

**FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL E AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS
NA PERSPECTIVA DAS FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS¹**

Danilo Bijos²
danilo.bijos@yahoo.com.br
Prefeitura de Unai
Faculdades Inesc

VII Congresso Latino-americano de Ciência Política
Associação Latino-americana de Ciência Política (Alacip)
Bogotá, Colômbia – 25 a 27 de setembro de 2013

Área Temática
Administração Pública e Políticas Públicas

Resumo

Este trabalho faz um reexame do papel dos atores e das instituições políticas locais nas relações fiscais intergovernamentais no Brasil para avaliar a importância e os elementos determinantes das transferências voluntárias da União e dos Estados para os Municípios. Tradicionalmente, a literatura sobre política brasileira indica que os fortes desequilíbrios do sistema federativo, principalmente a dependência econômica das unidades subnacionais com relação ao governo central, e os incentivos produzidos pelo sistema proporcional com lista aberta induzem os parlamentares a cultivarem relações pessoais com seus eleitores mediante a provisão de benefícios locais geograficamente separáveis (*pork-barrel politics*). Todavia, as transferências voluntárias para os Municípios não decorrem exclusivamente de emendas parlamentares e podem ser concebidas de modo mais amplo. Além dos recursos destinados aos Municípios por meio das emendas parlamentares, entende-se que os Poderes Executivos federal e estadual guardam certa autonomia com relação à descentralização de seus programas de governo e que, portanto, são capazes de eleger – por meio de critérios técnicos – quais as localidades têm primazia na alocação de recursos. De modo semelhante, e independentemente da iniciativa dos parlamentares, os Municípios possuem capacidade institucional para demandar apoio do governo federal ou estadual para o financiamento conjunto de suas ações por meio da celebração de convênios e contratos de repasse que resultam em transferências voluntárias. As análises sugerem que, de fato, a participação dos Municípios e os interesses locais não podem ser considerados marginais quando se trata de transferências voluntárias.

Palavras-chave: Federalismo Fiscal. Relações Intergovernamentais. Transferências Voluntárias. Finanças Públicas Municipais.

¹Trabalho preparado para apresentação no VII Congresso Latino-americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (Alacip) em Bogotá, Colômbia, de 25 a 27 de setembro de 2013.

²Bacharel em Economia pela Universidade de Brasília (UnB), especialista em Estatística Aplicada pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e mestre em Ciência Política pela UnB. Atualmente é economista concursado da Prefeitura de Unai – MG e professor e coordenador de graduação do Instituto de Ensino Superior Cenecista (INESC).

Introdução

A literatura sobre política brasileira indica que os fortes desequilíbrios do sistema federativo, principalmente a dependência econômica das unidades subnacionais com relação ao governo central, e os incentivos produzidos pelo sistema proporcional com lista aberta induzem os parlamentares a cultivarem relações pessoais com seus eleitores mediante a provisão de benefícios locais geograficamente separáveis (*pork-barrel politics*). Assim sendo, a identificação dos efeitos do sistema proporcional de lista aberta sobre as estratégias eleitorais e o comportamento dos parlamentares torna-se essencial à compreensão de fenômenos como *pork-barrel*, o clientelismo e a patronagem nas relações intergovernamentais.

A análise realizada neste trabalho percorre um caminho mais amplo. Inicialmente, parte-se do pressuposto de que as transferências voluntárias federais para os Municípios não decorrem exclusivamente de emendas parlamentares. Além dos recursos destinados aos Municípios por meio das emendas parlamentares, entende-se que os Poderes Executivos federal e estaduais guardam certa autonomia com relação à descentralização de seus programas de governo e que, portanto, são capazes de eleger – por meio de critérios técnicos – quais as localidades têm primazia na alocação de recursos. De modo semelhante, e independentemente da iniciativa dos parlamentares, os Municípios possuem capacidade institucional para demandar apoio do governo federal e dos governos estaduais para o financiamento conjunto de suas ações por meio da celebração de convênios e contratos de repasse que resultam em transferências voluntárias.

Dessa forma, há uma lacuna a ser preenchida. Primeiramente, torna-se necessário investigar em que medida as transferências voluntárias são sensíveis às características socioeconômicas, à capacidade institucional e aos interesses locais (componente institucional) e à capacidade de representação dos Municípios (componente político).

