com Giambiagi e Além (2000), existem dois modelos de descentralização: a) o modelo do principal agente; e b) o modelo da eleição pública local. No que concerne ao 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 contas ao governo central e não ao contribuinte local, o que ocasiona falta de autonomia dos governos subnacionais. 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 (2000) possibilita compreender como o fluxo 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, que 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.

Em grande medida, os pequenos municípios, principalmente, são totalmente dependentes de ações federais no seu espaço territorial. Segundo informações disponibilizadas no Balanço do Setor Público Nacional (BSPN), exercício de 2016, 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, mais recentemente 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 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.

A operacionalização das transferências intergovernamentais está inserida normativamente na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), materializada no Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. O objetivo principal da PNDR é reduzir as desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, e deve orientar os programas e ações federais no Território Nacional.

Segundo o decreto instituidor da PNDR, a redução das desigualdades regionais se norteia pelas seguintes estratégias: i) estimular e apoiar processos e oportunidades de desenvolvimento regional, em múltiplas escalas; e ii) articular ações que, no seu conjunto, promovam uma melhor distribuição da ação pública e investimentos no Território Nacional, com foco particular nos territórios selecionados e de ação prioritária.

Os planos, programas e ações da PNDR voltados para a redução das desigualdades regionais e ampliação das oportunidades de desenvolvimento regional são executados, dentre outros, por meio dos seguintes instrumentos:

- I - Orçamento Geral da União;
- II - Fundos Constitucionais de Financiamentos das regiões Norte – FNO, Nordeste – FNE e do Centro-oeste – FCO;
- III - Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE e Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA, bem como outros fundos de desenvolvimento regional que venham a ser criados;

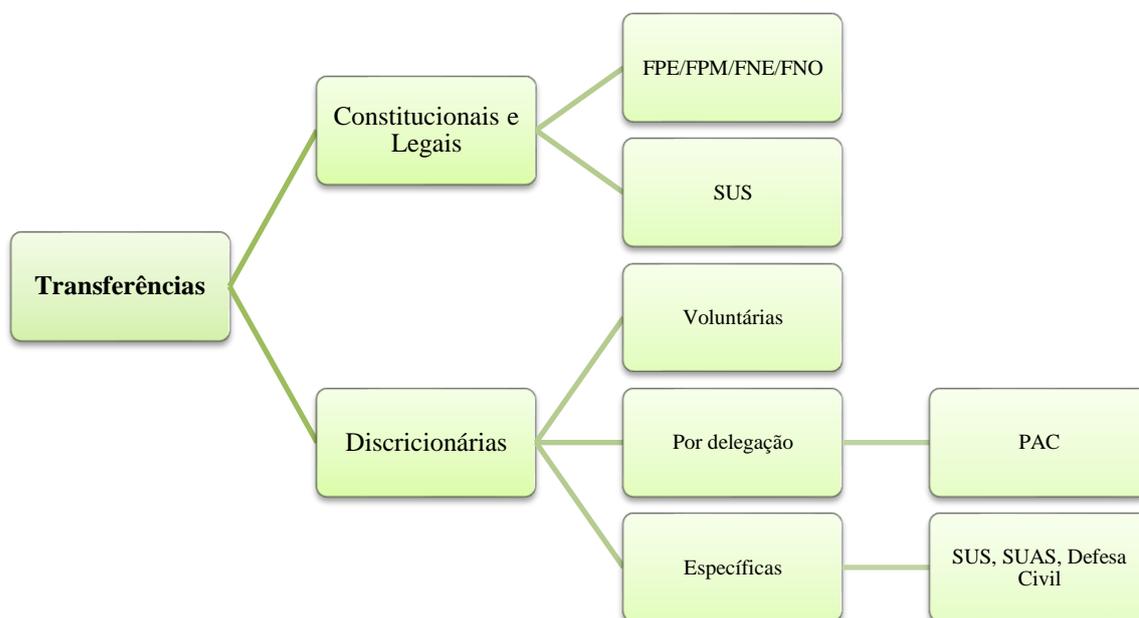
- IV - Outros Fundos especialmente constituídos pelo Governo Federal com a finalidade de reduzir as desigualdades regionais;
- V - Recursos de Agentes Financeiros Oficiais; e
- VI - Incentivos e Benefícios Fiscais.

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.

A Figura 01, a seguir, esquematiza as transferências de recursos da União para os entes subnacionais, podendo ser constitucionais e/ou legais ou discricionárias.

**Figura 01:** Espécie de transferências de recursos financeiros da União



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

Esta seção apresentou visão geral das transferências de recursos públicos da União para os entes subnacionais, destacando as transferências constitucionais, legais, discricionárias e suas subdivisões. Na seção seguinte o tema transferências voluntárias será aprofundado.

### 2.3 Transferências Voluntárias

Este tópico tem por objetivo apresentar a base normativa e as principais especificidades das transferências voluntárias em um contexto histórico com respaldo nas seguintes normas: Decreto-Lei n. 200/1967, Decreto n. 93.872/1986, Instrução Normativa STN n. 02/1993, Lei n. 8.666/1993, Instrução Normativa STN n. 01/1997, Lei Complementar n. 101/2000, Decreto n. 6.170/2007, Portaria Interministerial (PI) n. 424/2016 e Lei n. 13.473/2017.

As transferências voluntárias, espécie de transferência intergovernamental discricionária, são materializadas por instrumentos jurídicos denominados convênios, contratos de repasse ou termos de execução descentralizada. Desde 1967 as regras sobre essa modalidade de transferência financeira vêm sofrendo alterações e atualizações com vistas ao maior controle da aplicação dos recursos, bem como maior transparência social.

Como marco inicial, o Decreto-Lei n. 200, de 25/02/1967, que promoveu a organização da Administração Federal e estabeleceu diretrizes para a reforma administrativa, já previa, em seu art. 10, que a execução das atividades da administração federal deveria ser amplamente descentralizada, inclusive para as unidades da federação e para a iniciativa privada, mediante convênios, contratos ou concessões, em aderência ao princípio da descentralização.

Assim, essa norma previa que a execução de programas federais de caráter nitidamente local deveria ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos órgãos estaduais ou municipais incumbidos de serviços correspondentes, devendo a administração federal encarregar-se do controle e fiscalização da execução dos repasses.

Nessa perspectiva, o Decreto n. 93.872, de 23/12/1986 foi elaborado com a intenção de unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional. Essa medida possibilitou maior controle das finanças públicas no Brasil, uma vez que permitiu a racionalização da administração dos recursos financeiros, agilizando os processos de transferência e descentralização financeira, além dos pagamentos a terceiros (Secretaria do Tesouro Nacional, 2018).

O art. 48 do Decreto em comento prevê que os serviços de interesse recíproco dos órgãos e entidades da administração federal e de outras entidades públicas ou organizações particulares, poderiam ser executadas sob regime de mútua cooperação, mediante convênio, acordo ou ajuste.

Esta norma acrescentou, além do que estipulava o Decreto-Lei n. 200/1967, o acompanhamento e controle dos fluxos e aplicações dos recursos e a avaliação dos resultados

dos convênios, respaldados em relatórios parciais e finais de execução dos convênios, acompanhados de demonstrações financeiras. Este normativo foi revogado pelo Decreto n. 6.170/2007, que se encontra, ainda, nesta seção.

Em 1993, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) disciplinou, por meio da Instrução Normativa STN n. 02, de 19/04/1993 (IN STN 02/1993), a celebração de convênios de natureza financeira que dispunham por objeto a execução de projetos ou a realização de eventos.

Nesta instrução definiu-se que convênio é o instrumento que tenha como partes, de um lado, a administração federal direta, autárquica ou fundacional e, de outro, entidades públicas ou organizações particulares; e, por objetivo, a execução de programas, projetos ou eventos de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

A título de requisitos para celebração, a IN STN 02/1993 estipulou, no art. 2º da norma, que o convênio deveria ser proposto pelo interessado ao titular, ou autoridade delegado, do Ministério, órgão ou entidade responsável pelo programa, mediante apresentação de plano de trabalho contendo as seguintes informações:

- I - identificação do objeto a ser executado;
- II - metas a serem atingidas;
- III - etapas ou fases de execução, com previsão de início e fim de execução do objeto;
- IV - plano de aplicação do montante de recursos a ser desembolsado pela concedente dos recursos e a contrapartida financeira do proponente para cada projeto ou evento;
- V - cronograma de desembolso;
- VI - declaração do interessado de que não está em situação de mora ou de inadimplência junto a qualquer órgão ou entidade da administração pública federal direta ou indireta.

Segundo as regras da IN STN 02/1993, o interessado em firmar convênio, geralmente prefeito municipal ou governador de estado, deveria possuir conhecimento sobre programa de governo de determinado órgão ou entidade com previsão no Orçamento-Geral da União e propor o financiamento de projeto ou evento pretendido. Percebe-se, assim, a departamentalização na concessão dos recursos federais, ausência de visão geral da quantidade de convênios firmados em determinado exercício financeiro, bem como a pouca transparência na execução e prestação de contas dos recursos.

A lei de licitações e contratos, Lei n. 8.666, de 21/06/1993, estabeleceu no § 1º do art. 116 que a celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da administração pública depende de prévia aprovação do plano de trabalho proposto pela organização interessada.

Enquanto a IN STN 02/1993 exigia como requisito para a celebração de convênio apenas a apresentação de plano de trabalho com as respectivas informações detalhadas do projeto, a Lei n. 8.666/1993 começou a exigir do concedente dos recursos públicos a prévia aprovação do plano de trabalho, requisito que indica maior controle e efetividade na execução dos convênios federais.

Em janeiro de 1997 entrou em vigor nova instrução normativa da Secretaria do Tesouro Nacional em substituição à IN STN 02/1993. Trata-se da IN STN 01/1997, em vigor para os convênios celebrados até meados do ano de 2007, porém, revogada em 30/12/2016 pela Portaria Interministerial n. 424/2016.

A IN STN 01/1997 recebeu várias alterações ao longo do tempo, de acordo com as situações práticas que iam surgindo no decorrer da execução dos convênios, a exemplo da exigência de licença ambiental prévia quando o objeto envolvia obras e comprovação da propriedade de imóveis (terrenos e edificações) pelos entes públicos, quando da execução de obras e/ou benfeitorias nesses imóveis.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Lei Complementar n. 101 de 04/05/2000), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, reservou o Capítulo V, art. 25 e parágrafos, para tratar das transferências voluntárias.

Segundo a LRF, entende-se por transferência voluntária 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.

Recursos correntes são aqueles destinados ao custeio de determinados serviços, enquanto recursos de capital são aqueles destinados à construção ou aquisição de bens públicos. A lei esclarece que este tipo de transferência não se confunde com as demais transferências constitucionais e/ou legais.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu novas exigências para os entes públicos interessados em obter recursos oriundos de transferências voluntárias, sem prejuízo de outras exigências dispostas na Lei de Diretrizes Orçamentárias elaborada a cada exercício financeiro.

Os entes públicos concedentes dos recursos devem dispor de dotação específica para a execução das ações governamentais (programas e/ou projetos) previstas no seu orçamento anual, além de estarem impedidos de realizarem transferências voluntárias que tenham por finalidade o pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista.

Os entes beneficiários das transferências voluntárias devem estar adimplentes quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente recebidos. Também devem comprovar cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde; observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operação de crédito, inclusive por antecipação da receita, de inscrição em restos a pagar e de despesa total com pessoal; e previsão orçamentária de contrapartida.

Uma vez definido o objeto da transferência voluntária no pacto inicial, fica vedada a utilização de recursos em finalidade diversa da inicialmente prevista, em razão da dotação específica do ente transferidor, atendendo ao princípio orçamentário da legalidade.

Ressalta-se, ainda, que as transferências voluntárias que tenham por objeto ações relacionadas com as funções educação, saúde e assistência social não podem ser suspensas em razão do não cumprimento pelos entes beneficiários das exigências dispostas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

A operacionalização das transferências voluntárias, até o ano de 2007, seguia as orientações em vigor, principalmente a IN STN n. 01/1997. O cadastro dessas transferências era realizado no subsistema do Siafi denominado “transferências”. Cada órgão e entidade da administração pública federal lançava no módulo “cadastro de transferência” a descrição completa do objeto a ser executado e das metas a serem atingidas qualitativamente e quantitativamente, bem como ajustes na evolução ou não da execução dos repasses.

Diante deste ambiente de controle acerca da gestão das transferências voluntárias, o Tribunal de Contas da União (TCU), no ano de 2005, decidiu realizar auditoria com o objetivo de verificar a regularidade de recursos federais repassados a Organizações Não-Governamentais (ONGs), compreendendo o período de 1999 a 2005, via convênios, contratos de repasse e instrumentos similares.

Nesta auditoria, o TCU determinou, no âmbito do Acórdão 2.066/2006-Plenário (Sessão de 08/11/2006), que o Poder Executivo Federal, por intermédio do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, deveria apresentar ao órgão de controle externo estudo

técnico para a implementação de sistema de informática em plataforma web que permitisse o acompanhamento on-line de todos os convênios e outros instrumentos jurídicos utilizados para transferir recursos federais a outros entes federados e entidades do setor privado, contendo todas as fases do pacto, desde a proposição até a prestação de contas final, em atendimento ao princípio da transparência e ao fomento ao controle social.

Para atendimento da determinação do TCU, o governo federal necessitava formalizar, além do sistema informatizado, novas regras para regular a execução das transferências voluntárias. Este momento, portanto, foi o divisor entre o modo antigo e o novo, totalmente informatizado, de gestão das transferências voluntárias.

Nesse sentido, o Poder Executivo Federal elaborou o Decreto n. 6.170, de 25/07/2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.

Este decreto entrou completamente em vigor em 1º/07/2008, subdividido nos seguintes capítulos: I - Das Disposições Gerais; II - Das Normas de celebração, acompanhamento e prestação de contas; III - Do Sistema de gestão de convênios e contratos de repasse - Siconv e portal dos convênios; IV - Da padronização dos objetos; V - Das disposições finais e transitórias.

Em 29/05/2008 entrou em vigor a Portaria Interministerial n. 127, ato conjunto dos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Fazenda e do Controle e da Transparência. Esta portaria estabelecia normas para execução do disposto no Decreto n. 6.170/2007.

Após a Portaria Interministerial n. 127/2008, ainda vigorou a Portaria Interministerial n. 507/2011, e, atualmente, vigora a Portaria Interministerial n. 424, de 30/12/2016, que, por sua vez, revogou a PI 507/2011 e a IN STN 01/1997.

A Portaria Interministerial n. 424/2016, dos Ministérios de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; da Fazenda e da Transparência Fiscalização e Controladoria-Geral da União, estabelece normas para execução das transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, conforme previsto do Decreto n. 6.170/2007.

A PI n. 424/2016 está subdividida em cinco títulos e respectivos capítulos conforme visão geral apresentada no Quadro abaixo:

<b>Portaria Interministerial n. 424/2016</b>	
Título I Das Disposições Gerais	Capítulo I - Das definições de competências e responsabilidades no âmbito das Transferências da União
	Capítulo II - Do chamamento público
	Capítulo III - Das vedações
	Capítulo IV - Da plurianualidade
	Capítulo V - Do consórcio público
Título II Do Cadastramento, Da Proposta de Trabalho, Da Contrapartida, Do Plano de Trabalho e Do Projeto Básico e Termo de Referência	Capítulo I - Do cadastramento
	Capítulo II - Da proposta de trabalho
	Capítulo III - Da contrapartida
	Capítulo IV - Do plano de trabalho
	Capítulo V - Do projeto básico e do termo de referência
Título III Da Celebração	Capítulo I - Das condições para a celebração
	Capítulo II - Da formalização do instrumento
	Capítulo III - Da análise e assinatura do termo
	Capítulo IV - Da publicidade
	Capítulo V - Da alteração
Título IV Da Execução	Capítulo I - Das disposições gerais
	Capítulo II - Da contratação com terceiros <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Seção I - Da contratação por entidades privadas sem fins lucrativos</li> <li><input type="checkbox"/> Seção II - Da contratação por órgãos e entidades da administração pública</li> </ul>
	Capítulo III - Dos pagamentos

	Capítulo IV - Do acompanhamento
	Capítulo V - Da prestação de contas
	Capítulo VI - Do regime simplificado
	Capítulo VII - Da denúncia e Da rescisão
	Capítulo VIII - Tomada de contas especial
Título V Das Disposições Finais	

Fonte: Portaria Interministerial n. 424 de 30/12/2016.

A Lei n. 13.473, de 08/08/2017, dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária do ano de 2018. Na prática, em cada exercício financeiro, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece critérios sobre transferências de recursos da União para o setor privado, mediante subvenções sociais, contribuições correntes e de capital e auxílios, além das transferências voluntárias.

Regra geral, é exigência da LDO que o ente federativo que pretenda receber recursos federais oriundos de transferências voluntárias deve comprovar, no seu orçamento anual, a previsão de contrapartida.

A contrapartida, exclusivamente financeira, será estabelecida em termos de percentuais do valor previsto no instrumento de transferência voluntária, considerando-se a capacidade financeira da unidade beneficiada e seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), conforme limites previstos na LDO.

O mínimo de contrapartida financeira exigida para municípios com até cinquenta mil habitantes é de 0,10% do valor do convênio ou contrato de repasse. Neste caso, um convênio de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), por exemplo, exigiria uma contrapartida no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais), segundo as regras da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Percebe-se, assim, a importância do planejamento dos entes municipais e/ou estaduais no financiamento das ações governamentais em âmbito local com recursos federais. Determinada ação governamental como, por exemplo, a pavimentação de uma via pública, deve ser identificada na relação de programas de governo da União para que o interessado possa ter acesso aos recursos via ministérios, diretamente, ou por intermédio de emendas parlamentares.

O acesso às transferências voluntárias da União se dá de forma informatizada pelo Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv). Para tanto, os órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos (organizações não governamentais) deverão realizar cadastramento prévio no Siconv, via internet, informando os dados cadastrais do ente e dos dirigentes responsáveis.

A etapa seguinte, conforme previsto na Portaria Interministerial n. 424/2016, consiste na apresentação de proposta de trabalho pelo interessado contendo a descrição do objeto, a justificativa, a indicação do público alvo, a estimativa dos recursos do concedente (órgão ou entidade federal), a contrapartida, bem como as informações relativas à capacidade técnica e gerencial do interessado.

Sendo aprovada a proposta, o passo seguinte é a celebração do instrumento de transferência voluntária, que pode ser convênio, contrato de repasse ou termo de parceria.

Já a execução do instrumento pelo interessado/beneficiário consiste na contratação de terceiros, efetivação de pagamentos, acompanhamento do cronograma de execução e prestação de contas dos valores recebidos.

O fluxo que os interessados em transferências voluntárias da União devem seguir está representado, resumidamente, na Figura seguinte, em conformidade com as normas em vigor:



Fonte: Portaria Interministerial n. 424 de 30/12/2016.

Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal, para o ente público obter recursos da União via transferências voluntárias é necessário o atendimento a diversos requisitos de gestão financeira local, conforme já detalhado acima. No caso, entes públicos inadimplentes com essas regras, estão impedidos de obter tais recursos.

Contudo, uma nova modalidade de transferência de recursos foi instituída a partir de 2007. Trata-se de termo de compromisso para a execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Nesta modalidade de transferência não há exigência para que o ente público esteja adimplente nos termos exigidos na LRF.

O PAC foi instituído pelo Decreto n. 6.025, de 22/01/2007, tendo como objetivo o estímulo ao investimento privado e a ampliação dos investimentos em infraestrutura com medidas voltadas à melhoria da qualidade do gasto público e ao controle da expansão dos gastos correntes na administração pública federal.

A Lei n. 11.578, de 26/11/2007, regulamenta as transferências obrigatórias de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do PAC. O Comitê Gestor do PAC (CGPAC) definirá as ações a serem efetivadas via transferências obrigatórias. As ações não discriminadas na carteira do PAC serão executadas diretamente pelo Poder Executivo Federal ou mediante transferências voluntárias.

Esta norma não faz exigência aos entes federados de adimplência, conforme previsto na LRF, devendo os mesmos cumprirem somente os seguintes requisitos: i) identificação do objeto a ser executado; ii) metas a serem atingidas; iii) etapas ou fases de execução; iv) plano de aplicação dos recursos financeiros; v) cronograma de desembolso; vi) previsão de início e fim de execução do objeto, bem como da conclusão das etapas ou fases programadas; e vii) comprovação de recursos próprios para complementar a execução do objeto, se exigido pela União.

De 2008 a 2016 foram empenhados valores do Orçamento Geral da União (OGU) de R\$ 69.262.961.349,64 (sessenta e nove bilhões, duzentos e sessenta e dois milhões, novecentos e sessenta e um mil, trezentos e quarenta e nove reais e sessenta e quatro centavos) em transferências voluntárias, enquanto para o Programa de Aceleração do Crescimento, neste mesmo período, foram empenhados R\$320.651.602.551,00 (Trezentos e vinte bilhões, seiscentos e cinquenta e um milhões, seiscentos e dois mil, quinhentos e cinquenta e um reais).

Os recursos de transferências voluntárias representaram 21,6% (vinte e um inteiros e seis décimos por cento) do que foi aplicado em recursos do PAC no período entre 2008 e 2016, conforme apresentação no Gráfico 01 abaixo.

**Gráfico 01:** Comparação de recursos empenhados entre transferências voluntárias e transferências obrigatórias do Programa de Aceleração do Crescimento



Fonte: Sistema Siga Brasil (Senado Federal) e Sistema Siconv

Em relação ao Orçamento Geral da União, as transferências voluntárias, entre 2008 e 2016, representaram, em média, 0,41% (quarenta e décimo por cento) do montante executado de R\$ 16.979.057.247.522,00 (Dezesseis trilhões, novecentos e setenta e nove bilhões, cinquenta e sete milhões, duzentos e quarenta e sete mil e quinhentos e vinte e dois reais). Os recursos do PAC representaram 1,89% (um inteiro e oitenta e nove décimos por cento) do OGU no período 2008/2016.

Resumindo-se, é possível dizer que os recursos de transferências voluntárias são mais escassos, exigem planejamento prévio para a obtenção nessa modalidade, além de contrapartida financeira e adimplência do ente interessado segundo as regras da Lei de Responsabilidade Fiscal. Os recursos podem ser pleiteados diretamente junto aos órgãos e entidades federais, conforme proposta cadastrada no Siconv, ou mediante emenda parlamentar. Não obstante, toda a execução do convênio ou do contrato de repasse deve ser efetivada internamente no sistema Siconv.

#### **2.4 Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (SICONV)**

O Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv), conforme já retratado anteriormente, foi criado após determinação do Tribunal de Contas da União contida no Acórdão 2.066/2006-TCU-Plenário.

O Decreto n. 6.170/2007 normatiza o Sistema Siconv estipulando que a celebração, a liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas de convênios, contratos de repasse e termos de parceria serão registrados obrigatoriamente no âmbito desse sistema.

O Siconv é aberto ao público, via rede mundial de computadores - internet, por meio da página específica denominada Portal dos Convênios ([www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br)). Nesta página o público pode ter acesso livre ao sistema, assim como a banco de projetos, notícias, comunicados, treinamentos, legislação e a todos os dados geridos internamente os quais podem ser visualizados e analisados a partir de download de planilhas.

O objetivo do Siconv é proporcionar maior controle e transparência na execução dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria, atribuindo-se responsabilidade tanto a órgãos e entidades do governo federal quanto a Estados, Municípios, Distrito Federal e entidades sem fins lucrativos.

Para acessar o Siconv, o proponente (órgão ou entidade pública ou entidade privada sem fins lucrativos) deve efetuar cadastro no sistema. De acordo com as necessidades e o planejamento local, bem como de acordo com os programas e ações do governo federal, que contam com recursos disponíveis para transferências voluntárias, o proponente deve inserir, no Siconv, proposta de trabalho.

Os recursos podem ser disponibilizados diretamente pelos concedentes (órgãos e/ou entidades federais) ou por intermédio de emendas parlamentares. O concedente dos recursos deve analisar a proposta de trabalho. No caso de aceitação realizará pré-empenho, que será vinculado à proposta. No caso de recusa, registrará o indeferimento no Siconv e comunicará ao proponente o indeferimento da proposta.

Após a proposta de trabalho aprovada, é necessário que o proponente insira no sistema o plano de trabalho. Plano de trabalho é a peça processual que evidencia o detalhamento do objeto, da justificativa, dos cronogramas físico e financeiro, do plano de aplicação das despesas, bem como das informações sobre a conta corrente específica na qual os recursos serão movimentados.

O plano de trabalho será analisado quanto à sua viabilidade e adequação aos objetivos do programa e, no caso das entidades privadas sem fins lucrativos, será avaliada sua qualificação técnica e capacidade operacional para gestão do instrumento, de acordo com critérios estabelecidos pelos órgãos e entidades federais.

A análise do plano de trabalho pelo concedente dos recursos é de suma importância para o sucesso das transferências voluntárias, pois erros e/ou falhas nessa análise podem culminar na não disponibilização dos investimentos à população diretamente favorecida e consequente prejuízo ao erário federal pela má aplicação dos recursos.

O proponente deve ser comunicado de qualquer irregularidade ou imprecisão constatadas no plano de trabalho para que providencie o saneamento em prazo estipulado pelo concedente. A ausência de manifestação do proponente no prazo estipulado implicará na desistência no prosseguimento do processo.

Mesmo as pretensas transferências voluntárias originadas de emendas parlamentares individuais de execução obrigatória devem passar por análise técnica tanto das propostas quanto dos planos de trabalho. A própria Constituição Federal de 1988, prevê, no § 9º do art. 166, que a execução impositiva de emenda parlamentar não será obrigatória nos casos de impedimento de ordem técnica.

O Sistema Siconv passou por auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) no ano de 2012, sendo analisados dados que somaram R\$ 44.301.062.252,81 (quarenta e quatro bilhões, trezentos e um milhões, sessenta e dois mil, duzentos e cinquenta e dois reais e oitenta e um centavos) entre 2008 e 2012.

O TCU considerou que os principais achados de auditoria evidenciaram ausência de uma série de controles internos no sistema, o que propiciava a ocorrência de falhas e irregularidades. Dentre as principais constatações encontradas destacamos as seguintes:

- falhas no cadastramento de entidades privadas sem fins lucrativos;
- transferências voluntárias celebradas sem parecer sobre o plano de trabalho;
- transferências voluntárias realizadas sem chamamento público;
- transferências voluntárias para entidades inadimplentes; e
- falhas na prestação e análise das contas das transferências voluntárias.

Contudo, restou consignado no relatório de auditoria do TCU que a partir dos dados do Siconv é possível agregar e extrair diversas informações e indicadores gerenciais a respeito dos

recursos de transferências voluntárias, a exemplo da distribuição por região do Brasil, por unidade da federação, por natureza do conveniente, dentre outras.

Nesse aspecto, os dados disponibilizados no Sistema Siconv foram explorados e analisados neste trabalho gerando informações relevantes sobre a gestão das transferências voluntárias no Brasil.

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Parece ser razoável admitir que o objetivo mais perseguido pelo ser humano seja o de conhecer a realidade/conhecer a verdade. Para tanto, utiliza-se da ciência, o mecanismo mais comum de obter conhecimento sobre o mundo. Para fazer ciência, contudo, é necessário apoiar-se de métodos, técnicas e procedimentos, como argumenta Martins (2007). Na busca, pois, de resposta ao questionamento da pesquisa e em consonância com os objetivos perspectivados, emprega-se a abordagem quantitativa, que segundo Souza, Fialho e Otoni (2007) trata-se de uma tipologia de pesquisa que traduz em números opiniões e informações com o intuito de classificá-las e analisá-las.

A seguir, aborda-se o detalhamento da pesquisa, com todos os procedimentos para se chegar aos resultados pretendidos.

#### **3.1 Classificação da pesquisa**

A presente pesquisa está estruturada nas classes exploratória, descritiva e comparativa. A pesquisa exploratória é uma abordagem adotada para a busca de maior volume de informações sobre determinado assunto, no caso objeto de estudo (MARTINS, 2007). Sob esse aspecto, procura-se conhecer previamente os tipos de transferências voluntárias e o formato como os dados estão disponibilizados nos sistemas de informação do governo federal.

A pesquisa descritiva tem como objetivo a descrição das características de determinada população ou fenômeno, bem como o estabelecimento de relações entre variáveis e fatos (MARTINS, 2007), seguindo essa vertente, descreve-se a forma como os entes federativos têm acesso aos recursos das transferências voluntárias e suas principais características no âmbito do Sistema Siconv.

A pesquisa enquadra-se, também, na vertente em comparativa (correlacional), aquela que investiga correlações de um fator em relação a outro, ou outros fatores (MARTINS, 2007), em razão de se evidenciar quais são as políticas públicas ou ações governamentais implementadas nas regiões geográficas do Brasil, bem como as especificidades entre estados, municípios, organizações da sociedade civil e recursos de iniciativa de emendas parlamentares ou de iniciativa própria, assim como as possíveis relações com o Produto Interno Bruto (PIB) e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

#### **3.2 Fonte de dados da pesquisa**

A pesquisa em pauta classifica-se como bibliográfica e documental e utiliza dados primários e brutos extraídos do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (Siconv).

O portal de convênios ([www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br)), mantido pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, disponibiliza acesso livre às informações de Transferências Voluntárias da União com o objetivo de implementar a transparência e o controle social.

A página “download de dados” disponibiliza diariamente arquivos atualizados, de acordo com as transações implementadas internamente no Siconv. Os arquivos são abertos em formato Comma-separated values (CSV). Arquivos com essa extensão armazenam grandes quantidades de dados tabelados e servem para troca de dados com bancos de dados ou planilhas entre aplicativos.

Ao todo, são dezesseis planilhas que se inter-relacionam formando um modelo de dados. Essas planilhas agregam os seguintes dados: 1) programas disponibilizados; 2) programas/propostas; 3) propostas cadastradas; 4) convênios assinados; 5) emendas parlamentares; 6) plano de aplicação detalhado; 7) empenhos realizados (convênios assinados); 8) desembolsos (ordem bancária); 9) pagamentos a favorecidos; 10) OBTV para conveniente (Ordem Bancária de Transferência Voluntária); 11) histórico situação propostas/convênios; 12) ingresso de contrapartida; 13) termo aditivo; 14) prorrogação de ofício; 15) meta (cronograma físico) e 16) etapa (cronograma físico).

A limitação para a utilização desse modelo de dados consiste no fato de que as planilhas disponibilizadas não apresentam informações claras e completas. Para gerar uma informação faz-se necessário a utilização de duas ou mais planilhas em conjunto. Por exemplo, a planilha “emendas parlamentares” não possibilita filtros para selecionar parlamentares de determinadas bases ou unidades federadas. A correlação deve ser feita com outra planilha, por exemplo, “propostas cadastradas” ou “convênios assinados”. Essa operação, de certa forma, dificulta o acesso a informações pelo usuário comum que não tem domínio ou acesso a softwares que possam fazer esse cruzamento de dados.

A propósito, comporta registra-se que para fazer o cruzamento de dados e a obtenção/geração das informações, fez-se necessário recorrer a softwares de gerenciamento de

dados a fim de construir tabelas e gráficos que propiciassem interpretações sobre o fenômeno estudado.

### **3.3 Procedimentos da pesquisa**

Para o software escolhido para efetivação do cruzamento de dados e obtenção de informações pretendidas empregaram-se os softwares Power BI, da Microsoft e o Oracle Data Visualization Desktop. Esses programas podem ser “baixados” livremente na internet nas páginas dos fabricantes. Esses softwares são interativos, contudo exige do usuário conhecimento básico de planilhas e banco de dados. As planilhas devem ser importadas para os softwares e, a partir daí, iniciar a busca pelas informações via cruzamento de dados.

Os softwares são programas de inteligência de negócios (*Business Intelligence - BI*). De acordo com Novato (2014), *Business Intelligence* referem-se ao processo de coleta, organização, análise, compartilhamento e monitoramento de informações que oferecem suporte à gestão de negócios. Dessa forma, as planilhas sobre as transferências voluntárias, bem como planilhas com informações sobre o Produto Interno Bruto e Índice de Desenvolvimento Humano podem gerar informações correlacionadas.

A pesquisa não trabalha com amostra. Todos os convênios e contratos de repasse firmados entre 2008 e 2016 foram objeto de análise, de forma não individualizada, identificando-se os órgãos superiores concedentes, as funções de governo, valores aplicados, estágio de execução e/ou prestação de contas, dentre outras.

Entre 2008 e 2016 foram assinados 110.754 convênios e contratos de repasses, totalizando a quantia repassada pela União para os entes federativos e instituições privadas sem fins lucrativos o valor de R\$ 80.881.885.286,00 (oitenta bilhões, oitocentos e oitenta e um mil, oitocentos e oitenta e cinco mil, duzentos e oitenta e seis reais). Portanto, o escopo da pesquisa abrange este universo mencionado.

### **3.4 Análise dos dados**

A pesquisa apresenta resultados quantitativos. A análise sob aspecto quantitativo proporcionará conhecimento sobre os valores aplicados em cada unidade da federação e nas regiões geográficas do Brasil mostrando que tipo de ações governamentais são direcionadas para tais unidades. Além disso, pode-se comparar o quantitativo de instrumentos com prestação

de contas aprovados, em execução, instrumentos anulados, com prestação de contas aguardando análise e instrumentos aguardando a apresentação da prestação de contas para os órgãos e entidades repassadores.

Outro aspecto quantitativo da pesquisa diz respeito ao fato de favorecer a dedução da capacidade das unidades federativas em captar recursos disponibilizados no Orçamento Geral da União, a título de transferências voluntárias, a partir de dados da aprovação ou rejeição de projetos. Conforme a legislação que rege as transferências voluntárias, a exemplo do Decreto n. 6.170, de 25/07/2007, a captação de recursos, por iniciativa própria, por chamamento público ou por emendas parlamentares, depende da apresentação de projetos técnicos.

Para tanto, a análise será feita separando o conjunto de instrumentos assinados pelos concedentes dos recursos e respectivos convenientes, por unidade da federação, verificando os valores empenhados. Esta análise se dará entre as unidades que compõem as regiões, bem como entre as grandes regiões, utilizando os softwares já mencionados, com auxílio de planilhas Excel. Para investigações específicas sobre determinados instrumentos, o Sistema Siconv será acessado no endereço eletrônico <http://www.convenios.gov.br> para a obtenção de descrições mais detalhadas. Aludido acesso se dá de forma livre, por qualquer cidadão, sem a utilização de senhas específicas.

Os valores e a respectiva quantidade de instrumentos serão cruzados com dados populacionais e indicadores econômico e sociais, com o intuito de verificar tendências na aplicação de recursos em localidades mais necessitadas de aporte de recursos com vista a mitigar o subdesenvolvimento.

A referendação desses resultados se encontra registrada em gráficos (Seção 4), seguidos das devidas análises sobre o comportamento da execução das transferências voluntárias da União.

## **4 ANÁLISE DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO**

Este capítulo analisa dados relativos à gestão das transferências voluntárias da União, segundo variáveis comparativas como valores empenhados por unidades da federação, municípios, consórcios públicos, organizações da sociedade civil, região geográfica de aplicação dos recursos, órgãos concedentes, ações governamentais e demais indicadores gerenciais que serão oportunamente detalhados.

Para efetivação desse procedimento analítico, utiliza-se para comparação quantitativa os valores empenhados pelo governo federal, uma vez que o empenho é considerado o segundo estágio da despesa pública e cria para a administração pública a obrigação de pagamento, nos termos do art. 58 da Lei 4.320/64.

Ressalta-se que sem estes dados públicos e abertos, extraídos do Sistema Siconv, não seria possível construir visão geral das transferências voluntárias da União no período analisado. Portanto, registra-se a evidência de possibilidade de controle social que o Siconv permite.

A transparência governamental ou publicidade dos atos fortalece a democracia. Segundo Bobbio (2013), um dos princípios fundamentais do Estado constitucional é que o caráter público dos atos é a regra, o segredo, a exceção. Assim, sob este aspecto de publicidade dos instrumentos firmados, o Siconv é um sistema de tecnologia da informação aderente ao princípio da publicidade insculpido no *caput* art. 37 da Constituição Federal de 1988.

Assim como o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) foi considerado ferramenta de acesso à informação orçamentária, um sistema parcialmente fechado, de acesso restrito, tratado no livro *Transparência e Opacidade* de Ana Paola de Moraes Amorim Valente, o Siconv pode ser aqui considerado como de acesso aberto à informação das transferências voluntárias da União a partir de 2008.

### **4.1 Transferências Voluntárias em números**

A seguir, apresentam-se os tipos de instrumentos de transferências voluntárias firmados entre 2008 e 2016, extraídos do Sistema Siconv, bem como o valor global dos instrumentos, o total empenhado, o valor repassado para os convenentes, o ingresso de contrapartida de responsabilidade dos convenentes e o valor das emendas parlamentares.

**Tabela 01:** Dados do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv)

<b>Transferências Voluntárias da União (2008-2016)</b>	
Contratos de Repasse	66.374
Convênios	44.300
Termos de Parceria	143
Termos de Colaboração	33
Termos de Fomento	28
<b>Total de Instrumentos Assinados</b>	<b>110.878</b>
Valor Global dos Instrumentos	R\$ 90.913.320.730,51
Valor Total Empenhado	R\$ 69.262.961.349,64
Valor Repassado para Convenentes	R\$ 53.934.563.616,96
Valor de Ingresso de Contrapartida dos Convenentes	R\$ 4.731.147.259,12
Valor de Emendas Parlamentares	R\$ 20.410.591.736,58

Fonte: Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv), 2008-2016.

Fazendo-se uma leitura analítica e ilustrativa dos dados que integram a presente Tabela, tem a seguinte descrição que articula, também, algumas menções comparativas acerca das transferências voluntárias registradas no Sistema Siconv, no período compreendido entre 2008 – 2016. Foram assinados 110.878 (cento e dez mil, oitocentos e setenta e oito) instrumentos, no valor global de R\$ 90.913.320.730,51 (noventa bilhões, novecentos e treze milhões, trezentos e vinte mil, setecentos e trinta reais e cinquenta e um centavos), sendo que o valor total empenhado pelo governo federal no período foi de R\$ 69.262.961.349,64 (sessenta e nove bilhões, duzentos e sessenta e dois milhões, novecentos e sessenta e um mil, trezentos e quarenta e nove reais e sessenta e quatro centavos).

Do total de instrumentos assinados, 59,86% corresponderam a contratos de repasse, no valor total empenhado de R\$ 27.066.292.481,95 (vinte e sete bilhões, sessenta e seis milhões, duzentos e noventa e dois mil, quatrocentos e oitenta e um reais e noventa e cinco centavos).

Os convênios representaram no período 39,95% dos instrumentos assinados, com valor total empenhado de R\$ 40.072.610.149,15 (quarenta bilhões, setenta e dois milhões, seiscentos e dez mil, cento e quarenta e nove reais e quinze centavos).

Apesar dos convênios representarem 39,95% do total de instrumentos assinados, os valores dos mesmos corresponderam a 60% do total empenhado no período 2008-2016. A possível explicação para esta constatação é que os termos de convênios têm a finalidade de objetos que não sejam obras públicas. As obras e serviços de engenharia são objeto dos contratos de repasse. Por sua vez, obras de vultosos recursos são alocados no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e não mediante transferências voluntárias, conforme destacado no final da seção 2.4.

Ressalta-se que contrato de repasse é o instrumento necessário para a execução de obras e serviços de engenharia. Os demais objetos das transferências voluntárias devem ser firmados por convênios. As obras financiadas com recursos de transferências voluntárias são as de menos materialidade e, por esse motivo, não se encontram incluídas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

O Gráfico 02 faz uma comparação entre a quantidade de contratos de repasse e convênios (à esquerda) e os valores empenhados (à direita), demonstrando que a apesar de menores instrumentos de convênios, os valores desta modalidade foram maiores, conforme discutido acima.

**Gráfico 02:** Quantidade percentual de Contratos de Repasse e Convênios, comparado com os valores empenhados desses instrumentos no período 2008-2016



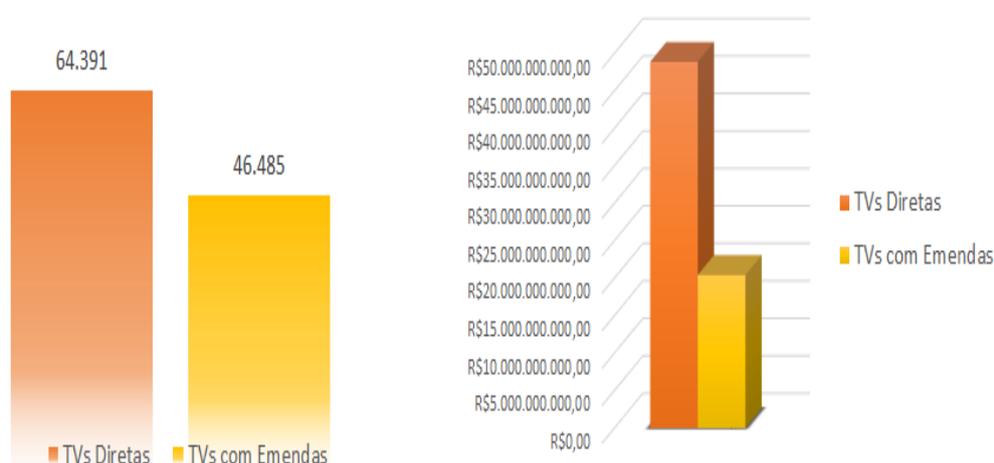
Fonte: Sistema Siconv.