Para atingir o objetivo deste trabalho, o texto encontra-se estruturado da seguinte forma. A primeira sessão faz uma revisão do processo de descentralização fiscal no Brasil a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Na segunda sessão, aborda-se a composição das finanças públicas municipais com o objetivo de identificar a importância relativa das transferências voluntárias. A terceira sessão ocupa-se da análise dos mecanismos de obtenção de transferências voluntárias. Em seguida, na quarta sessão, é realizado um mapeamento do ciclo de gestão das transferências voluntárias, com destaque para os atores locais. A quinta sessão sumaria alguns elementos relacionados à supervisão e ao controle. Por fim, a última sessão apresenta as conclusões e considerações finais.

1 A Descentralização Fiscal no Brasil

A maior parte das formulações da tradicional teoria das finanças públicas pressupõe um sistema fiscal baseado em um governo centralizado. Contudo, em Estados federativos, o sistema fiscal é descentralizado e o conjunto de relações econômicas entre os diferentes níveis de governo recebe a denominação de federalismo fiscal (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980). A opção pelo federalismo fiscal requer o estabelecimento de competências constitucionais fiscais para os diferentes níveis de governo e, por esta razão, o federalismo pode assumir, ao longo do tempo e espaço, diferentes configurações em termos de centralização ou descentralização.

O movimento de descentralização fiscal em sistemas federativos encontra sustentação na ideia de maximização da eficiência econômica quando se observa correspondência entre as ações governamentais e a preferência dos grupos que as financiam. Dito de outro modo, a descentralização beneficia a variação geográfica nas demandas supridas pelo setor público.

Adicionalmente, a descentralização, quando acompanhada de uma transferência líquida de autoridade, pode contribuir para o aperfeiçoamento da informação, responsividade em relação aos cidadãos e *accountability* (RODDEN, 2005).

Na avaliação de Silva (2005), a construção de um ambiente federativo descentralizado e cooperativo depende de quatro elementos fundamentais à coordenação e harmonização: 1) estabelecimento de regras claras quanto à responsabilidade pela arrecadação e à oferta de políticas públicas; 2) criação de um sistema de transferências estável e transparente; 3) desenho de um sistema tributário que privilegie a eficiência fiscal; e 4) existência de normas voltadas para o controle dos gastos públicos e do endividamento em todos os níveis de governo.

As transferências ocupam lugar de destaque em sistemas federativos marcados por forte assimetria fiscal. Nesses casos, as transferências são fundamentais para a compatibilização das disponibilidades financeiras dos governos subnacionais às suas competências. Tais transferências podem ser operacionalizadas por dois tipos de instrumentos de repasse, a saber: as transferências por cotas (*revenues haring*) ou as transferências por concessões (*grants*). As transferências por cotas são aquelas determinadas por dispositivos constitucionais ou legais com finalidade compensatória ou redistributiva (transferências constitucionais e legais). Por sua vez, as transferências por concessões (ou transferências voluntárias) independem de previsão legal específica, não possuem vinculação com os motivos externalidade, compensação e redistribuição e sua realização depende de acordos negociados entre os entes da federação (SILVA, 2005).

No Brasil, o processo de descentralização fiscal foi acentuado a partir da Constituição Federal de 1988. Em se tratando da repartição das receitas tributárias, o novo pacto federativo estabelecido em 1988 significou uma descentralização fiscal com a elevação da participação dos Municípios na receita disponível, de 11%, em 1988, para 17,2% em média no período 1999-2005. Os Estados, por seu tempo, viram sua participação no total da receita disponível manter-se estável em 27% entre 1988 e 1994 e reduzir-se para a média de 25,8% no período 1999-2005. Além disso, entre 1997 e 2005 a arrecadação tributária própria dos governos subnacionais passou de 74,4% para 67%, o que indica o aumento da participação das transferências federais na composição da receita dos Estados e Municípios (AFFONSO, 1996; REZENDE, 2006).

A manutenção da União como maior agente arrecadador mesmo após os ganhos obtidos pelas entidades federativas subnacionais com a Constituição Federal de 1988 tornou-se ainda mais sólida a partir do movimento de recentralização iniciado nos anos 90. Com o objetivo de recompor suas perdas, o governo federal ampliou sua base de arrecadação com as receitas não partilhadas, especialmente as contribuições sociais, cuja participação na receita total do governo federal saltou de 4,9% em 1980 para 20% em 2000. Como resultado, estabeleceu-se um regime fiscal dual que contrapõe a descentralização e o elevado nível do gasto público federal (ALMEIDA, 2005).