Outro aspecto a notar quanto aos números das transferências voluntárias, no período 2008-2016 diz respeito aos instrumentos assinados transferidos diretamente pelos órgãos e/ou entidades federais e os instrumentos oriundos de emendas parlamentares.

De acordo com os dados do Sistema Siconv, 64.391 (sessenta e quatro mil, trezentos e noventa e um) instrumentos foram disponibilizados diretamente pelos órgãos e entidades concedentes dos recursos, no valor total empenhado de R\$ 48.852.369.613,06 (quarenta e oito bilhões, oitocentos e cinquenta e dois milhões, seiscentos e treze mil e seis centavos), enquanto 46.485 (quarenta e seis mil, quatrocentos e oitenta e cinco) instrumentos foram originados a partir de emendas parlamentares, no valor total de R\$ 20.410.663.375,00 (vinte bilhões, quatrocentos e dez milhões, seiscentos e sessenta e três mil, trezentos e setenta e cinco reais).

Quando se comparam os valores totais empenhados no Siconv, em termos percentuais, entre transferências voluntárias diretas e transferências voluntárias oriundas de emendas parlamentares, as transferências diretas representaram 71% do valor, enquanto as transferências oriundas de emendas parlamentares representaram 29% do valor total empenhado.

**Gráfico 03:** Quantidade de Contratos de Repasse e Convênios, comparado com os valores empenhados no período 2008-2016



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

No que tange às transferências voluntárias oriundas de emendas parlamentares, verifica-se que a partir da implementação do Sistema Siconv, todas as propostas passaram a ser submetidas ao crivo técnico do concedente dos recursos. Assim, segundo as normas atuais, em especial a Portaria Interministerial n. 424/2016, o risco de um convênio ou contrato de repasse

servir simplesmente como barganha política é bastante diminuto. A evidência, inclusive, está demonstrada nos valores empenhados e na quantidade de instrumentos assinados para fazer face a tais emendas parlamentares, conforme demonstrado no Gráfico 03 acima, ou seja, apenas 29% (vinte e nove por cento) do valor empenhado para transferências voluntárias originaram-se de emendas parlamentares correspondendo a 41,9% (quarenta e um inteiros e noventa décimos por cento) do total de instrumentos firmados.

#### **4.2 Distribuição dos Recursos de Transferências Voluntárias entre as Unidades da Federação**

Esta subseção tem a finalidade de analisar como os recursos das transferências voluntárias da União estão distribuídos entre as unidades da federação, segundo os recursos dos órgãos concedentes.

Inicialmente, apresenta-se a visão geral das transferências voluntárias e, posteriormente, uma análise entre as grandes regiões do Brasil, verificando valores alocados, programas de governo e a própria gestão dos recursos, quanto à execução, prestação de contas e conclusão dos instrumentos, além de outros indicadores que serão detalhados no decorrer do resultado da pesquisa.

A Tabela 02, a seguir, apresenta em ordem decrescente as vinte e sete unidades da federação com valores de transferências voluntárias empenhados no período 2008-2016. No topo das unidades que mais receberam recursos está São Paulo e, na base da tabela, o Amapá, todos acompanhados do valor empenhado e da quantidade de instrumentos.

**Tabela 02:** Valores Empenhados de Transferências Voluntárias, por Unidade da Federação, em ordem decrescente, no período 2008-2016

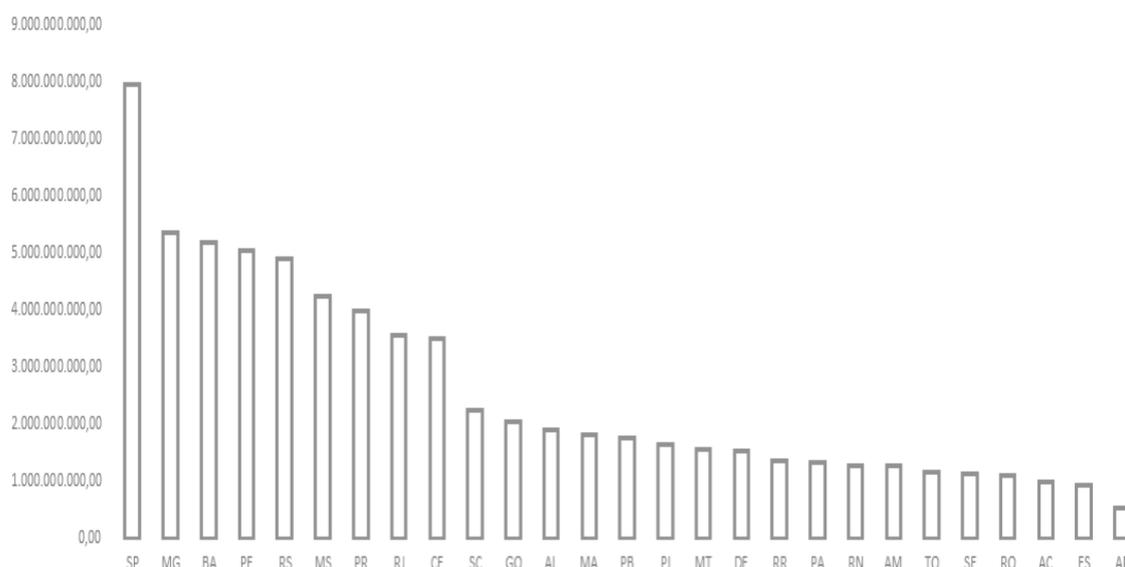
<b>Valores Empenhados para as Unidades da Federação 2008-2016</b>		
<b>Unidade da Federação</b>	<b>Valor Total Empenhado (R\$)</b>	<b>Quantidade de Instrumentos</b>
1º São Paulo	7.945.013.956,04	14.988
2º Minas Gerais	5.356.456.900,26	11.015
3º Bahia	5.169.708.506,43	6.180
4º Pernambuco	5.043.871.667,45	3.600
5º Rio Grande do Sul	4.905.196.729,73	13.342
<b>Valores Empenhados para as Unidades da Federação 2008-2016</b>		
<b>Unidade da Federação</b>	<b>Valor Total Empenhado (R\$)</b>	<b>Quantidade de Instrumentos</b>

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
10	Santa Catarina	2.245.047.223,78	6.200
11	Goiás	2.050.403.065,03	4.214
12	Alagoas	1.907.689.211,85	1.761
13	Maranhão	1.817.061.356,50	2.573
14	Paraíba	1.745.802.016,56	2.968
15	Piauí	1.649.376.397,56	2.532
16	Mato Grosso	1.555.387.799,53	2.184
17	Distrito Federal	1.531.040.187,11	1.288
18	Roraima	1.353.689.365,40	750
19	Pará	1.321.665.630,18	2.056
20	Rio Grande do Norte	1.273.665.630,18	2.883
21	Amazonas	1.264.214.598,70	1.053
22	Tocantins	1.151.385.861,38	2.181
23	Sergipe	1.130.667.548,41	1.727
24	Rondônia	1.098.266.097,31	2.325
25	Acre	1.000.031.969,96	1.507
26	Espírito Santo	942.829.118,72	2.496
27	Amapá	535.163.754,82	822
<b>Total</b>		<b>69.262.961.349,64</b>	<b>110.878</b>

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

Analisando-se os dados que integram esta tabela, confirma-se a manutenção, posição que cada ente federado ocupa em termos de fluxo e repasses e o quantitativo de instrumentos, ficando subentendido que os Estados melhor beneficiados são, igualmente, os que revelam melhor índice de desenvolvimento. 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.

**Gráfico 04:** Unidades da Federação beneficiadas com recursos de transferências Voluntárias da União (valores empenhados entre 2008 e 2016)



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

O que se constata, diante dos dados apresentados, é que as unidades da federação que apresentam menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH), bem como menores Rendas *per capita*, não se beneficiaram, em regra, com volumes maiores de recursos na modalidade transferências voluntárias, conforme se constata na tabela abaixo.

**Tabela 03** - Valores empenhados para as Unidades da Federação 2008-2016

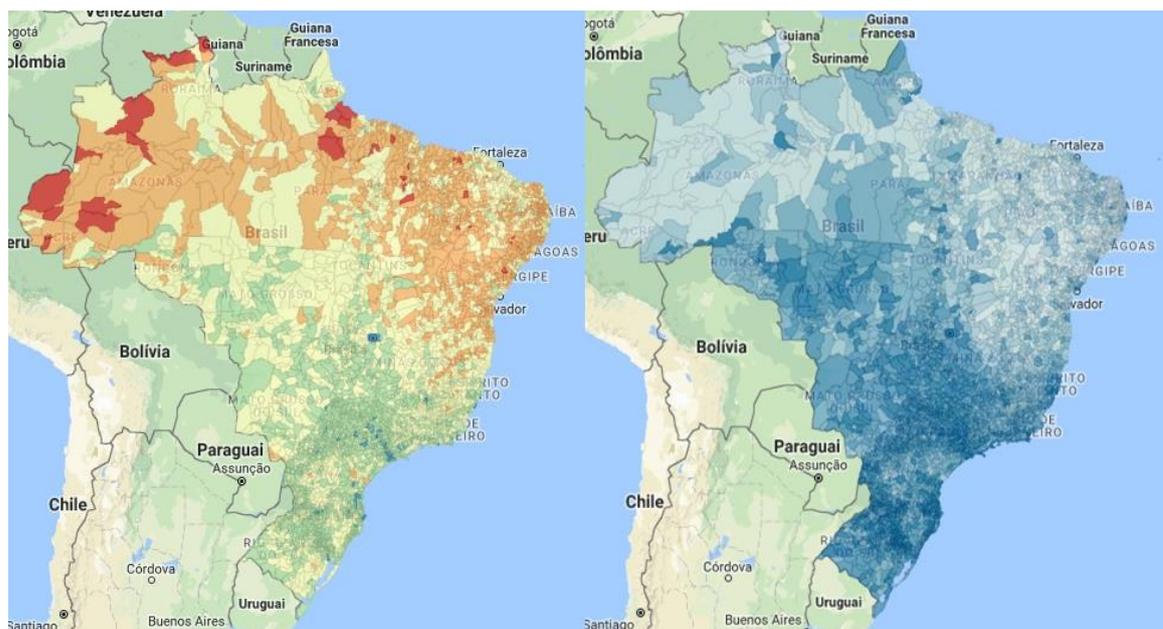
Valores Empenhados para as Unidades da Federação 2008-2016				
	Unidade da Federação	Valor Total Empenhado (R\$)	IDH-M	Renda <i>per capita</i> (R\$)
1º	São Paulo	7.945.013.956,04	0,783	1.084,46
2º	Minas Gerais	5.356.456.900,26	0,731	749,69
3º	Bahia	5.169.708.506,43	0,660	496,73
4º	Pernambuco	5.043.871.667,45	0,673	525,64
5º	Rio Grande do Sul	4.905.196.729,73	0,746	959,24
6º	Mato Grosso do Sul	4.248.943.376,86	0,729	799,34
7º	Paraná	3.977.166.772,08	0,749	890,89
8º	Rio de Janeiro	3.559.175.006,81	0,761	1.039,30
9º	Ceará	3.483.941.623,08	0,682	460,63
10	Santa Catarina	2.245.047.223,78	0,774	983,90
11	Goiás	2.050.403.065,03	0,735	810,97
12	Alagoas	1.907.689.211,85	0,631	432,56
13	Maranhão	1.817.061.356,50	0,639	360,34
14	Paraíba	1.745.802.016,56	0,658	474,94
15	Piauí	1.649.376.397,56	0,646	416,93
16	Mato Grosso	1.555.387.799,53	0,725	762,52

Valores Empenhados para as Unidades da Federação 2008-2016				
Unidade da Federação	Valor Total Empenhado (R\$)	IDH-M	Renda <i>per capita</i> (R\$)	
17	Distrito Federal	1.531.040.187,11	0,824	1.715,11
18	Roraima	1.353.689.365,40	0,707	605,59
19	Pará	1.321.665.630,18	0,646	446,76
20	Rio Grande do Norte	1.273.665.630,18	0,684	545,42
21	Amazonas	1.264.214.598,70	0,674	539,98
22	Tocantins	1.151.385.861,38	0,699	586,62
23	Sergipe	1.130.667.548,41	0,665	523,53
24	Rondônia	1.098.266.097,31	0,690	670,82
25	Acre	1.000.031.969,96	0,663	522,15
26	Espírito Santo	942.829.118,72	0,740	815,43
27	Amapá	535.163.754,82	0,708	598,98
<b>Total</b>		<b>69.262.961.349,64</b>		

Fonte: Atlas Brasil, 2018: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

O que se verifica é que as unidades que mais receberam recursos são as que apresentam melhores índices de desenvolvimento, com exceção dos Estados da Bahia e de Pernambuco. A seguir, a Figura 03 demonstra as regiões com menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH), em particular as regiões Norte e Nordeste, e as com maior Produto Interno Bruto (PIB), sobressaindo-se as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste.

**Figura 03:** Mapa do Brasil apresentando regiões com menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH), na cor laranja (à esquerda) e maiores Produtos Internos Brutos (PIB), na cor azul escuro (à direita)



Fonte: Atlas Brasil, 2018: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

Apesar das leis de diretrizes orçamentárias considerarem que a contrapartida dos recursos deve respeitar a capacidade financeira da unidade beneficiada e seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), como forma de incentivar a adesão dessas unidades a captar recursos, não é o que se verifica da análise aqui realizada.

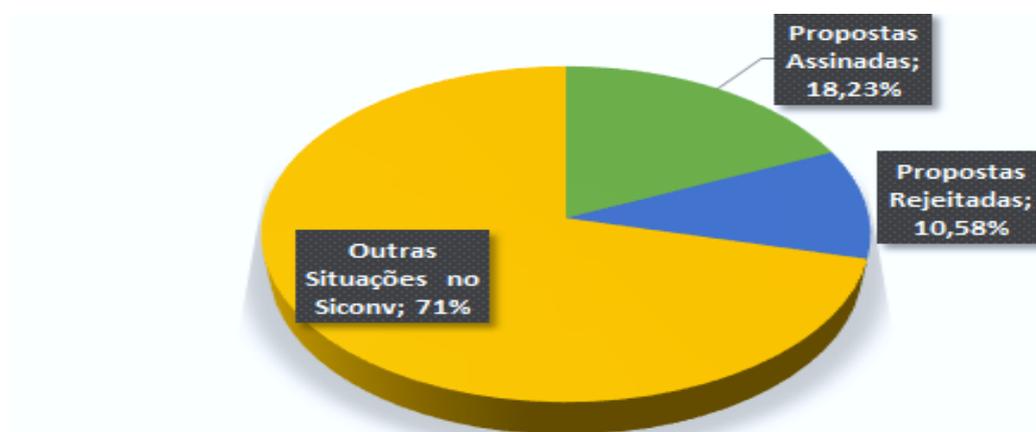
Esta constatação pode ser explicada pelo fato de que o acesso aos recursos de transferências voluntárias deve ser efetivado, ou por iniciativa do próprio ente federativo, ou mediante emendas parlamentares. Em todo caso, as propostas devem ser cadastradas e apresentadas no Sistema Siconv, que devem passar por análise técnica do órgão/entidade federal concedente dos recursos, aprovando ou rejeitando tais propostas (Portaria Interministerial n. 424/2016).

Assim, propostas cujos entes possuem maior capacidade técnica e administrativa tendem a ser aprovadas, em detrimento de propostas que apresentam falhas e até mesmo de unidades federativas que sequer planejam a alocação de recursos federais via transferências voluntárias, conforme as análises empreendidas nesta pesquisa.

Entre 2008 e 2016 foram cadastradas no Sistema 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.

Das propostas assinadas, 110.878 (cento e dez mil, oitocentos e setenta e oito) transformaram-se em instrumentos assinados (convênios e contratos de repasse).

**Gráfico 05:** Propostas cadastradas no Siconv com percentuais de propostas assinadas e/ou rejeitadas

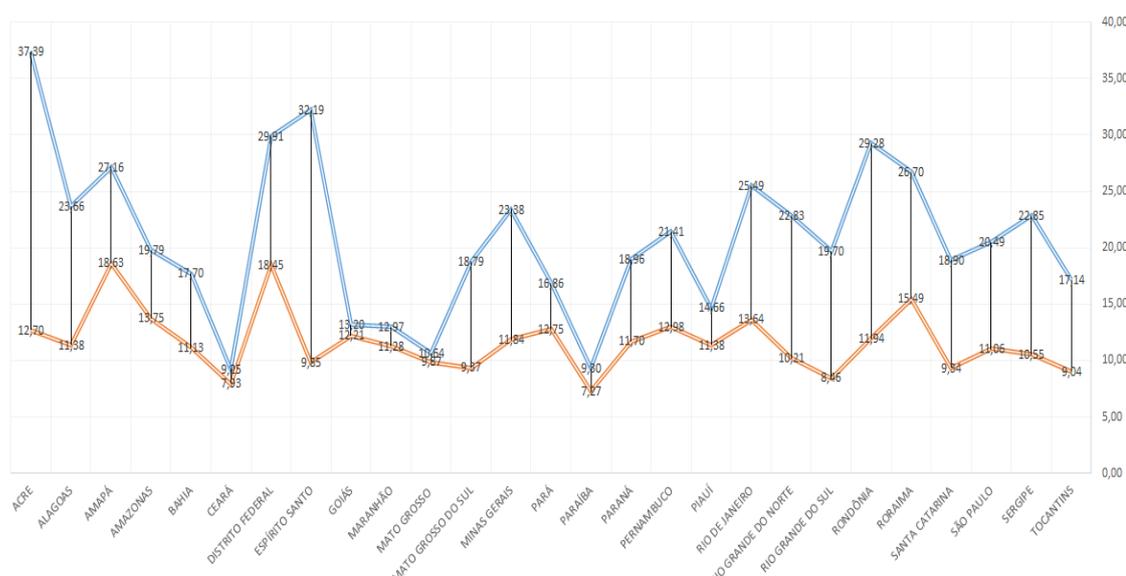


Fonte: Sistema de Gestão de Contratos de Repasse e Convênios (Siconv)

O quantitativo de propostas cadastradas pelas unidades da federação no Sistema Siconv e os respectivos percentuais de propostas assinadas e propostas rejeitadas, podem ser considerados indicadores que refletem o grau de sucesso ou insucesso na obtenção dos recursos públicos.

Neste caso, consideramos que quanto maior o percentual de propostas assinadas (linha azul do Gráfico 06) e menor o percentual de propostas rejeitadas (linha laranja do Gráfico 06), melhor é a qualidade das propostas apresentadas, refletindo na capacidade técnica e administrativa dos convenientes localizados em determinada unidade da federação, a exemplo dos Estados de São Paulo (Sudeste), Minas Gerais (Sudeste), Rio Grande do Sul (Sul).

**Gráfico 06:** Indicador do grau de sucesso na obtenção de recursos de transferências voluntárias da União no período 2008-2016

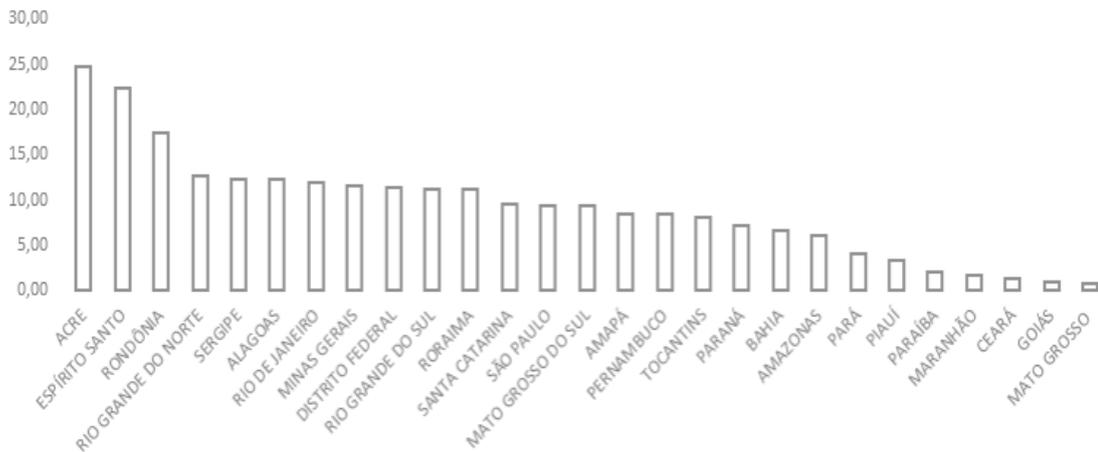


Fonte: Sistema de Gestão de Contratos de Repasse e Convênios (Siconv)

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.

A seguir, a representação gráfica das unidades da federação segundo o indicador do grau de sucesso na obtenção de transferências voluntárias em ordem decrescente. Ressalta-se que o eixo vertical do Gráfico 07 representa a amplitude entre as propostas assinadas e as propostas rejeitadas. Quanto maior a amplitude, melhor o grau de sucesso na obtenção de recursos de transferências voluntárias, segundo apresentado no Gráfico 06.

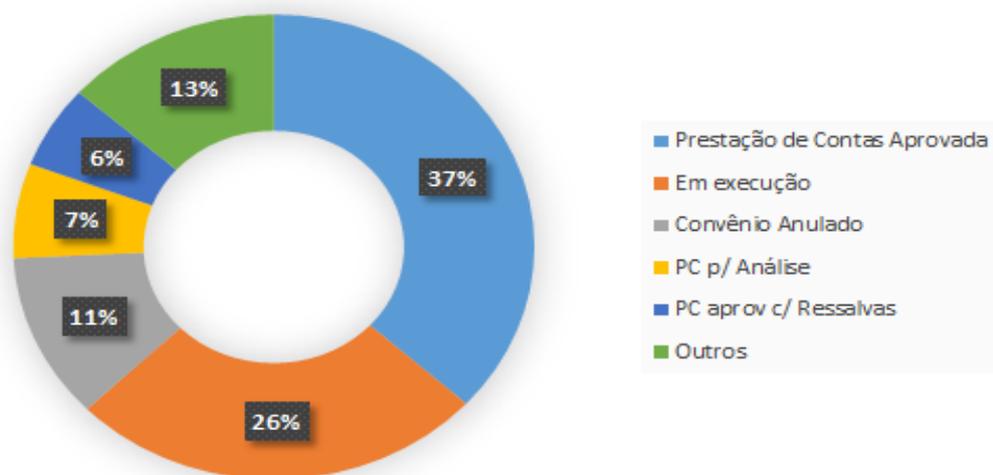
**Gráfico 07:** Indicador do grau de sucesso na obtenção de recursos de transferências voluntárias da União no período 2008-2016, por Unidade da Federação, em ordem decrescente



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

Quanto à execução, 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%.

**Gráfico 08:** 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)

O grau de sucesso na gestão das transferências voluntárias pelos convenentes pode ser aferido, neste caso, pela quantidade de prestação de contas aprovadas, somadas à quantidade dos instrumentos em execução, às enviadas para análise e as aprovadas com ressalva, em contraposição com a quantidade de instrumentos anulados e em outras situações consideradas de peso negativo para a verificação do grau de sucesso na gestão das transferências voluntárias.

Neste caso, quanto maior o conjunto de instrumentos com prestações de contas aprovadas e menor o conjunto dos convênios anulados, mais eficiente é a gestão das transferências voluntárias executadas pelos convenentes, conforme demonstrado no Gráfico 06.

O conjunto de instrumentos com prestações de contas aprovadas foi estipulado considerando as seguintes situações: em execução, prestação de contas aprovada, prestação de contas aprovadas com ressalvas, prestação de contas em análise, prestação de contas enviada para análise, prestação de contas iniciada por antecipação.

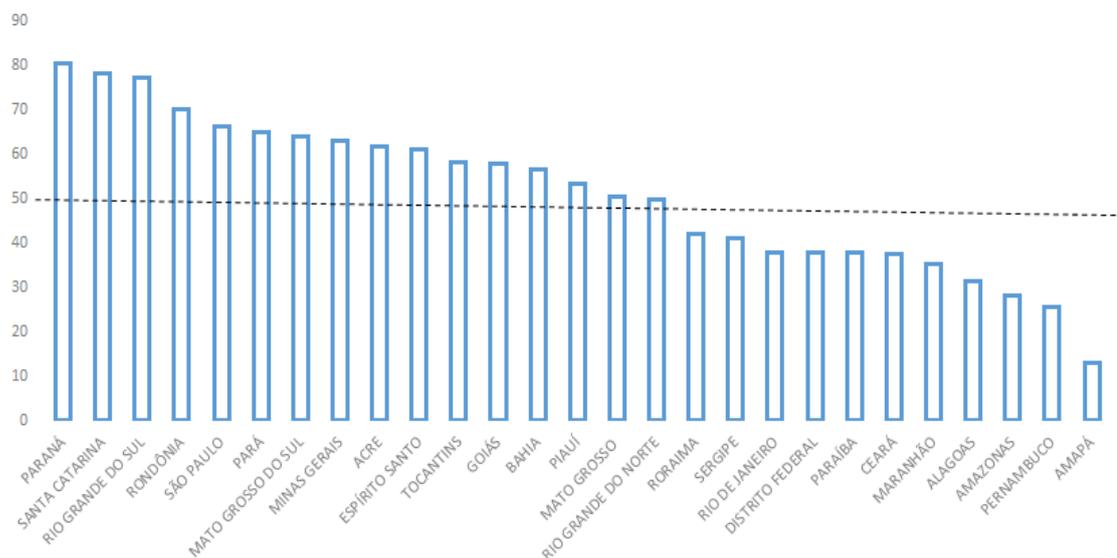
Já o conjunto de convênios anulados foi estipulado considerando a seguinte situação: aguardando prestação de contas, assinatura pendente de registro no Siafi, cancelado, convênio anulado, inadimplente, prestação de contas em complementação, prestação de contas rejeitada.

Analisando-se o indicador representado pelo Gráfico 09, conforme descrito, relativo às unidades da federação, os melhores resultados foram apresentados pelos Estados do Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Rondônia e São Paulo.

Abaixo da média, com os menores índices na gestão das transferências voluntárias, estão os Estados de Roraima, Sergipe, Rio de Janeiro, Distrito Federal, Paraíba, Ceará, Maranhão, Alagoas, Amazonas, Pernambuco e Amapá. Verifica-se, portanto, uma melhor gestão desses recursos nas regiões Sul e Sudeste e uma pior gestão nos Estados do Nordeste e Norte do Brasil.

O eixo vertical do Gráfico 09 corresponde ao percentual do conjunto de instrumentos com prestações de contas aprovadas em relação ao total de instrumentos firmados na unidade da federação.

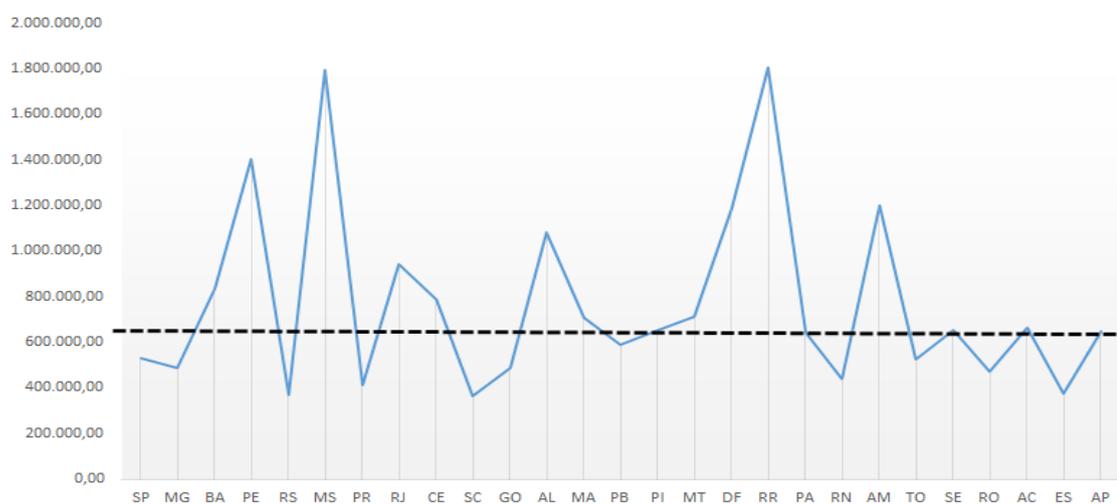
**Gráfico 09:** Indicador de Qualidade da Gestão de Prestação de Contas das Transferências Voluntárias no período 2008-2016



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

Ressalte-se que o valor médio dos instrumentos (convênios e contratos de repasse) obtidos da razão entre o total de recursos empenhados e o total de instrumentos assinados, correspondeu a R\$ 624.677,23 (seiscentos e vinte quatro mil, seiscentos e setenta e sete reais e vinte e três centavos).

**Gráfico 10:** Valores médios dos instrumentos de Transferências Voluntárias no período 2008-2016



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

Algumas unidades da federação apresentaram valores médios por instrumento bem superior à média, como foi o caso de Roraima, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Amazonas e

Distrito Federal. Outros, a exemplo do Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina, Espírito Santo e Rio Grande do Norte apresentaram valores de instrumentos inferiores ao valor médio.

O que se depreende da análise, em termos gerais, é que as unidades da federação que mais conseguiram captar recursos oriundos de transferências voluntárias, foram as que tiveram a melhor gestão dos recursos e os menores valores por instrumento, segundo interpretação em conjunto dos gráficos 09 e 10.

Relativamente aos órgãos e entidades do governo federal (concedentes) que mais repassaram recursos de transferências voluntárias, em volume de valores, aos convenentes (entes públicos e privados), no período 2008-2016, destacam-se os Ministérios da Saúde, Cidades, Turismo, Desenvolvimento Social e Integração Nacional. Em relação à quantidade de instrumentos destacam-se os Ministérios das Cidades; Saúde; Turismo; Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Esporte.

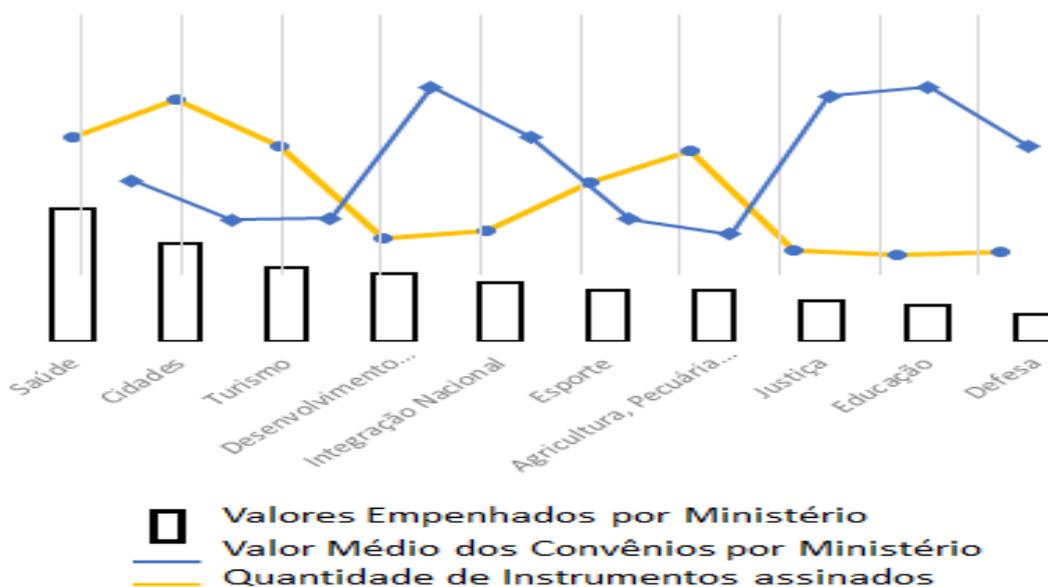
**Tabela 04:** Valores empenhados, quantidade de instrumentos repassados e valor médio dos instrumentos

<b>Órgão Superior (Ministério)</b>	<b>Valor Empenhado (R\$)</b>	<b>Quantidade de Instrumentos</b>	<b>Valor Médio dos Instrumentos (R\$)</b>
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)

Verifica-se que os Ministérios da Educação e do Desenvolvimento Social possuem valores médios dos instrumentos assinados mais altos, apesar do baixo quantitativo. Os instrumentos dos ministérios da Saúde, Cidades e Turismo são mais pulverizados, apresentando grandes quantidades de instrumentos e valores menores, conforme demonstrado no Gráfico 11.

**Gráfico 11:** Representação dos valores empenhados por Ministério, valor médio dos instrumentos e quantidade de instrumentos assinados



Fonte: Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (Siconv) (elaboração própria do autor)

A distribuição dos recursos pelos órgãos superiores (Ministérios do Poder Executivo), mediante transferências voluntárias, varia de acordo com a região geográfica do Brasil, conforme se demonstra na sequência. Implica dizer que as políticas públicas não são uniformes no território nacional, ou seja, dependendo do interesse da região ou da unidade da federação, cada ministério tem uma participação específica na transferência de recursos públicos.

O Ministério da Integração Nacional teve maior participação nas transferências para os Estados da Bahia, Goiás, Mato Grosso e Piauí, ao passo que 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, o Estado do Pará do Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Espírito Santo, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, como se expressa na Figura 04.

**Figura 04:** Principal Ministério repassador de recursos por Unidade da Federação



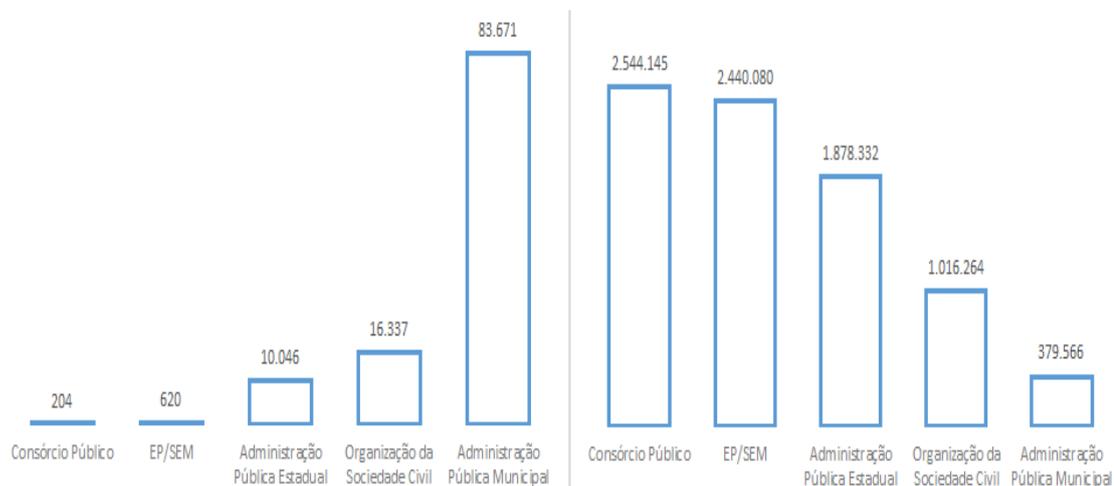
Fonte: Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (Siconv) (elaborado pelo autor)

Outro dado em nível nacional demonstra o tipo da natureza jurídica do conveniente que recebe recursos de transferências voluntárias da União, que pode ser 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).

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

**Gráfico 12:** 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)

Observa-se, portanto, certa heterogeneidade quanto aos órgãos superiores concedentes dos recursos entre as unidades da federação e até mesmo entre unidades da própria região geográfica, bem como quanto à participação mais forte ou não segundo a natureza jurídica dos convenentes.

#### 4.3 Distribuição dos Recursos de Transferências Voluntárias nas grandes regiões geográficas

Esta seção tem por objetivo explicitar a distribuição de recursos de transferências voluntárias da União, segundo as grandes regiões geográficas, Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-Oeste.

A partir dessa visão compartimentada será possível analisar com mais especificidade a gestão dos convênios e contratos de repasse, conforme o conjunto de entes convenentes que compõem cada região.

As grandes regiões são apresentadas com indicadores econômicos e sociais, disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). A finalidade de evidenciar os indicadores é demonstrar possíveis necessidades de ações governamentais locais, bem como oportunidades para a obtenção de recursos para mitigar tais necessidades. Esses indicadores constituem-se fontes de informações importantes para a definição e implementação de políticas públicas e decisões sobre investimentos públicos, conforme se encontram expressos na Tabela 05 a seguir.

**Tabela 05:** Indicadores sociais e econômicos das Grandes Regiões

<b>Indicadores</b>	<b>Norte</b>	<b>Nordeste</b>	<b>Sul</b>	<b>Sudeste</b>	<b>Centro-Oeste</b>
Unidades da Federação	7	9	3	4	4
Municípios	450	1.794	1.191	1.668	467
População Rural	4.199.945 (26,47%)	14.260.704 (26,87%)	4.125.995 (15,07%)	5.668.232 (7,05%)	1.575.131 (11,20%)
População Urbana	11.664.509 (73,53%)	38.821.246 (73,13%)	23.260.896 (84,93%)	74.696.178 (92,95%)	12.482.963 (88,80%)
População Total	<b>15.864.454</b>	<b>53.081.950</b>	<b>27.386.891</b>	<b>80.364.410</b>	<b>14.058.094</b>
Municípios com menos de 20 mil habitantes	275 (61,25%)	1.195 (66,61%)	940 (79,12%)	1.145 (68,65%)	359 (77,04%)
Renda <i>per capita</i> média	R\$ 567,26	R\$ 470,75	R\$ 944,68	R\$ 922,22	R\$ 1.021,99
IDH-M médio	0,6838	0,6597	0,7563	0,7537	0,7532
Valor das Transferências	7.724.417,27 7,75 (11,15%)	23.221.783,9 58,02 (33,53%)	11.127.410,7 25,59 (16,07%)	17.803.474,9 81,83 (25,70%)	9.385.774,428,53 (13,55%)
Valor das Transferências Voluntárias <i>per capita</i>	R\$ 486,90	R\$ 437,47	R\$ 406,30	R\$ 221,53	R\$ 667,64
Taxa de Analfabetismo (15 anos ou mais)	11,23%	20,03%	4,97%	6,26%	6,89%
População em domicílios com banheiro e água encanada 2010 (%)	66,79	74,76	96,72	95,91	93,45
Mortalidade Infantil	18,45	22,72	12,33	14,31	15,73

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2018)

Os indicadores sociais e econômicos disponibilizados presentes na Tabela foram selecionados com a finalidade de propiciar visão geral e comparação entre as regiões, conforme as seguintes justificativas:

a) População: demonstra o total populacional de cada região, subdividido em população rural e urbana, possibilitando aferir o valor das transferências voluntárias *per capita* por região;

b) Municípios com população menor que 20.000 (vinte mil) habitantes: este indicador é importante para dimensionar a quantidade de municípios que não têm a obrigação de elaborar Plano Diretor Municipal (PDM), que se afigura como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. A Lei 10.257, de 10/07/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, obriga municípios acima de 20.000 (vinte mil) habitantes a elaborar o plano, configurando-se instrumento viável de planejamento e consequente captação de recursos;

c) Renda *per capita* média: este indicador ajuda a medir o grau de desenvolvimento econômico de um país, região ou unidade da federação;

d) Índice de Desenvolvimento Humano Municipal médio (IDH-M): indica o grau do desenvolvimento humano nos municípios, estados e regiões metropolitanas nas três dimensões do IDH Global: longevidade, educação e renda;

e) Valor das transferências voluntárias *per capita*: dimensiona o total de transferências voluntárias empenhadas no período 2008-2016 dividido pela população total da região;

f) Percentual da população com 18 (dezoito) anos ou mais com ensino fundamental completo: indica, em termos percentuais, o nível educacional da população acima de 18 (dezoito) anos, com probabilidade de mão de obra mais qualificada;

g) Percentual da população residente em domicílios com banheiro e água encanada: dimensiona as condições mínimas de saneamento básico, cujos serviços são ofertados pelo poder público;

h) Mortalidade infantil: indica o risco de morte dos nascidos vivos durante o seu primeiro ano de vida, que pode ser de causas variadas, relacionadas com condições de saúde da população.