Sendo assim, embora os anseios de Estados e Municípios por uma maior parcela das receitas públicas tenham sido atendidos, tal incremento não significou um fortalecimento do pacto federativo. Se, no caso das receitas, o texto constitucional é cristalino ao definir as competências de cada ente da federação, o mesmo não ocorre com a descentralização das responsabilidades relacionadas à oferta de bens e serviços públicos (REZENDE, 1995). A indefinição sobre quais políticas públicas devem ser executadas por cada entidade federativa é reforçada pelo fato de que a Constituição Federal de 1988 não estabelece objetivamente nenhum instrumento regulador das relações intergovernamentais. Dessa forma, apesar de um desenho constitucional que pretende fomentar a cooperação, a prática tende para a competição (SOUZA, 2005).

Logo, a definição precisa de competências para os entes federativos, entendida como ponto nevrálgico da autonomia federativa, apresenta-se como um desafio complexo, e até mesmo impossível. Dessa forma, a dinâmica política, a existência de cooperação ou competição e o nível de descentralização em sistemas federativos encontram-se fortemente associadas ao modo como as unidades subnacionais e os poderes centrais (Executivo, Legislativo e Judiciário) se fazem representar nos processos decisórios de abrangência nacional (COSTA, 2008).

Para Affonso (1996, p. 5), em virtude do processo de descentralização ter ocorrido durante a redemocratização do país, a qual se deu primeiro nos governos subnacionais, houve uma identificação entre “[...] a luta contra o autoritarismo e a luta pela descentralização.”. Por conseguinte, “[...] a descentralização não foi comandada pelo Governo federal, ao contrário, esse se opôs a ela o quanto pôde.”, processando-se “[...] de forma descoordenada, sem um projeto articulador.”. Diante desse quadro e das pressões para que Estados e Municípios efetuassem recomposições em seus gastos, o caráter eminentemente compensatório das transferências da União para Estados e Municípios foi abandonado, resultando em um sistema permeado de dependência e reciprocidade.

De acordo com Abrucio e Couto (1996, p. 46) a escassez de recursos, sobretudo no âmbito municipal, “[...] tem sido enfrentada não através da cooperação, mas sim pela busca competitiva – e até mesmo predatória – de recursos.”. Para os autores, a única forma de contornar este cenário seria a institucionalização de mecanismos que estimulem a ação cooperativa, os quais dependem de negociação política entre os entes federativos. Em direção semelhante, Aguirre e Moraes (1997) sugerem que o problema federativo brasileiro deveria receber uma análise de cunho institucionalista, com destaque para nossa forma de participação e de negociação política.

Além disso, com a Constituição Federal de 1988, o Poder Legislativo ganhou maiores prerrogativas para alterar a proposta orçamentária do governo mediante emendas voltadas ao remanejamento de despesas e sua descentralização, principalmente por meio de transferências discricionárias. Nesse contexto, e uma vez considerada a sub-representação dos Estados mais populosos, a disputa por verbas do orçamento da União para o atendimento de demandas locais reforçou as práticas clientelistas e os desequilíbrios federativos (BARBOSA; TRISTÃO, 1999).

Seguindo esta abordagem, Gibson, Calvo e Falletti (2003), ao avaliar a distribuição territorial dos gastos públicos federais em 4 países no hemisfério ocidental, concluem o que Brasil trata-se de um caso típico de federalismo realocativo. Para os autores, o federalismo brasileiro estabelece uma conexão entre a sobrerrepresentação dos Estados membros – principalmente na Câmara dos Deputados – e a distribuição não proporcional dos gastos públicos federais. Em outras palavras, a economia política do federalismo brasileiro beneficia as populações que vivem em Estados sobrerrepresentados.

No que diz respeito à influência de barganhas políticas nas relações fiscais intergovernamentais, Arretche e Rodden (2004) argumentam que o presidente usa seus recursos fiscais para construir e preservar sua coalizão de governo. O estudo empírico realizado pelos autores mostra que as transferências discricionárias da União para os Estados, definidas como o total das transferências menos as transferências constitucionais, são politicamente motivadas e que, dentre outros fatores, os Estados membros sobrerrepresentados são de fato privilegiados. No caso particular das transferências voluntárias, quanto maior a proporção de cadeiras que integram a coalizão presidencial, maior é o volume de recursos *per capita* obtido pelo Estado.