Na sequência, descreve-se a movimentação da distribuição de recursos de Transferência Voluntária por região geográfica.

#### **4.3.1 Região Norte**

A Região Norte é formada por 7 (sete) Estados, 450 (quatrocentos e cinquenta) municípios, com população total de 15.864.454 (quinze milhões, oitocentos e sessenta e quatro mil, quatrocentos e cinquenta e quatro) habitantes (IBGE, 2010).

A renda *per capita* média é de R\$ 567,26 (quinhentos e sessenta e sete reais e vinte e seis centavos), variando de R\$ 121,32 (cento e vinte e um reais e trinta e dois centavos), em

Amajari/RR a R\$ 1.087,35 (mil e oitenta e sete reais e trinta e cinco centavos) em Palmas/TO. Já o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M) médio, é de 0,6591, variando de 0,418 (Melgaço/PA) a 0,788 (Palmas/TO).

No período 2008-2016, foram firmados na região 10.694 (dez mil seiscentos e noventa e quatro) instrumentos, no montante total de R\$ 7.724.417.277,75 (sete bilhões, setecentos e vinte e quatro milhões, quatrocentos e dezessete mil, duzentos e setenta e sete reais e setenta e cinco centavos). Considerando o total da população da Região Norte, o valor da transferência voluntária *per capita* foi de R\$ 486,90 (quatrocentos e oitenta e seis reais e noventa centavos).

A tabela, a seguir, demonstra os tipos de instrumentos firmados, o quantitativo e os valores empenhados, na região.

**Tabela 06:** Tipo de Instrumento de Transferência Voluntária, Quantidade e Valor Empenhado

<b>Tipo de Instrumento</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Valor Empenhado (R\$)</b>
Convênio	6.174	4.782.008.237,27
Contrato de Repasse	4.515	2.895.886.626,10
Termo de Parceria	3	45.343.414,38
Termo de Fomento	1	1.104.000,00
Termo de Colaboração	1	75.000,00
<b>Total</b>	<b>10.694</b>	<b>7.724.417.277,75</b>

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

A Tabela 07 contém informações quanto à natureza jurídica dos convenentes, apresentando a seguinte situação no período em análise: 2008-2016.

**Tabela 07:** Natureza Jurídica dos Convenentes, quantitativos de instrumentos e valores empenhados

<b>Natureza Jurídica</b>	<b>Instrumentos</b>	<b>Valor Empenhado (R\$)</b>
Administração Pública Estadual	2.226	2.660.982.237,92
Administração Pública Municipal	7.957	4.681.295.293,91
Consórcio Público	2	1.733.056,00
<b>Natureza Jurídica</b>	<b>Instrumentos</b>	<b>Valor Empenhado (R\$)</b>

Empresa Pública e/ou Sociedade de Economia Mista	65	54.084.516,75
Organização da Sociedade Civil	444	326.322.173,17
<b>Total</b>	<b>10.694</b>	<b>R\$ 7.724.417.277,75</b>

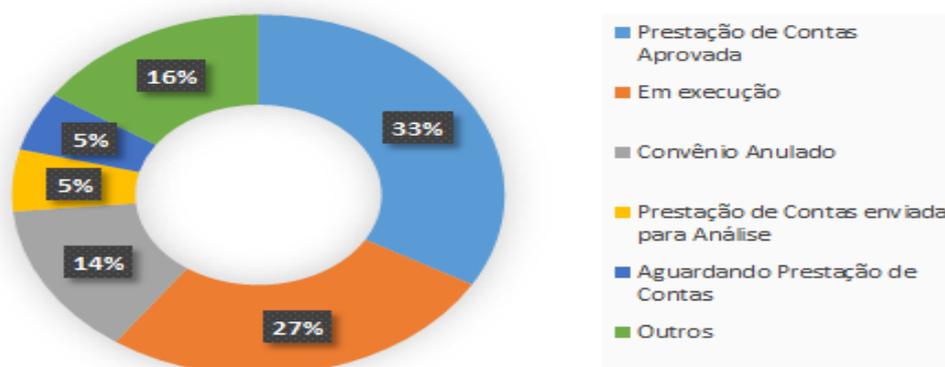
Fonte: Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (Siconv)

Conforme as Tabelas 06 e 07, os municípios receberam maior volume de recursos, no entanto, são valores individuais menores que os valores repassados para os Estados, para os consórcios públicos e para as Organizações da Sociedade Civil, sobressaindo os convênios como maior modalidade de instrumentos.

Como se percebe, a participação dos consórcios públicos foi ínfima, registrando-se apenas dois instrumentos firmados na área municipal de Ji-Paraná em Rondônia, junto ao Ministério da Saúde com o objetivo de equipar centro de diagnóstico e aquisição de equipamentos e materiais permanentes de saúde, ao passo que as Organizações da Sociedade Civil firmaram 444 (quatrocentos e quarenta e quatro) instrumentos nas mais diversas áreas como Desenvolvimento Social, Educação, Saúde, Ciência e Tecnologia, Turismo, dentre outras.

O maior valor foi repassado pelo Ministério do Desenvolvimento Social na quantia de R\$ 43.749.934,98 (quarenta e três milhões, setecentos e quarenta e nove mil, novecentos e trinta e quatro reais e noventa e oito centavos) com o objetivo de promover acesso à água para o consumo humano em comunidades extrativistas da Amazônia, no âmbito do Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água (Água para Todos). O proponente foi a Organização Não Governamental Memorial Chico Mendes.

A situação da gestão das transferências voluntárias na Região Norte apresenta 33% dos instrumentos com prestação de contas aprovada (abaixo da média nacional, de 37%), 27% em execução (acima da média nacional, de 26%) e 14% de convênios anulados (acima da média nacional, de 11%).

**Gráfico 13:** Situação da gestão das transferências voluntárias no Norte

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

Quanto aos indicadores voltados para a gestão, detalhados na Seção 4.2 deste trabalho (gráficos 6, 7 e 9), o Estado que apresentou o melhor indicador quanto à qualidade das propostas foi o Acre. O indicador mais baixo da região foi apresentado pelo Estado do Pará.

Quanto à gestão da prestação de contas das transferências voluntárias (gráfico 9), o melhor indicador foi o apresentado pelo Estado de Rondônia e, o mais baixo, pelo Estado do Amapá.

A Unidade da Federação que firmou o maior número de instrumentos foi Rondônia, contudo, os maiores valores médios por instrumento ficaram com o Estado de Roraima, conforme expresso, a seguir, na Tabela 08.

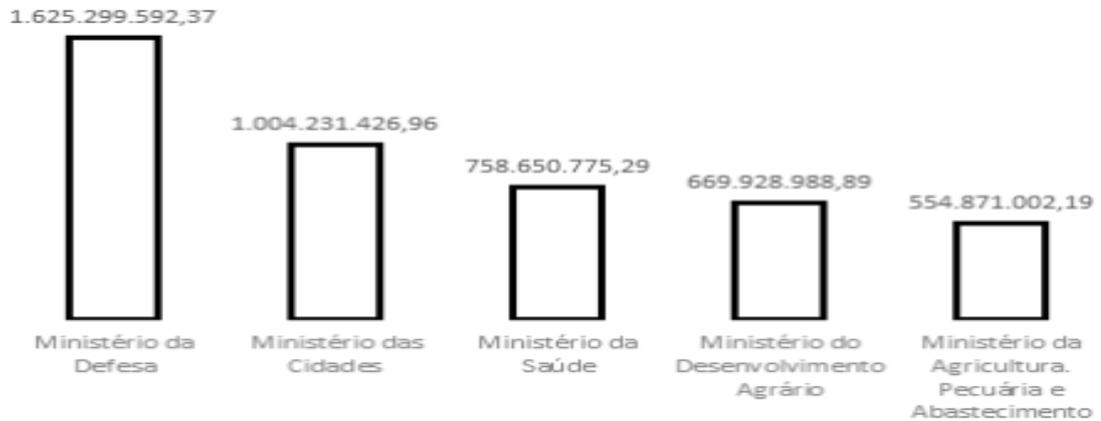
**Tabela 08:** Unidades da Federação da Região Norte do Brasil com valores empenhados de transferências voluntárias, quantidade de instrumentos e valores médios

UF	Valor Total Empenhado (R\$)	Quantidade de Instrumentos	Valor Médio por Instrumento (R\$)
Roraima	1.353.689.365,40	750	1.804.919,15
Pará	1.321.665.630,18	2.056	642.833,48
Amazonas	1.264.214.598,70	1.053	1.200.583,66
Tocantins	1.151.385.861,38	2.181	527.916,49
Rondônia	1.098.266.097,31	2.325	472.372,51
Acre	1.000.031.969,96	1.507	663.591,22
Amapá	535.163.754,82	822	651.050,80
<b>Total</b>	<b>7.724.417.277,75</b>	<b>10.694</b>	<b>722.313,19</b>

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

Os cinco maiores repassadores de recursos para a região foram os Ministérios da Defesa, Cidades, Saúde, Desenvolvimento Agrário, e Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

**Gráfico 14:** Cinco maiores repassadores de recursos de transferências voluntárias para a Região Norte



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

A participação dos cinco maiores repassadores (Ministérios), por Unidade da Federação, em ordem decrescente, pode ser conferida no Quadro 03, conforme segue. abaixo.

**Quadro 03:** Maiores repassadores de recursos para os Estados da Região Norte

UF	Maiores Repassadores (Ministérios)
Roraima	Defesa; Cidades; Turismo; Integração Nacional; Saúde.
Pará	Desenvolvimento Agrário; Agricultura; Saúde; Cidades; Turismo.
Amazonas	Cidades; Defesa; Saúde; Justiça; Turismo; Esporte.
Tocantins	Cidades; Agricultura; Turismo; Integração Nacional; Saúde.
Rondônia	Defesa; Saúde; Agricultura; Cidades; Justiça.
Acre	Defesa; Saúde; Desenvolvimento Agrário; Justiça; Esporte.
Amapá	Defesa; Justiça; Saúde; Cidades; Turismo

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

Observa-se uma tendência de repasse de recursos pelo Ministério da Defesa, no entanto, outros ministérios, também, repassaram recursos, não havendo uniformidade na Região Norte.

Elenca-se, por conseguinte, as principais ações dos órgãos e entidades repassadores de recursos de transferências voluntárias para a região foram:

- a) Ministério da Defesa: Iluminação pública na sede de municípios; pavimentação e drenagem de vias públicas urbanas; construção de feiras, quadras e praças municipais; eletrificação rural; serviços de ampliação e melhoramento em pistas de pousos e decolagens em aeródromos locais (no âmbito do Programa Calha Norte);
- b) Ministério das Cidades: Pavimentação e drenagem de vias urbanas; construção de casas populares para famílias de baixa renda; recapeamentos asfálticos; construção de bueiros e calçamentos;
- c) Ministério da Saúde: Construção de hospitais regionais; aquisição de equipamentos e materiais especializados; ampliação e melhoria de sistemas de abastecimento de água; aquisição de unidades básicas de saúde fluvial; melhorias sanitárias domiciliares;
- d) Ministério do Desenvolvimento Agrário: Execução de obras em estradas vicinais de projetos de assentamentos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA); recuperação de estradas vicinais de assentamentos de reforma agrária; assessoria técnica social e ambiental para assentados em projetos de reforma agrária; construção de micro-estações de tratamento de água para assentamentos da reforma agrária;
- e) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento: Manutenção de sistema de saúde animal; aquisição de máquinas e equipamentos (patrulha mecanizada); recuperação de estradas vicinais; ampliação e reforma de feiras; construção de mercados e abatedouros.

Relativamente às emendas parlamentares, verificou-se que do total de 10.694 (dez mil, seiscentos e noventa e quatro) instrumentos firmados, no valor empenhado de R\$ 7.724.417.277,75 (sete bilhões, setecentos e vinte e quatro milhões, quatrocentos e dezessete mil, duzentos e setenta e sete reais e setenta e cinco centavos), 4.673 (quatro mil seiscentos e setenta e três), no valor empenhado de R\$ 3.209.380.043,88 (três bilhões, duzentos e nove milhões, trezentos e oitenta mil, quarenta e três reais e oitenta e oito centavos), foram instrumentos oriundos de emendas parlamentares.

Considerando o quantitativo de instrumentos firmados, as emendas parlamentares representaram 43,70% (quarenta e três inteiros e setenta centésimos por cento) do total. Já em termos de valores, as emendas representaram 41,55% (quarenta e um inteiros e cinquenta e cinco centésimos por cento) do total empenhado.

Essas informações indicam que não há uma sobreposição ou ingerência de emendas parlamentares na execução de transferências voluntárias na Região Norte, considerando que são menos da metade dos instrumentos e dos valores firmados.

Analisa-se, a seguir, a aplicação de recursos de transferências voluntárias em municípios com o menor e o maior indicador relativo ao IDH-M e a renda *per capita*, com o objetivo de verificar se os recursos são direcionados para as localidades mais carentes.

De acordo com dados divulgados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), foram selecionados os municípios de Amajari/RR (menor Renda *per capita*), Melgaço/PA (menor IDH-M) e Palmas/TO, conforme as tabelas 09 e 10, a seguir.

**Tabela 09:** Comparativo de recursos de transferências voluntárias entre municípios com maior e menor IDH-M da Região Norte

Município	IDHM	Instrumentos	Valor Emp.	Principais Ações
Melgaço/PA	0,418	4	3.451.661,00	Saúde
Palmas/TO	0,788	47	44.973.345,01	Cidades, Esporte, Saúde, Cultura

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

O Município de Melgaço/PA possui o menor índice de desenvolvimento humano do Norte, bem como o menor do Brasil. Não obstante, nesta comparação entre o menor e o maior IDH-M da região, verifica-se que somente 4 (quatro) instrumentos de transferências voluntárias foram direcionados para ações no território municipal, na área da saúde, enquanto para o município com maior índice, Palmas/TO, o quantitativo de instrumentos foi 11 (onze) vezes maior (47 instrumentos), em diversas outras áreas, a exemplo do esporte, saúde, cultura e cidades.

Depreende-se, desta análise, que o desenvolvimento na região tende a ter maior disparidade, pois, espera maior quantidade de ações no município com menor IDH-M, a fim de mitigar as carências locais e proporcionar maior qualidade de vida aos municípios de Melgaço/PA.

**Tabela 10:** Comparativo de recursos de transferências voluntárias entre municípios com maior e menor Renda *per capita* da Região Norte

Município	Renda <i>per capita</i>	Instrumentos	Valor Emp.	Principais Ações
Amajari/RR	121,32	41	42.648.508,40	Integração, Saúde, Defesa, Agrário
Palmas/TO	1.087,35	47	44.973.345,01	Cidades, Esporte, Saúde, Cultura

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

Segundo os dados da Tabela 10, a renda *per capita* do município de Palmas/TO é aproximadamente nove vezes maior que a de Amajari/RR. Pode-se observar que o município de Amajari/RR recebeu vultosos recursos de transferências voluntárias, aproximando-se dos valores de Palmas/TO.

Na presente análise, verifica-se que ações governamentais foram direcionadas para o município mais pobre, induzindo a melhoria das condições da vida população local.

A presente situação pode indicar certa proatividade dos gestores locais de Amajari/RR e/ou parlamentares da bancada estadual/federal, em captar recursos federais. Dos 41 (quarenta e um) instrumentos firmados em Amajari/RR, 19 (dezenove) foram oriundos de emendas parlamentares, o que corresponde a 46% (quarenta e seis por cento) do total de instrumentos. Relativamente aos valores, as emendas representaram 52,25% do total aplicado. Conclui-se que o município de Amajari/RR não dependeu de intervenções parlamentares em sua totalidade para obter recursos de transferências voluntárias da União, o que demonstra iniciativas locais para a captação de recurso federais.

#### **4.3.2 Região Nordeste**

A Região Nordeste é formada por 9 (nove) Estados, 1.794 (mil, setecentos e noventa e quatro) municípios, com população total de 53.081.950 (cinquenta e três milhões, oitenta e um mil, novecentos e cinquenta) habitantes (IBGE, 2010).

A renda *per capita* média é de R\$ 470,75 (quatrocentos e setenta reais e setenta e cinco centavos), a menor entre as regiões, variando de R\$ 96,25 (noventa e seis reais e vinte e cinco centavos), em Marajá do Sena/MA a R\$ 1.144,26 (mil, cento e quarenta e quatro reais e vinte e seis centavos) em Recife/PE.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M) médio é de 0,6597, também o menor entre as regiões do Brasil, variando de 0,443 (Fernando Falcão/MA) a 0,788 (Fernando de Noronha/PE).

No período 2008-2016, foram firmados na região 28.660 (vinte e oito mil, seiscentos e sessenta) instrumentos no montante total de R\$ 23.221.783.958,02 (vinte e três bilhões, duzentos e vinte e um milhões, setecentos e oitenta e três mil, novecentos e cinquenta e oito reais e dois centavos). Considerando o total da população da Região Nordeste, o valor da transferência voluntária *per capita* foi de R\$ 437,47 (quatrocentos e trinta e sete reais e quarenta

e sete centavos). Estes aspectos estão organizados e melhor visualizados na Tabela a seguir, demonstrando os tipos de instrumentos firmados, o quantitativo e os valores empenhados.

**Tabela 11:** Tipo de Instrumento de Transferência Voluntária, Quantidade e Valor Empenhado

<b>Tipo de Instrumento</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Valor Empenhado (R\$)</b>
Convênio	11.851	13.142.234.497,56
Contrato de Repasse	16.768	8.908.383.646,97
Termo de Parceria	30	1.167.655.710,42
Termo de Fomento	8	2.776.722,00
Termo de Colaboração	3	833.358,99
<b>Total</b>	<b>28.660</b>	<b>R\$ 23.221.883.935,94</b>

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

Quanto à natureza jurídica dos convenentes, apresenta-se a seguinte situação no período em análise, conforme se encontra delineada na Tabela 12.

**Tabela 12:** Natureza Jurídica dos Convenentes, quantitativos de instrumentos e valores empenhados

<b>Natureza Jurídica</b>	<b>Instrumentos</b>	<b>Valor Empenhado (R\$)</b>
Administração Pública Estadual	3.659	8.886.819.644,27
Administração Pública Municipal	21.774	9.869.092.661,38
Consórcio Público	24	297.075.379,58
Empresa Pública e/ou Sociedade de Economia Mista	328	995.334.607,99
Organização da Sociedade Civil	2.875	3.173.561.642,72
<b>Total</b>	<b>28.660</b>	<b>R\$ 23.221.883.935,94</b>

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

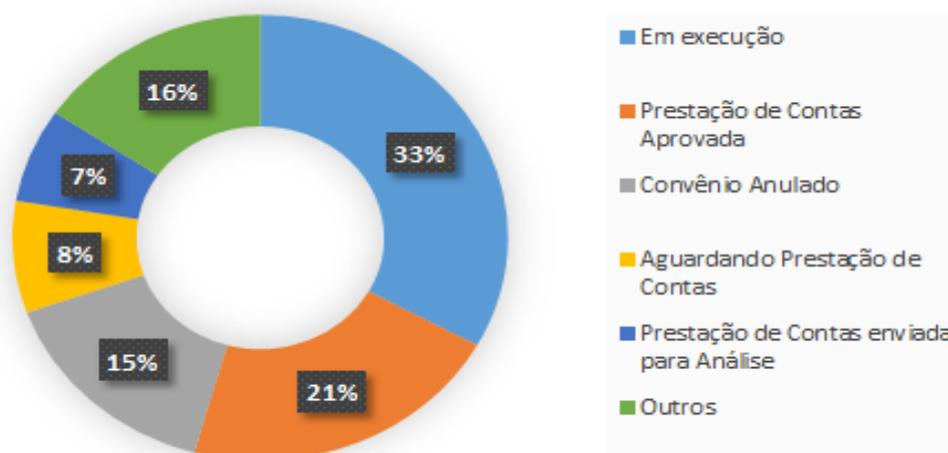
Conforme as Tabelas 11 e 12, os municípios, em conjunto, receberam maior volume de recursos, no entanto, são valores individuais menores que os valores repassados para as administrações estaduais, para os consórcios públicos e para as Organizações da Sociedade Civil, sobressaindo-se os convênios como maior volume de recursos.

Os dados revelam que houve pouca participação dos consórcios públicos, registrando-se apenas 24 (vinte e quatro) instrumentos firmados, contudo, em termos de valores, foi o maior

entre as regiões, no total empenhado de R\$ 297.075.379,58 (duzentos e noventa e sete milhões, setenta e cinco mil, trezentos e setenta e nove reais e cinquenta e oito centavos). O maior volume de recursos foi repassado ao Consórcio para o Desenvolvimento da Região do Ipanema, em Santana do Ipanema/AL (Convênio 756744), no valor de R\$ 50.371.968,80 (cinquenta milhões, trezentos e setenta e um mil, novecentos e sessenta e oito reais e oitenta centavos), cujo objeto refere-se a “apoio à segurança alimentar nutricional e produtiva em comunidades rurais”. O repassador foi o Ministério do Desenvolvimento Social e o convênio encontra-se em fase de execução. Os demais consórcios contemplados com recursos de transferências voluntárias estão localizados no Estado da Bahia, os quais receberam, aproximadamente, R\$180.000.000,00 (cento e oitenta milhões de reais).

Outra revelação advinda dos dados em análise é que as Organizações da Sociedade Civil firmaram 2.875 (dois mil oitocentos e setenta e cinco) instrumentos nas mais diversas áreas como Desenvolvimento Social, Saúde, Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento Agrário, dentre outras. Como exemplo das ações efetivadas pelas Organizações da Sociedade Civil, destaca-se o instrumento repassado pelo Ministério do Desenvolvimento Social, na quantia de R\$ 303.074.523,49 (trezentos e três milhões, setenta e quatro mil, quinhentos e vinte e três reais e quarenta e nove centavos), para a Associação Programa Um Milhão de Cisterna para o Semiárido (Termo de Parceria 796845), no município de Recife/PE, no âmbito do programa Acesso à Água para a Produção de Alimentos, que tem por objetivo favorecer as famílias de baixa renda o acesso à água a partir de tecnologias simples para o fomento da produção familiar.

A situação da gestão das transferências voluntárias na Região Nordeste apresenta 33% dos instrumentos em execução (acima da média nacional, de 26%), 21% com prestação de contas aprovada (abaixo da média nacional, de 37%) e 15% de convênios anulados (acima da média nacional, de 11%).

**Gráfico 15:** Situação da gestão das transferências voluntárias no Nordeste

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

Quanto aos indicadores de gestão detalhados na Seção 4.2 deste trabalho (Gráficos 6, 7 e 9), o Estado que apresentou o melhor indicador quanto à qualidade das propostas foi Sergipe, sendo o quinto do Brasil neste quesito. O indicador mais baixo da região foi apresentado pelo Estado do Ceará.

Quanto ao indicador de qualidade da gestão de prestação de contas das transferências voluntárias (Gráfico 9), o melhor índice foi o apresentado pelo Estado da Bahia e, o mais baixo, pelo Estado de Pernambuco.

A Unidade da Federação que firmou o maior número de instrumentos foi a Bahia, contudo, os maiores valores médios por instrumento ficaram com o Estado de Pernambuco, conforme Tabela 13.

**Tabela 13:** Unidades da Federação da Região Nordeste do Brasil com valores empenhados de transferências voluntárias, quantidade de instrumentos e valores médios

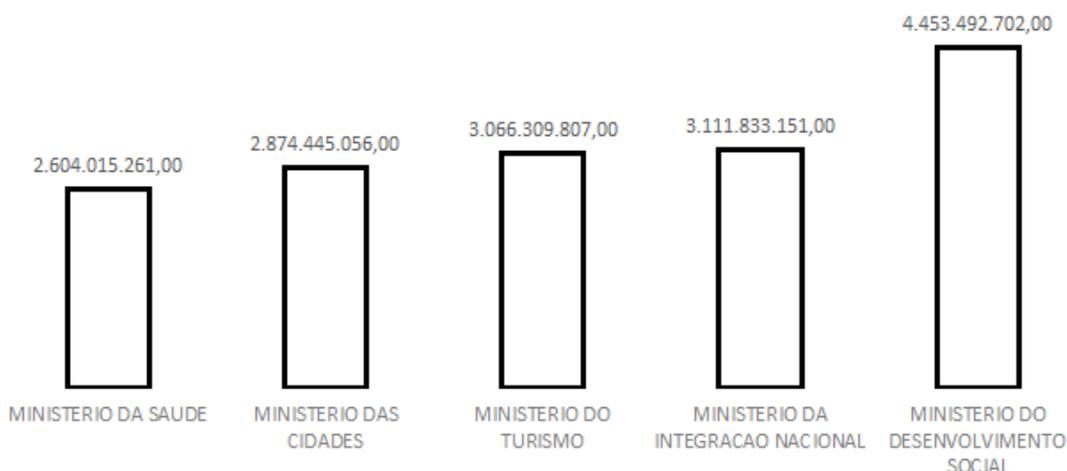
UF	Valor Total Empenhado (R\$)	Quantidade de Instrumentos	Valor Médio por Instrumento (R\$)
Bahia	5.169.708.506,43	6.180	836.522,41
Pernambuco	5.043.871.667,45	3.600	1.401.075,46
Ceará	3.483.941.623,08	4.436	785.379,09
Alagoas	1.907.689.211,85	1.761	1.083.298,81
Maranhão	1.817.061.356,50	2.573	706.203,40

UF	Valor Total Empenhado (R\$)	Quantidade de Instrumentos	Valor Médio por Instrumento (R\$)
Paraíba	1.745.802.016,56	2.968	588.208,23
Piauí	1.649.376.397,56	2.532	651.412,48
R. G. do Norte	1.273.665.630,18	2.883	441.784,82
Sergipe	1.130.667.548,41	1727	654.700,38
<b>Total</b>	<b>R\$ 23.221.783.958,02</b>	<b>28.660</b>	<b>810.250,66</b>

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

Vê-se pelo exposto no Quadro em análise que os cinco maiores repassadores de recursos para a região foram os Ministérios do Desenvolvimento Social, Integração Nacional, Turismo, Cidades e Saúde.

**Gráfico 16:** Cinco maiores repassadores de recursos de transferências voluntárias para a Região Nordeste



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

A participação dos cinco maiores repassadores (Ministérios), por Unidade da Federação, em ordem decrescente, pode ser conferida no Quadro 04, conforme se encontra exposto.

**Quadro 04:** Maiores repassadores de recursos para os Estados da Região Nordeste

UF	Maiores Repassadores (Ministérios)
Alagoas	Turismo; Desenvolvimento Social; Integração Nacional; Cidades; Saúde.
Bahia	Integração Nacional; Cidades; Desenvolvimento Social; Saúde; Turismo.
UF	Maiores Repassadores (Ministérios)

Ceará	Turismo; Desenvolvimento Social; Integração Nacional; Cidades; Saúde.
Maranhão	Turismo; Cidades; Desenvolvimento Agrário; Saúde; Agricultura.
Paraíba	Cidades; Desenvolvimento Social; Saúde; Turismo; Integração Nacional.
Pernambuco	Desenvolvimento Social; Saúde; Integração Nacional; Turismo; Cidades.
Piauí	Integração Nacional; Saúde; Cidades; Ciência e Tecnologia; Esporte.
R.G. do Norte	Turismo; Desenvolvimento Social; Cidades; Agricultura; Saúde.
Sergipe	Turismo; Saúde; Cidades; Esporte; Justiça.

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

Observa-se que o Ministério do Turismo repassou maior volume de recursos para cinco Estados do Nordeste, contudo, o maior repassador foi o Ministério do Desenvolvimento Social, principalmente na modalidade Termo de Parceria, especialmente para ações no semiárido. De forma descritiva e ilustrativa, dispõem-se, a seguir, as principais ações dos órgãos e entidades repassadores de recursos de transferências voluntárias para a região:

- a) Ministério do Desenvolvimento Social: Promoção de acesso à água em regiões do Semiárido; implantação de cisternas; segurança alimentar; fortalecimento da cadeia produtiva de mel;
- b) Ministério da Integração Nacional: Implantação de cisternas em comunidades rurais; construção de barragens; construção de sistemas de macrodrenagem; construção de adutoras; construção de pontes;
- c) Ministério do Turismo: Duplicação de rodovias; construção de pontes; duplicação de avenidas; urbanização e revitalização de orlas; construção de centros de convenções; pavimentação asfáltica;
- d) Ministério das Cidades: Serviços de engenharia de recuperação de sistemas ferroviários; ações de infraestrutura urbana; obras de drenagem; obras pavimentação asfáltica;
- e) Ministério da Saúde: Ações de saúde no âmbito do subsistema de atenção indígena; construção de hospitais; construção de maternidades; implantação de melhorias habitacionais para o controle de agravos; aquisição de equipamentos.

Relativamente às emendas parlamentares, verificou-se que do total de 28.660 (vinte e oito mil, seiscentos e sessenta) instrumentos firmados, no valor empenhado de R\$ 23.221.883.935,94 (vinte e três bilhões, duzentos e vinte e um milhões, oitocentos e oitenta e três mil, novecentos e trinta e cinco reais e noventa e quatro centavos), a quantia empenhada de

R\$ 6.098.552.202,73 (três bilhões, duzentos e nove milhões, trezentos e oitenta mil, quarenta e três reais e oitenta e oito centavos) foi oriunda de 14.238 (quatorze mil, duzentos e trinta e oito) instrumentos de emendas parlamentares.

Em quantitativo de instrumentos firmados, as emendas parlamentares representaram 49,68% (quarenta e nove inteiros e sessenta e oito centésimos por cento) do total. Já em termos de valores, as emendas representaram 26,26% (vinte e seis inteiros e vinte e seis centésimos por cento) do total empenhado. Estas informações indicam que, em termos de valores, não houve uma sobreposição ou ingerência de emendas parlamentares na execução de transferências voluntárias na Região Nordeste.

Analisa-se, a seguir, a aplicação de recursos de transferências voluntárias em municípios com o menor e o maior indicador relativo ao IDH-M e à renda *per capita*, com o objetivo de verificar se os recursos são direcionados para as localidades mais carentes.

De acordo com dados divulgados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), foram selecionados os municípios de Fernando Falcão/MA (menor IDH-M), Marajá do Sena/MA (menor Renda *per capita*) e Recife/PE, conforme se encontram registrados nas Tabelas 14 e 15 a seguir.

**Tabela 14:** Comparativo de recursos de transferências voluntárias entre municípios com maior e menor IDH-M da Região Nordeste

Município	IDHM	Instrumentos	Valor Emp.	Principais Ações
Fernando Falcão/MA	0,4443	7	2.565.600,00	Saúde, Cidades, Esporte, Turismo
Recife/PE	0,772	76	151.539.748,65	Saúde, Integração Nacional, Ciência e Tecnologia, Esporte, Turismo

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

O Município de Fernando Falcão/MA possui o menor índice de desenvolvimento humano do Nordeste. No período analisado, a municipalidade firmou 7 (sete) instrumentos, sendo que 84% (oitenta e quatro por cento) do valor empenhado foi originado de emendas parlamentares. O maior IDH-M do Nordeste é de Fernando de Noronha, contudo, elegemos para análise o segundo maior IDH, que é do Município de Recife/PE. Foram firmados 76

(setenta e seis) instrumentos, quase onze vezes mais que Marajá do Sena/MA, enquanto que, em termos de valores, representou cinquenta e nove vezes maior.

Verifica-se que em termos de transferências voluntárias a capital de Pernambuco obteve maiores investimentos, certamente em razão da capacidade de captação de recursos, traduzida em elaboração de projetos, proatividade de gestores e atuação parlamentar com emendas.

**Tabela 15:** Comparativo de recursos de transferências voluntárias entre municípios com maior e menor Renda *per capita* da Região Nordeste

Município	Renda <i>per capita</i>	Instrumentos	Valor Emp.	Principais Ações
Marajá do Sena/MA	96,25	11	5.148.390,39	Desenvolvimento Agrário, Saúde, Esporte, Turismo
Recife/PE	1.144,26	76	151.539.748,65	Saúde, Integração Nacional, Ciência e Tecnologia, Esporte, Turismo

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

Segundo os dados desta Tabela, a renda *per capita* do município de Recife/PE é aproximadamente doze vezes maior que a de Marajá do Sena/MA, que tem a menor renda *per capita* do Brasil. Em relação aos valores, Recife/PE captou recursos vinte e nove vezes maior que Marajá do Sena/MA.

Constata-se pouca captação de recursos de transferências voluntárias no município que possui a menor renda do país, sendo que 64% (sessenta e quatro por cento) dos instrumentos firmados foram oriundos de emendas parlamentares.

Conclui-se que não há evidências de melhorias nas condições de renda da população do Município de Marajá do Sena/MA, pelo menos considerando recursos oriundos de transferências voluntárias.

#### 4.3.3 Região Sul

A Região Sul é formada por 3 (três) Estados, 1.191 (mil, cento e noventa e um) municípios, com população total de 27.386.891 (vinte e sete milhões, trezentos e oitenta e seis mil, oitocentos e noventa e um) habitantes (IBGE, 2010).

A renda *per capita* média é de R\$ 944,68 (novecentos e quarenta e quatro reais e sessenta e oito centavos), a maior entre as regiões, variando de R\$ 277,33 (Duzentos e setenta e sete reais e trinta e três centavos), em Doutor Ulysses/PR a R\$ 1.798,12 (mil, setecentos e noventa e oito reais e doze centavos) em Florianópolis/SC.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M) médio é de 0,7563, o maior entre as regiões do Brasil, variando de 0,546 (Doutor Ulysses/PR) a 0,847 (Florianópolis/SC).

No período 2008-2016, foram firmados na região 29.208 (vinte e nove mil, duzentos e oito) instrumentos no montante total de R\$ 11.803.474.981,83 (onze bilhões, oitocentos e três milhões, quatrocentos e setenta e quatro mil, novecentos e oitenta e um reais e oitenta e três centavos). Considerando o total da população da Região Sul, o valor da transferência voluntária *per capita* foi de R\$ 406,30 (quatrocentos e seis reais e trinta centavos).

A tabela a seguir demonstra os tipos de instrumentos firmados, o quantitativo e os valores empenhados.

**Tabela 16:** Tipo de Instrumento de Transferência Voluntária, Quantidade e Valor Empenhado

<b>Tipo de Instrumento</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Valor Empenhado (R\$)</b>
Convênio	8.906	5.272.696.747,94
Contrato de Repasse	20.268	5.790.928.110,10
Termo de Parceria	21	58.563.957,00
Termo de Fomento	3	922.935,51
Termo de Colaboração	10	4.298.975,00
<b>Total</b>	<b>29.208</b>	<b>R\$ 11.127.410.725,59</b>

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

Quanto à natureza jurídica dos convenientes, apresenta-se a seguinte situação no período em análise, conforme se encontra disposta na Tabela 17.

**Tabela 17:** Natureza Jurídica dos Convenientes, quantitativos de instrumentos e valores empenhados

<b>Natureza Jurídica</b>	<b>Instrumentos</b>	<b>Valor Empenhado (R\$)</b>
Administração Pública Estadual	1.000	1.722.931.194,03
Administração Pública Municipal	23.807	6.234.315.550,56
Consórcio Público	142	131.746.220,94
Empresa Pública e/ou Sociedade de Economia Mista	37	130.744.732,30
Organização da Sociedade Civil	4.222	2.907.673.027,76
<b>Total</b>	<b>29.208</b>	<b>R\$ 11.127.410.725,59</b>

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

Conforme as tabelas 16 e 17 acima, os municípios em conjunto receberam maior volume de recursos, como foi tendência também nas Regiões Norte e Nordeste. Contudo, os valores médios por instrumentos são menores que os valores repassados para as administrações estaduais, para os consórcios públicos e para as Organizações da Sociedade Civil.

Os consórcios públicos registraram 142 (cento e quarenta e dois) instrumentos firmados, sendo a maior participação entre as regiões. O maior volume de recursos foi repassado ao Consórcio Público da Associação dos Municípios do Litoral Norte do Rio Grande do Sul (Convênio 744904), no valor de R\$ 12.061.238,46 (doze bilhões, sessenta e um milhões, duzentos e trinta e oito reais e quarenta e seis centavos), no âmbito do programa de Fortalecimento das Instituições de Segurança Pública (Pronasci). O repassador foi o Ministério da Justiça e o convênio encontra-se em fase de complementação da prestação de contas. Os demais instrumentos de transferências voluntárias firmados com consórcio público na Região Sul contemplaram programas da área de segurança pública, saúde, integração nacional, esporte, turismo, dentre outros.

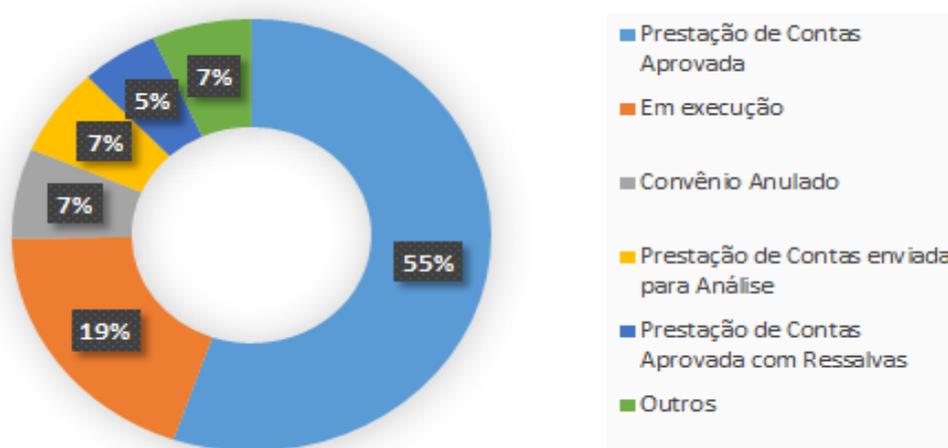
As Organizações da Sociedade Civil firmaram 4.222 (quatro mil, duzentos e vinte e dois) instrumentos nas mais diversas áreas, sobressaindo-se as áreas de saúde e educação.

O maior valor empenhado foi efetivado pelo Ministério da Saúde, na quantia de R\$ 149.950.542,00 (cento e quarenta e nove milhões, novecentos e cinquenta mil, quinhentos e quarenta e dois reais), para a Irmandade da Santa casa de Misericórdia de Porto Alegre (Contrato de Repasse 841122), no município de Porto Alegre/RS, no âmbito do programa

Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde, tendo por objeto a reforma da Santa Casa. O instrumento está na fase de execução.

A situação da gestão das transferências voluntárias na Região Sul apresenta 55% dos instrumentos com prestação de contas aprovada (acima da média nacional, de 37%), 19% em execução (abaixo da média nacional, de 26%) e 7% de convênios anulados (abaixo da média nacional, de 11%). A referida situação se encontra, também, explicitada no Gráfico 17, como se observa a seguir.

**Gráfico 17:** Situação da gestão das transferências voluntárias no Sul



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

Quanto aos indicadores de gestão detalhados na Seção 4.2 deste trabalho (Gráficos 6, 7 e 9), o Estado que apresentou o melhor indicador quanto à qualidade das propostas foi o Rio Grande do Sul, sendo o quinto do Brasil neste quesito. O indicador mais baixo da região foi apresentado pelo Estado do Paraná.

Quanto ao indicador de qualidade da gestão de prestação de contas das transferências voluntárias (Gráfico 9), o melhor índice foi o apresentado pelo Estado do Paraná e, o mais baixo, pelo Estado Rio Grande do Sul.

Destaque-se que os três Estados que compõem a Região Sul aparecem entre as três unidades da federação com o melhor indicador de qualidade de prestação de contas de transferências voluntárias.

A Unidade da Federação que firmou o maior número de instrumentos foi o Rio Grande do Sul, contudo, os maiores valores médios por instrumento ficaram com o Estado do Paraná, conforme Tabela 18.