Os resultados encontrados por Soares e Neiva (2011) apontam para a mesma direção. Inicialmente, os autores reconhecem que as transferências discricionárias da União para os Estados estão sujeitas a três fatores distintos: 1) ao político-partidário; 2) ao redistributivo e 3)

à capacidade institucional dos Estados. Embora apenas os dois primeiros elementos sejam considerados na investigação empírica, Soares e Neiva (2011) demonstram que as transferências discricionárias da União para os Estados dependem da relação política entre o governo federal e os governadores dos Estados, da sobre-representação, da performance eleitoral do presidente nos Estados e que os Estados menos desenvolvidos recebem mais recursos.

Tomados em conjunto, a incapacidade dos Estados e Municípios brasileiros em formular e financiar suas políticas públicas devido à escassez de recursos financeiros e o excessivo poder legislador da União, o qual promove a uniformidade nas políticas subnacionais, parece reforçar a tese do federalismo predatório e da ausência de coordenação e cooperação intergovernamental. Contudo, esta percepção não é unívoca.

A capacidade do governo federal em liderar o processo de formulação e implementação de políticas públicas descentralizadas foi explorada por Fenwick (2009) ao analisar o caso do Programa Bolsa Família. Para Fenwick (2009), a interação entre o baixo grau de institucionalização e de nacionalização do sistema partidário, as restrições fiscais nas esferas subnacionais e a autonomia constitucional dos Municípios criaram as condições para que o Bolsa Família fosse formulado e implementado sem o envolvimento dos governos estaduais. Sendo assim, Fenwick (2009) argumenta que a parceria de sucesso entre a União e os Municípios evidencia que o arranjo federativo do Brasil não pode ser considerado um obstáculo à cooperação intergovernamental.

Para Arretche (2010), as políticas de redução das desigualdades territoriais no Brasil desenvolvem-se a partir de um quadro institucional em que a União ou o governo federal detém a autoridade para tomar decisões (*policy decision-making*), cabendo aos Estados e Municípios a responsabilidade pela execução dessas políticas (*policy making*). Segundo a autora, todas as modalidades de transferência da União possuem um importante papel na redução das desigualdades de receitas entre os Municípios, sendo que a maior parte dessas transferências possui mecanismos reguladores previsíveis e independem de negociações políticas. No que diz respeito ao padrão de alocação dos recursos, a existência de regulamentação e supervisão federais faz com que as políticas reguladas apresentem maior prioridade e menor desigualdade de gasto entre os Municípios. Já as políticas não reguladas apresentam grande heterogeneidade nos valores de gasto *per capita*. Sendo assim, a presença da União, regendo as transferências e regulamentando determinadas políticas cumpre dois objetivos: evitar a corrida para baixo (*race to the bottom*), garantindo certa homogeneidade na provisão de bens e serviços públicos, e preservar a autonomia dos Municípios na execução das políticas.

Como é possível perceber, o pacto federativo brasileiro prevê diversos tipos e modalidades de transferências entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Dada a complexidade do fluxo das transferências, e considerando que os Municípios figuram apenas como recebedores de recursos provenientes da União e dos Estados, interessa ao escopo deste trabalho compreender quais são as transferências fiscais direcionadas aos Municípios, particularmente as transferências voluntárias.

2 Finanças Públicas Municipais e Transferências Voluntárias

A compreensão acerca do papel desempenhado pelas transferências voluntárias na composição nas finanças públicas municipais requer uma breve revisão sobre as diferentes fontes de composição da receita. Inicialmente, é preciso ter em mente que os Municípios contam com dois grandes grupos de receitas: 1) as provenientes de arrecadação própria; e 2) as transferências intergovernamentais.

No grupo de receitas classificadas como arrecadação própria encontram-se as receitas oriundas dos impostos cuja competência tributária pertence aos Municípios, a saber: o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), o Imposto Sobre Serviços (ISS), o Imposto sobre a Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis (ITBI) e o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) pelas instituições públicas municipais. Pertencem ainda a este grupo as taxas recolhidas pelo exercício do poder de polícia e pela prestação de serviços, as contribuições econômicas, sociais e de melhoria, as receitas patrimoniais, as receitas de prestação de serviços, as receitas provenientes da administração da dívida ativa e as receitas obtidas com a alienação de bens.

Já as transferências intergovernamentais são divididas em diferentes categorias, quais sejam: 1) as transferências constitucionais; 2) as transferências legais; 3) as transferências destinadas ao Sistema Único de Saúde (SUS); e 4) as transferências voluntárias. Todas essas transferências podem ser originadas dos Estados e da União. Ademais, excetuando-se as transferências constitucionais, as demais transferências são realizadas por meio de quatro modalidades: 1) transferências automáticas; 2) transferências fundo a fundo; 3) convênios; e 4) contratos de repasse (CGU, 2013).