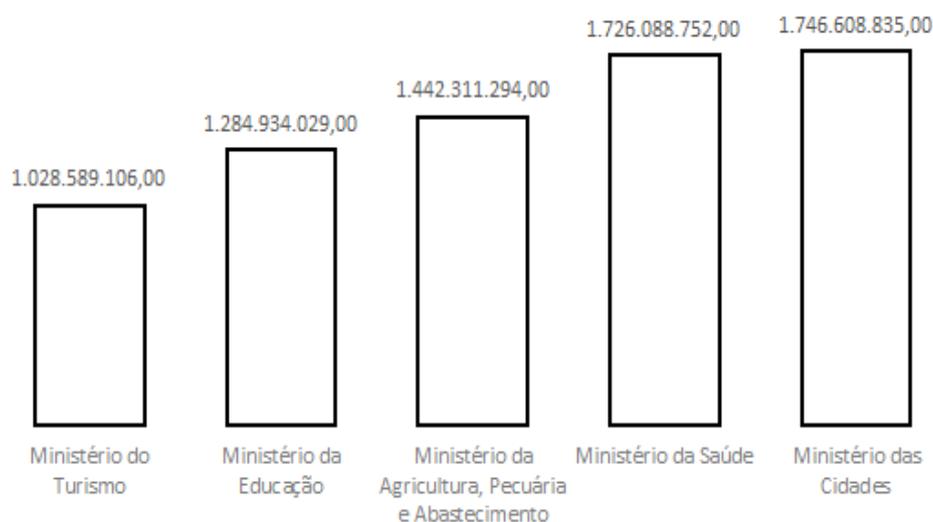
**Tabela 18:** Unidades da Federação da Região Sul do Brasil com valores empenhados de transferências voluntárias, quantidade de instrumentos e valores médios

UF	Valor Total Empenhado (R\$)	Quantidade de Instrumentos	Valor Médio por Instrumento (R\$)
Paraná	3.977.166.772,08	9.666	411.459,42
Rio Grande do Sul	4.905.196.729,73	13.342	367.650,78
Santa Catarina	2.245.047.223,78	6.200	362.104,39
<b>Total</b>	<b>R\$ 11.127.410.725,59</b>	<b>29.208</b>	<b>380.971,33</b>

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

Os cinco maiores repassadores de recursos para a região foram os Ministérios do das Cidades; Saúde; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Educação e Turismo, como ilustra o Gráfico 18.

**Gráfico 18:** Cinco maiores repassadores de recursos de transferências voluntárias para a Região Sul



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

A participação dos cinco maiores repassadores (Ministérios), por Unidade da Federação, em ordem decrescente, pode ser conferida no Quadro 05, a seguir.

**Quadro 05:** Maiores repassadores de recursos para os Estados da Região Sul

UF	Maiores Repassadores (Ministérios)
Paraná	Saúde; Cidades; Educação; Agricultura; Turismo.
R.G. do Sul	Educação; Saúde; Cidades; Agricultura; Turismo.
Santa Catarina	Saúde; Cidades; Educação; Agricultura; Turismo.

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

As principais ações dos órgãos e entidades repassadores de recursos de transferências voluntárias para a região foram:

- a) Ministério das Cidades: Obras de infraestrutura; pavimentação asfáltica; projetos, pavimentação e drenagem, implantação de abrigos de ônibus;
- b) Ministério da Saúde: Construção e reformas de unidades de atenção especializada em saúde; ações complementares de saúde da população indígena; aquisição de equipamentos e material permanente; melhorias em sistemas de esgotamento sanitário;
- c) Ministério do Agricultura, Pecuária e Abastecimento: Fortalecimento de entidades estaduais de pesquisa agropecuária; aquisição de equipamentos e máquinas agrícolas; construção e instalação de abatedouros, fábricas de farinha e de ração; aquisição de patrulha mecanizada;
- d) Ministério da Educação: Capacitação de recursos humanos na área da educação; formação e desenvolvimento de trabalhadores para o Sistema Único de Saúde; adequação de hospitais universitários; elaboração de projetos de cursos técnicos a distância;
- e) Ministério do Turismo: Pavimentação e urbanização de vias turísticas; duplicação de rodovias; pavimentações asfálticas; revitalizações de espaços públicos; pavimentação e drenagem pluvial em municípios.

Relativamente às emendas parlamentares, verificou-se que do total de 29.208 (vinte e nove mil, duzentos e oito) instrumentos firmados, no valor empenhado de R\$ 11.127.410.725,59 (onze bilhões, cento e vinte e sete milhões, quatrocentos e dez mil,

setecentos e vinte e cinco reais e cinquenta e nove centavos), a quantia empenhada de R\$ 3.724.256.198,46 (três bilhões, setecentos e vinte e quatro milhões, duzentos e cinquenta e seis mil, cento e noventa e oito reais e quarenta e seis centavos), foi oriunda de 13.328 (treze mil, trezentos e vinte oito) instrumentos de emendas parlamentares.

Em quantitativo de instrumentos firmados, as emendas parlamentares representaram 45,63% (quarenta e cinco inteiros e sessenta e três centésimos por cento) do total. Já em termos de valores, as emendas representaram 33,47% (trinta e três inteiros e vinte e quarenta e sete centésimos por cento) do total empenhado.

Essas informações indicam que, em termos de valores, não houve uma sobreposição ou ingerência de emendas parlamentares na execução de transferências voluntárias na Região Sul.

Analisa-se, a seguir, a aplicação de recursos de transferências voluntárias em municípios com o menor e o maior indicador relativo ao IDH-M e à renda *per capita*, com o objetivo de verificar se os recursos são direcionados para as localidades mais carentes.

De acordo com dados divulgados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), foram selecionados os municípios de Doutor Ulysses/PR e Florianópolis/SC, por terem o menor IDH-M e renda *per capita* e o maior IDH-M e renda *per capita*, respectivamente, conforme o Quadro a seguir.

**Quadro 06:** Comparativo de recursos de transferências voluntárias entre municípios com maior e menor IDH-M da Região Sul

Município	IDHM	Renda <i>per capita</i>	Instrum.	Valor Emp.	Principais Ações
Doutor Ulysses/PR	0,5460	R\$ 277,33	7	890.000,00	Saúde, Cidades
Florianópolis/SC	0,8470	R\$ 1.798,12	41	16.463.132,15	Saúde, Desenvolvimento Social, Esporte, Turismo, Saúde

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

O Município de Doutor Ulysses/PR possui o menor índice de desenvolvimento humano da Região Sul, bem como a menor renda *per capita*. No período analisado, a municipalidade firmou apenas 3 (três) instrumentos, sendo que 100% (cem por cento) do valor empenhado foi originado de emendas parlamentares. Implica dizer, pelas evidências, que a gestão municipal

não envidou esforços no sentido de captar recursos de transferências voluntárias da União por meio de planejamento ou iniciativa própria.

O maior IDH-M da região, por sua vez, é o de Florianópolis/SC, assim como a maior renda *per capita*. Florianópolis firmou entre 2008 e 2016, 41 (quarenta e um) instrumentos no total empenhado de R\$ 16.463.132,15 (dezesesseis milhões, quatrocentos e sessenta e três mil, cento e trinta e dois reais e quinze centavos). Significa 18 (dezoito) vezes a aplicação de recursos que ocorreu no Município de Doutor Ulysses/PR.

É mais uma constatação de que municípios mais desenvolvidos tendem a ter um melhor planejamento e, conseqüentemente, maior captação de recursos federais para investimento no plano local.

#### **4.3.4 Região Sudeste**

A Região Sudeste é formada por 4 (quatro) Estados, 1.668 (mil, seiscentos e sessenta e oito) municípios, com população total de 80.364.410 (oitenta milhões, trezentos e sessenta e quatro mil, quatrocentos e dez) habitantes (IBGE, 2010).

A renda *per capita* média é de R\$ 922,22 (novecentos e vinte e dois reais e vinte e dois centavos), variando de R\$ 181,77 (cento e oitenta e um reais e setenta e sete centavos), em São João das Missões/MG a R\$ 2.043,74 (dois mil, quarenta e três reais e setenta e quatro centavos) em São Caetano do Sul/SP.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M) médio é de 0,7537, variando de 0,529 (São João das Missões/MG) a 0,8620 (São Caetano do Sul/SP).

No período 2008-2016, foram firmados na região 32.264 (trinta e dois mil, duzentos e sessenta e quatro) instrumentos no montante total de R\$ 17.803.474.981,83 (dezessete bilhões, oitocentos e três milhões, quatrocentos e setenta e quatro mil, novecentos e oitenta e um reais e oitenta e três centavos). Considerando o total da população da Região Sudeste, o valor da transferência voluntária *per capita* foi de R\$ 221,53 (duzentos e vinte e um reais e cinquenta e três centavos).

A Tabela, a seguir, demonstra os tipos de instrumentos firmados, o quantitativo e os valores empenhados.

**Tabela 19:** Tipo de Instrumento de Transferência Voluntária, Quantidade e Valor Empenhado

<b>Tipo de Instrumento</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Valor Empenhado (R\$)</b>
Convênio	12.585	10.174.786.427,10
Contrato de Repasse	19.594	6.822.539.033,44
Termo de Parceria	59	776.901.956,30
Termo de Fomento	8	14.467.032,00
Termo de Colaboração	18	14.780.532,99
<b>Total</b>	<b>32.264</b>	<b>R\$ 17.803.474.981,83</b>

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

Quanto à natureza jurídica dos convenentes, apresenta-se, na Tabela 20, a seguinte situação no período em análise:

**Tabela 20:** Natureza Jurídica dos Convenentes, quantitativos de instrumentos e valores empenhados

<b>Natureza Jurídica</b>	<b>Instrumentos</b>	<b>Valor Empenhado (R\$)</b>
Administração Pública Estadual	1.646	3.251.324.412,84
Administração Pública Municipal	23.403	7.890.888.197,09
Consórcio Público	18	78.037.281,45
Empresa Pública e/ou Sociedade de Economia Mista	142	246.657.771,87
Organização da Sociedade Civil	7.055	6.336.567.318,58
<b>Total</b>	<b>32.264</b>	<b>R\$ 17.803.474.981,83</b>

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

Fazendo-se uma leitura analítica das tabelas 19 e 20, tem-se que os municípios em conjunto receberam maior volume de recursos, no entanto, os valores individuais são menores que os demais valores repassados para as administrações estaduais, para os consórcios públicos, para as Empresas Públicas e/ou Sociedade de Economia Mista e para as Organizações da Sociedade Civil.

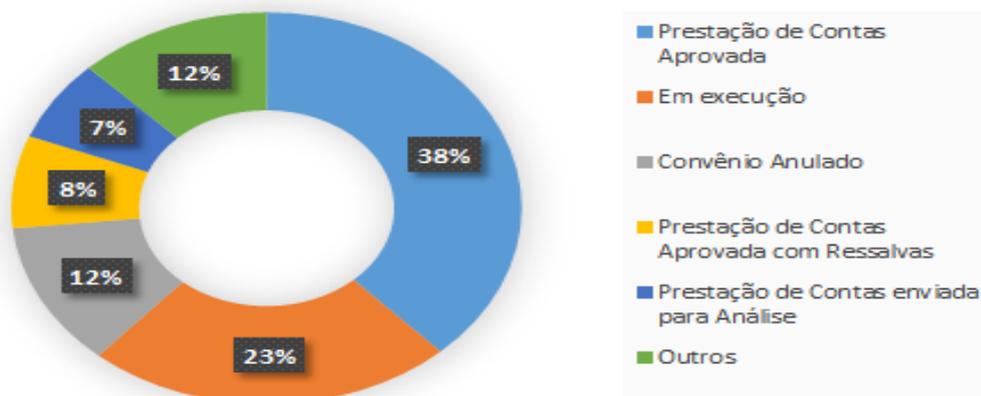
Apenas 18 (dezoito) instrumentos foram firmados com consórcios públicos, no valor empenhado de R\$ 78.037.281,45 (setenta e oito milhões, trinta e sete mil, duzentos e oitenta e um reais e quarenta e cinco centavos).

O maior volume de recursos nesta modalidade foi repassado ao Consórcio Intermunicipal Norte Mineiro de Desenvolvimento Regional dos Vales do Carinhanha, Cocha, Peruacu, Japoré e São Francisco (CIMVALES), no Município de Bonito de Minas/MG, Convênio 794256, no valor de R\$ 39.188.595,08 (trinta e nove milhões, cento e oitenta e oito mil, quinhentos e noventa e cinco reais e oito centavos), no âmbito do programa Acesso à Água para Produção de Alimentos, tendo como repassador o Ministério do Desenvolvimento Social. O aludido convênio encontra-se em fase de execução, com ajustes de seu plano de trabalho.

Quanto às Organizações da Sociedade Civil estas firmaram 7.055 (sete mil e cinquenta e cinco) instrumentos com órgãos dos Ministérios da Defesa, Educação Saúde, Ciência e Tecnologia, Minas e Energia, dentre outros.

O maior valor empenhado foi efetivado pelo Ministério da Defesa, no valor de R\$ 329.183.662,43 (trezentos e vinte e nove milhões, cento e oitenta e três mil, seiscentos e sessenta e dois reais e quarenta e três centavos), direcionado para a Organização Brasileira para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Controle do Espaço Aéreo (CTCEA) (Termo de Parceria 782479), no município do Rio de Janeiro/RJ, no âmbito do programa Política Nacional de Defesa, tendo por objetivo realizar estudos, desenvolver e gerenciar projetos e programas inerentes à implantação, modernização de equipamentos, e sistemas de controle e gerenciamento do espaço aéreo. O instrumento encontra-se em execução com data prevista para o término da vigência em 31/5/2018.

A situação da gestão das transferências voluntárias na Região Sudeste apresentou 38% dos instrumentos com prestação de contas aprovada (acima da média nacional, de 37%), 23% em execução (abaixo da média nacional, de 26%) e 12% de convênios anulados (acima da média nacional, de 11%). Como é possível perceber, esta realidade encontra-se expressa no Gráfico 19.

**Gráfico 19:** Situação da gestão das transferências voluntárias no Sudeste

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

Quanto aos indicadores de gestão detalhados na Seção 4.2 deste trabalho (gráficos 6, 7 e 9), o Estado que apresentou o melhor indicador quanto à qualidade das propostas foi o Espírito Santo, sendo o segundo do Brasil neste quesito. O indicador mais baixo da região foi apresentado pelo Estado de São Paulo.

Quanto ao indicador de qualidade da gestão de prestação de contas das transferências voluntárias (gráfico 9), o melhor índice foi o apresentado pelo Estado de São Paulo e, o mais baixo, pelo Estado do Rio de Janeiro.

A Unidade da Federação que firmou o maior número de instrumentos foi São Paulo, contudo, os maiores valores médios por instrumento ficaram com o Estado do Rio de Janeiro, conforme Tabela 21, a seguir.

**Tabela 21:** Unidades da Federação da Região Sudeste do Brasil com valores empenhados de transferências voluntárias, quantidade de instrumentos e valores médios

UF	Valor Total Empenhado (R\$)	Quantidade de Instrumentos	Valor Médio por Instrumento (R\$)
São Paulo	7.945.013.956,04	14.988	530.091,67
Minas Gerais	5.356.456.900,26	11.015	486.287,51
Rio de Janeiro	3.559.175.006,81	3.765	945.332,01
Espírito Santo	942.829.118,72	2.496	377.736,03
<b>Total</b>	<b>R\$ 17.803.474.981,832</b>	<b>32.264</b>	<b>551.806,19</b>

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

Acrescenta-se como dado significativo a esse respeito, que os cinco maiores repassadores de recursos para a região foram os Ministérios da Saúde, Cidades, Esporte, Educação e Turismo. Complementarmente, delineamos o Gráfico 20, ilustrado, em ordem crescente, os entes federados que se revelaram os maiores repasses de recursos relativos às transferências voluntárias no âmbito da Região Sudeste.

**Gráfico 20:** Cinco maiores repassadores de recursos de transferências voluntárias para a Região Sudeste



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

A participação dos cinco maiores repassadores (Ministérios), por Unidade da Federação, em ordem decrescente, pode ser conferida no Quadro abaixo.

**Quadro 07:** Maiores repassadores de recursos para os Estados da Região Sudeste

UF	Maiores Repassadores (Ministérios)
São Paulo	Saúde; Cidades; Esporte; Turismo; Justiça
Minas Gerais	Cidades; Saúde; Educação; Desenvolvimento Social; Agricultura
Rio de Janeiro	Defesa; Esporte; Saúde; Educação; Cidades
Espírito Santo	Agricultura; Saúde; Cidades; Esporte; Turismo

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

As principais ações dos órgãos e entidades repassadores de recursos de transferências voluntárias para a região foram:

- a) Ministério da Saúde: Ações no subsistema de atenção indígena; saneamento ambiental em áreas indígenas; reforma de unidades de saúde; aquisição de material e equipamentos;
- b) Ministério das Cidades: Estudo e projetos para implantação de veículos leves sobre trilhos; execução de obras de pavimentação e drenagem; construção de unidades habitacionais; infraestrutura urbana;
- c) Ministério do Esporte: Estudos e projetos para instalações esportivas; modernização de pistas de atletismo; construção de ginásios poliesportivos; preparação de atletas;
- d) Ministério da Educação: Cooperação técnica para execução de programa de concessão de bolsas de Mestrado e Doutorado; apoio a pesquisas em instituições de ensino superior; construção de laboratórios de pesquisa;
- e) Ministério do Turismo: Implantação de infraestrutura de rotas turísticas; qualificação para bares e restaurantes visando receber público estrangeiro; construção de terminais rodoviários; recapeamento de vias públicas.

Relativamente às emendas parlamentares, verificou-se que do total de 32.264 (trinta e dois mil, duzentos e sessenta e quatro) instrumentos firmados, no valor empenhado de R\$ 17.803.474.981,83 dezessete bilhões, oitocentos e três milhões, quatrocentos e setenta e quatro mil, novecentos e oitenta e um reais e oitenta e três centavos), a quantia empenhada de R\$ 5.597.427.297,16 (cinco bilhões, quinhentos e noventa e sete milhões, quatrocentos e vinte e sete mil, duzentos e noventa e sete reais e dezesseis centavos), foi oriunda de 15.343 (quinze mil, trezentos e quarenta e três) instrumentos de emendas parlamentares.

Em quantitativo de instrumentos firmados, as emendas parlamentares representaram 47,55% (quarenta e sete inteiros e cinquenta e cinco centésimos por cento) do total. Já em termos de valores, as emendas representaram 31,44% (trinta e um inteiros e quarenta e quatro centésimos por cento) do total empenhado.

As informações ora registradas indicam que, em termos de valores, não houve uma sobreposição ou ingerência de emendas parlamentares na execução de transferências voluntárias na Região Sudeste.

Analisa-se, a seguir, a aplicação de recursos de transferências voluntárias em municípios com o menor e o maior indicador relativo ao IDH-M e à renda *per capita*, com o objetivo de verificar se os recursos são direcionados para as localidades mais carentes.

De acordo com dados divulgados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), foram selecionados os municípios de São João das Missões/MG e São Caetano do

Sul/SP, por terem o menor IDH-M e renda *per capita* e o maior IDH-M e renda *per capita*, respectivamente, conforme o Quadro 08 a seguir.

**Quadro 08:** Comparativo de recursos de transferências voluntárias entre municípios com maior e menor IDH-M da Região Sudeste

Município	IDHM	Renda <i>per capita</i>	Instrum.	Valor Emp.	Principais Ações
S. J. das Missões/MG	0,5290	R\$ 181,77	3	1.244.920,00	Saúde; Cidades; Agricultura
S.C. do Sul/SP	0,8620	R\$ 2.043,74	19	32.333.387,54	Esporte; Cidades; Saúde; Turismo; Justiça

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

O Município de São João das Missões/MG possui o menor índice de desenvolvimento humano da Região Sudeste, bem como a menor renda *per capita*. No período analisado, a municipalidade firmou apenas 3 (três) instrumentos, insuficiente para promover melhorias substanciais à população local.

O Município de São Caetano do Sul/SP firmou 6 (seis) vezes mais instrumentos, com valores totais empenhados superiores a 25 (vinte e cinco) vezes em relação ao Município de São João das Missões/MG. Este fato evidencia, mais uma vez, que a gestão municipal com maior capacidade administrativa e atuação dos gestores locais, consegue obter maior volume de recursos de transferências voluntárias.

#### 4.3.5 Região Centro-Oeste

A Região Centro-Oeste é formada por 4 (quatro) Estados, 467 (quatrocentos e sessenta e sete) municípios, com população total de 14.058.094 (quatorze milhões, cinquenta e oito mil e noventa e quatro) habitantes (IBGE, 2010).

A renda *per capita* média é de R\$ 1.021,99 (mil e vinte e um reais e noventa e nove centavos), a maior entre as regiões, variando de R\$ 241,32 (duzentos e quarenta e um reais e trinta e dois centavos), em Japorã/MS a R\$ 1.715,11 (mil, setecentos e quinze reais e onze centavos) em Brasília/DF.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M) médio, é de 0,7532, variando de 0,526 (Japorã/MS) a 0,8240 (Brasília/DF).

No período 2008-2016, foram firmados na região 10.052 (dez mil e cinquenta e dois) instrumentos, no montante total de R\$ 9.385.774.428,53 (nove bilhões, trezentos e oitenta cinco milhões, setecentos e setenta e quatro mil, quatrocentos e vinte e oito reais e cinquenta e três centavos). Considerando o total da população da Região Centro-Oeste, o valor da transferência voluntária *per capita* foi de R\$ 667,64 (seiscentos e sessenta e sete reais e sessenta e quatro centavos).

A tabela a seguir demonstra os tipos de instrumentos firmados, o quantitativo e os valores empenhados.

**Tabela 22:** Tipo de Instrumento de Transferência Voluntária, Quantidade e Valor Empenhado

<b>Tipo de Instrumento</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Valor Empenhado (R\$)</b>
Convênio	4.784	6.700.884.239,28
Contrato de Repasse	5.229	2.648.555.065,34
Termo de Parceria	30	22.245.742,62
Termo de Fomento	8	13.729.381,29
Termo de Colaboração	1	360.000,00
<b>Total</b>	<b>10.052</b>	<b>R\$ 9.385.774.428,53</b>

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

Quanto à natureza jurídica dos convenientes, apresenta-se a seguinte situação no período em análise:

**Tabela 23:** Natureza Jurídica dos Convenientes, quantitativos de instrumentos e valores empenhados

<b>Natureza Jurídica</b>	<b>Instrumentos</b>	<b>Valor Empenhado (R\$)</b>
Administração Pública Estadual	1.515	2.347.663.101,35
Administração Pública Municipal	6.730	3.083.094.860,02
Consórcio Público	18	10.413.598,28
<b>Natureza Jurídica</b>	<b>Instrumentos</b>	<b>Valor Empenhado (R\$)</b>

Empresa Pública e/ou Sociedade de Economia Mista	48	86.027.751,56
Organização da Sociedade Civil	1.741	3.858.575.117,32
<b>Total</b>	<b>10.052</b>	<b>R\$ 9.385.774.428,53</b>

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

Conforme as tabelas 22 e 23 acima, as Organizações da Sociedade Civil receberam o maior volume de recursos, representando, também, os maiores valores *per capita* dessa modalidade em comparação com as administrações estaduais/distritais, municipais, consórcios e empresas públicas e sociedades de economia mista.

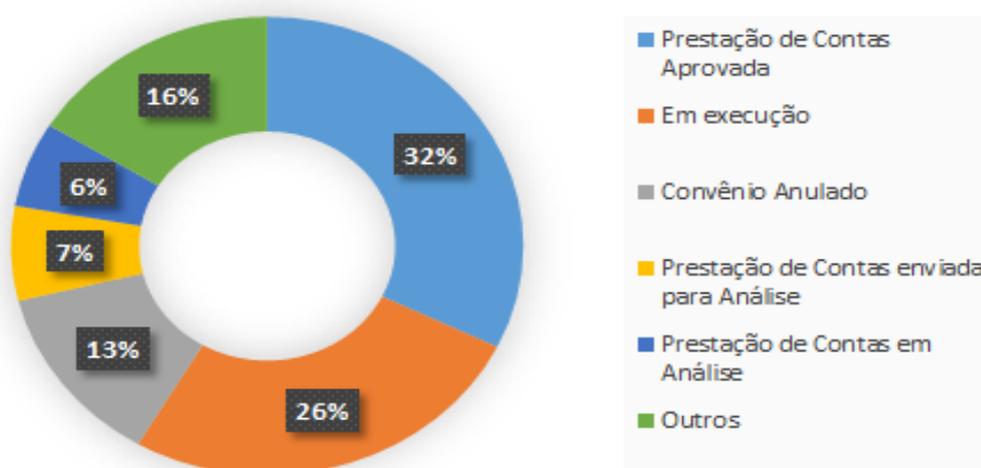
Observou-se pouca participação dos consórcios públicos, registrando-se apenas 18 (vinte e quatro) instrumentos firmados, no valor total de R\$ 10.413.598,28 (dez milhões, quatrocentos e treze mil, quinhentos e noventa e oito reais e vinte e oito centavos). O maior volume de recursos foi repassado ao Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico, Social, Ambiental e Turístico do Complexo das Nascentes do Pantanal, no Município de São José dos Quatro Marcos/MT (Convênio 776785), no valor de R\$ 2.199.028,40 (dois milhões, cento e noventa e nove mil, vinte e oitos reais e quarenta centavos), cujo objeto refere-se à “elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico dos Municípios do Consórcio”. O repassador foi o Ministério da Saúde, por meio da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) e o convênio encontra-se em fase de execução.

As Organizações da Sociedade Civil firmaram 1.741 (mil, setecentos e quarenta e um) instrumentos, no valor de R\$ 3.858.575.117,32 (três bilhões, oitocentos e cinquenta e oito milhões, quinhentos e setenta e cinco mil, cento e dezessete reais e trinta e dois centavos), destacando-se o Ministério da Saúde como o principal repassador, respondendo por 73,27% (setenta e três inteiros e vinte e sete centésimos por cento) dos valores empenhados.

O maior valor empenhado foi de R\$ 183.419.437,36 (cento e oitenta e três milhões, quatrocentos e dezenove mil, quatrocentos e trinta e sete reais e trinta e seis centavos), pelo Ministério da Saúde, tendo como convenente a Missão Evangélica Caiuã (Convênio 797487), no município de Dourados/MS, no âmbito do programa Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas, que tem por objetivo executar ações complementares no âmbito do Subsistema de Atenção Indígena.

A situação da gestão das transferências voluntárias na Região Centro-Oeste apresenta 32% dos instrumentos com prestação de contas aprovada (abaixo da média nacional, de 37%), 26% em execução (igual à média nacional) e 13% de convênios anulados (acima da média nacional, de 11%).

**Gráfico 21:** Situação da gestão das transferências voluntárias no Centro-Oeste



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

Quanto aos indicadores de gestão detalhados na Seção 4.2 deste trabalho (gráficos 6, 7 e 9), o Estado que apresentou o melhor indicador quanto à qualidade das propostas foi o Distrito Federal. O indicador mais baixo da região e do Brasil foi apresentado pelo Estado de Mato Grosso.

Quanto ao indicador de qualidade da gestão de prestação de contas das transferências voluntárias (gráfico 9), o melhor índice foi o apresentado pelo Estado de Mato Grosso do Sul e, o mais baixo, pelo Distrito Federal.

A Unidade da Federação que firmou o maior número de instrumentos foi Goiás, contudo, os maiores valores médios por instrumento ficaram com o Estado de Mato Grosso do Sul, conforme Tabela 24, na sequência.

**Tabela 24:** Unidades da Federação da Região Centro-Oeste do Brasil com valores empenhados de transferências voluntárias, quantidade de instrumentos e valores médios

UF	Valor Total Empenhado (R\$)	Quantidade de Instrumentos	Valor Médio por Instrumento (R\$)
Mato G. do Sul	4.248.943.376,86	2.366	1.795.834,06
Goiás	2.050.403.065,03	4.214	486.569,31
Mato Grosso	1.555.387.799,53	2.184	712.173,90
Distrito Federal	1.531.040.187,11	1.288	1.188.695,80
<b>Total</b>	<b>R\$ 9.385.774.428,53</b>	<b>10.052</b>	<b>933.722,09</b>

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

Os cinco maiores repassadores de recursos para a região foram os Ministérios do Desenvolvimento Social, Integração Nacional, Turismo, Cidades e Saúde, conforme gráfico 22.

**Gráfico 22:** Cinco maiores repassadores de recursos de transferências voluntárias para a Região Centro-Oeste



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

A participação dos cinco maiores repassadores (Ministérios), por Unidade da Federação, em ordem decrescente, pode ser conferida no Quadro abaixo.

**Quadro 09:** Maiores repassadores de recursos para os Estados da Região Centro-Oeste

UF	Maiores Repassadores (Ministérios)
Mato G. do Sul	Saúde; Integração Nacional; Cidades; Turismo; Agricultura
Goiás	Integração Nacional; Cidades; Turismo; Saúde; Agricultura
Mato Grosso	Integração Nacional; Cidades; Turismo; Agricultura; Saúde
Distrito Federal	Saúde; Esporte; Justiça; Turismo; Desenvolvimento, Indústria e Comércio

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

As principais ações dos órgãos e entidades repassadores de recursos de transferências voluntárias para a região foram:

- a) Ministério da Saúde: Ações de saúde de atenção indígena; construção de unidades de atenção especializada; aquisição de equipamentos e materiais permanentes; implantação de sistemas de resíduos sólidos;
- b) Ministério da Integração Nacional: Obras de reurbanização de espaços públicos; obras de infraestrutura urbana viária; pavimentação asfáltica; infraestrutura de drenagem;
- c) Ministério do Turismo: Pavimentação e melhoria de rodovias estaduais; atividades de mobilização, estudos e difusão educativas em empresas de turismo; apoio a projetos de infraestrutura turística; apoio a eventos e feiras locais;
- d) Ministério das Cidades: Obras de infraestrutura urbana em municípios mais populosos da região; pavimentação e drenagem de vias públicas; recapeamento em vias de municípios; execução de calçamentos em vias públicas;
- e) Ministério da Justiça: Implantação de sistemas de videomonitoramento em pontos estratégicos de municípios da região; modernização de laboratórios de perícias de instituto médico legal; aparelhamento de unidades básicas de saúde do sistema penitenciários; modernização de guardas municipais.

Relativamente às emendas parlamentares, verificou-se que do total de 10.052 (dez mil e cinquenta e dois) instrumentos firmados, no valor empenhado de R\$ 9.385.774.428,53 nove bilhões, trezentos e oitenta e cinco milhões, setecentos e setenta e quatro mil, quatrocentos e vinte e oito reais e cinquenta e três centavos), a quantia empenhada de R\$ 1.780.975.994,35 (um bilhão, setecentos e oitenta milhões, novecentos e setenta e cinco mil, novecentos e noventa

e quatro reais e trinta e cinco centavos), foi oriunda de 3.475 (três mil, quatrocentos e setenta e cinco) instrumentos de emendas parlamentares.

Em quantitativo de instrumentos firmados, as emendas parlamentares representaram 34,57% (trinta e quatro inteiros e cinquenta e sete centésimos por cento) do total. Já em termos de valores, as emendas representaram 18,98% (dezoito inteiros e noventa e oito centésimos por cento) do total empenhado.

Este conjunto de informações indicam que, em termos de valores, não houve uma sobreposição ou ingerência de emendas parlamentares na execução de transferências voluntárias na Região Centro-Oeste.

Analisa-se, a seguir, a aplicação de recursos de transferências voluntárias em municípios com o menor e o maior indicador relativo ao IDH-M e à renda *per capita*, com o objetivo de verificar se os recursos são direcionados para as localidades mais carentes.

De acordo com dados divulgados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), foram selecionados os municípios de Japorã/MS e Brasília/DF, por terem o menor IDH-M e renda *per capita* e o maior IDH-M e renda *per capita*, respectivamente, conforme o Quadro 10 a seguir.

**Quadro 10:** Comparativo de recursos de transferências voluntárias entre municípios com maior e menor IDH-M da Região Centro-Oeste

Município	IDHM	Renda <i>per capita</i>	Instrum.	Valor Emp.	Principais Ações
Japorã/MS	0,5260	R\$ 241,32	19	7.803.530,36	Esporte; Cidades; Turismo; Desenvolvimento Social
Brasília/DF	0,8240	R\$1.715,11	19	32.333.387,54	Esporte; Cidades; Saúde; Turismo; Justiça

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

O Município de Japorã/MS possui o menor índice de desenvolvimento humano da Região Centro-Oeste, bem como a menor renda *per capita*. No período analisado, a municipalidade firmou 19 (dezenove) instrumentos em diversas áreas de ação, no valor de R\$ 7.803.530,36 (sete milhões, oitocentos e três mil, quinhentos e trinta reais e trinta e seis centavos, sendo que 65% (sessenta e cinco por cento) desse valor foi oriundo de emenda

parlamentar. Indica que a gestão municipal buscou captar recursos, diferentemente do observado nas Regiões Nordeste, Sul e Sudeste.

No que concerne a Brasília, Distrito Federal, esta captou relevantes recursos para aplicação na área urbana do distrito, bem como no entorno, conhecido como cidades satélites. Embora Brasília apresente índice de desenvolvimento humano elevado, as cidades satélites necessitam de atenção do governo distrital, como construção de praças, áreas de convívio, pavimentação de vias públicas, implantação de unidades de saúde e complexos esportivos, o que se observa nos instrumentos firmados pela administração do Distrito Federal.

## 5 CONCLUSÃO

Delineiam-se nesta seção os encaminhamentos finais deste percurso investigativo que se desenvolveu diante do propósito central de analisar a gestão das transferências voluntárias da União, no período 2008-2016, executadas por Estados, Municípios, Consórcios Públicos, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Organizações da Sociedade Civil, denominados convenientes, no âmbito do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv), sob a égide da seguinte indagação de pesquisa: como as transferências voluntárias da União foram executadas no referido período?

O estudo alcançou os objetivos pretendidos na medida em que aprofundou conhecimento sobre o histórico normativo das transferências voluntárias da União, desde a entrada em vigor do Decreto-Lei n. 200/1967 até a implementação do Sistema Siconv. Na sequência dos procedimentos de pesquisa, e de posse dos dados abertos e disponíveis no Sistema Siconv, correlacionados com o marco regulatório atual, foi possível verificar como os interessados podem obter recursos federais para a execução de políticas públicas locais e qual o volume de recursos originados de emendas parlamentares, nessa modalidade de transferência. Construiu-se, enfim, indicadores com o propósito de aferir o grau de sucesso na execução das transferências voluntárias entre os convenientes pertencentes às grandes regiões geográficas do Brasil.

Os recursos das transferências voluntárias da União, disponibilizados por meio de 110.878 convênios e contratos de repasse, em comparação com outras modalidades de transferências, a exemplo da execução de ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), corresponderam a valores de menor materialidade, da ordem de R\$ 69,2 bilhões, o que representou 21,6% dos recursos do PAC no período 2008-2016. Ainda que de menor materialidade, as transferências voluntárias são fontes de recursos que podem propiciar a melhoria das condições de vida da população beneficiária.

De acordo com os resultados obtidos, as unidades da federação que apresentam 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%. A média nacional de aprovação da prestação de contas foi 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 Sistema Siconv propiciam maior controle técnico sobre esta modalidade de origem das transferências.

Registra-se que as respostas ou constatações acerca das discussões empreendidas foram se evidenciando no decorrer do estudo. Basicamente, pode se afirmar que o formato definido para dizer sobre o objeto desta investigação foi progressivamente, colaborando e, de certa forma, encaminhando para as finalizações aqui registradas, atentando para a centralidade da discussão no que concerne ao conjunto de singularidades que permeiam a temática transferências voluntárias da União, disparidades econômicas e sociais, bem como o grau de sucesso na aplicação de recursos públicos federais.

Como fator limitante para a pesquisa, pode-se mencionar a ausência de artigos e pesquisas mais recentes sobre transferências voluntárias executadas no âmbito do Sistema Siconv. Contudo, o presente trabalho demonstrou que é possível trabalhar com dados atuais sobre esta modalidade de transferência de recursos para os entes subnacionais, a partir de dados abertos do Governo Federal, gerando indicadores de gestão e propiciando maior participação da sociedade, fortalecendo o controle social.

É bem verdade que o estudo não contemplou todas as respostas que o questionamento comporta, porém, pode-se adiantar que produziu representativas informações acerca do objeto analisado, no que tange a sua execução, a compreensão de possíveis entraves ou mesmo dificuldades e de visíveis disparidades na captação e distribuição das transferências voluntárias de recursos federais, entre outras constatações que se encontram registradas ao longo desta dissertação.

Nesta concepção, novas pesquisas acerca do tema transferências voluntárias da União podem ser desenvolvidas com mais especificidade sobre os tipos de instrumentos firmados e a natureza jurídica dos convenentes. Este trabalho seminal tem potencial para instigar a formação de grupos acadêmicos de estudos e de projetos de extensão, servindo como contribuição a observatórios sociais da aplicação de recursos públicos, assim como a disseminação de informações para a sociedade via artigos científicos, seminários e imprensa local, regional e nacional.

## REFERÊNCIAS

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

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

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 13 ed. paz e Terra: São Paulo/Rio de Janeiro, 2015.

BONAVIDES, P. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Controladoria-Geral da União. **Tomada de Contas Especial**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/tomadas-de-contas-especiais>>. Acesso em: 30. nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988. 292 p.

\_\_\_\_\_. 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm)>. Acesso em: 10. nov. 2017.

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

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo 2010 para todos. **D.O.U.** Brasília, DF, 04 nov. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento (MTO) 2017**. Brasília, 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. TCU. Brasília, 2014a.

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

\_\_\_\_\_. **Balanco do Setor Público Nacional**. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/balanco-do-setor-publico-nacional-bspn->>. Acesso em: 30. nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **Conta Única do Tesouro Nacional**. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/modelo-artigo-tesouro-nacional/-/asset\\_publisher/8oEpbfolahSe/content/gestao-da-conta-unica](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/modelo-artigo-tesouro-nacional/-/asset_publisher/8oEpbfolahSe/content/gestao-da-conta-unica)

\_\_\_\_\_. 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 20. mar. 2018.

BRASIL. Decreto 6.047/2007. **Ementa.** Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional-PNDR e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6047.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6047.htm)>. Acesso em: 06. mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei 200/1967. **Ementa.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm)>. Acesso em: 02. fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto 93.872/86. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d93872.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm)>. Acesso em: 01 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei 8.666/93. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/18666cons.htm)>. Acesso em: 02 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei 13.473/2017. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2018 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13473.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13473.htm)>. Acesso em: 05. maio 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto 6.025/2007. **Ementa.** Institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113473.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113473.htm)> Acesso em: 05 maio 2018.

\_\_\_\_\_. 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/111578.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111578.htm)>. Acesso em: 25 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei 4.320/64. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/14320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/14320.htm)>. Acesso em: 25 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei 10.257/2001. **Ementa.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)>. Acesso em: 20. fev. 2018.

BRASIL. Instrução Normativa STN 01/1997. Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/tomadas-de-contas-especiais/legislacao/arquivos/in\\_stn\\_mf\\_01\\_1997](http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/tomadas-de-contas-especiais/legislacao/arquivos/in_stn_mf_01_1997)>. Acesso em: 02. abr. 2018.

\_\_\_\_\_. Instrução Normativa STN 02/1993. Disciplina a celebração de convênios, acordos, ajustes ou instrumentos similares, que envolvam a transferência de recursos financeiros destinados à execução descentralizada de programas federais de atendimento direto ao público, nas áreas de assistência social, médica e educacional. Disponível em: <<http://manualsiafi.tesouro.fazenda.gov.br/040000/041300/041303>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. 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. 2018.

\_\_\_\_\_. Portaria Interministerial 127/2008. Estabelece normas para execução do disposto 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, e dá outras providências. Disponível em: <<http://portal.convenios.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-127-de-29-de-maio-de-2008>>. Acesso em: 23. abr. 2018.

\_\_\_\_\_. Portaria Interministerial 507/2011. Estabelece normas para execução do disposto 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 127/MP/MF/CGU, de 29 de maio de 2008 e dá outras providências. Disponível em: <<http://portal.convenios.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-507-de-24-de-novembro-de-2011>>. Acesso em: 23. abr. 2018.

\_\_\_\_\_. 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. 2018.

DAGUIT, L. **Fundamentos do direito**. 64 ed. São Paulo: Letras Contemporâneas, 2004.

FERREIRA, I. F. S.; BUGARIN, M. S. Transferências voluntárias e Ciclo Político-Orçamentário no federalismo fiscal brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro, v. 61, n. 3, 2007. p. 271-300.

GEORG, J. **Teoría general del estado**. 1 ed. Buenos Aires: Albatros, 1954.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

MARTINS, G. de A. **Manual para elaboração de monografias e dissertações**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

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

MOTTA, R. S.; MOREIRA A. **Eficiência da gestão municipal no Brasil**. Texto para Discussão nº 1301. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.

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. nov.2017.

ORACLE Data Visualization Desktop. Versão 12.2.3.0.0-20170621001724. Oracle Technology Network.

RESENDE, G. M. **Avaliação de políticas públicas no Brasil**: uma análise de seus impactos regionais. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

SEM, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SOUZA, A. C.; FIALHO, F. A. P.; OTANI, N. **TCC Métodos e Técnicas**. 1. ed. Florianópolis: Visualbooks, 2007.

TORRES, M. D. de F. **Fundamentos de Administração Pública Brasileira**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

VELOSO, J. F. A. et al (Org.). **Gestão municipal no Brasil**: um retrato das prefeituras. Brasília: Ipea, 2011.