Na categoria das transferências constitucionais encontram-se as maiores fontes de receita dos Municípios. Da União, são efetuados os repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), da cota-parte do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), da compensação financeira pela exploração dos recursos naturais e a cota municipal da contribuição social do salário-educação. Dos Estados, os Municípios recebem a título de transferências constitucionais a cota-parte do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), a cota-parte do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), a cota-parte do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) atrelado às exportações dos Estados e a cota-parte da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE). Ainda nessa categoria encontram-se as transferências de natureza multigovernamental do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) (BRASIL, 1988).

As transferências legais, como o próprio nome sugere, decorrem de legislação específica infraconstitucional que estabelece os critérios de adesão, o instrumento de repasse, a forma de utilização dos recursos e as regras relacionadas à prestação de contas. Tais transferências dispensam a celebração de convênios e os Municípios passam receber os recursos após a habilitação.

Além dos recursos provenientes da Lei Kandir, que desonera o ICMS sobre as exportações e compensa os Estados e Municípios por suas perdas em arrecadação, as transferências legais decorrem principalmente de programas do governo federal na área de educação que são executados de forma descentralizada tais como: o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) e o Programa Brasil Alfabetizado (BRALF). Para todos esses programas, as transferências são automáticas, isto é, dispensam a celebração de convênios e são realizadas mediante o depósito dos recursos em contas correntes específicas, as quais deverão ser utilizadas para a execução das despesas relacionadas às ações de cada programa (BRASIL, 1996).

As transferências do governo federal para a área de assistência social também fazem parte da categoria de transferências legais. Essas transferências, contudo, são realizadas na modalidade fundo a fundo. Novamente, as transferências não requerem a celebração de convênios entre os Municípios e a União e os recursos são transferidos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para as contas específicas do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) após a habilitação. Em geral, cada programa possui uma conta corrente

específica e o recebimento e a aplicação dos recursos passa pela supervisão dos conselhos municipais.

A terceira categoria de transferências intergovernamentais diz respeito às transferências destinadas ao SUS. Essas transferências geralmente são operacionalizadas na modalidade fundo a fundo – sendo possível a utilização de convênios e contratos de repasse – e os valores recebidos dependem da atuação dos Municípios nos diversos segmentos e níveis de complexidade da atenção à saúde. Com relação ao governo federal, os Municípios podem receber incentivos financeiros para o Programa Saúde da Família (PSF), para o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), para as ações do Núcleo de Apoio à Saúde da Família (NASF) bem como o Piso de Atenção Básica (PAB). Há ainda recursos destinados ao financiamento de ações de vigilância em saúde e assistência farmacêutica.

Embora a maior parte dos exemplos de transferências legais e destinadas ao SUS anteriormente mencionados tenha focado programas da União, cabe ressaltar que os Estados também podem realizar transferências dessas categorias para seus Municípios. Em outras palavras, os Municípios podem receber de seus respectivos Estados recursos na forma de transferências legais automáticas na área de educação, transferências legais fundo a fundo com origem no Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) e transferências destinadas ao SUS na modalidade fundo a fundo provenientes do Fundo Estadual de Saúde (FES).

A esta altura, é importante ter mente que tanto as transferências legais como aquelas destinadas ao SUS podem ser consideradas transferências intergovernamentais de caráter universal. Tal característica decorre diretamente da igualdade de acesso aos recursos, bastando que o Município cumpra com as exigências previstas nas normas disciplinadoras.

Por fim, os Municípios contam ainda com as transferências voluntárias da União e dos Estados. A Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), conceitua as transferências voluntárias como “[...] a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.” (BRASIL, 2000).

Ainda de acordo com a LRF, a entidade concedente só poderá realizar transferências voluntárias desde que sejam atendidas as exigências previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), mediante a comprovação de existência de dotação específica e a observância à regra constitucional que veda a utilização de recursos dessa natureza em despesas com pessoal. Por sua vez, para receber recursos dessa natureza, o beneficiário deverá estar adimplente junto ao ente transferidor, cumprir os limites constitucionais de aplicação de recursos nas áreas de educação e saúde, situar-se dentro dos limites de endividamento e de despesa total com pessoal e contar com previsão orçamentária de contrapartida. Em poucas palavras, os Municípios devem cumprir uma série de pré-requisitos para receberem transferências voluntárias (BRASIL, 2000).

As transferências voluntárias aos Municípios podem ser operacionalizadas na forma de convênios ou contratos de repasse. O convênio é o instrumento que disciplina a transferência de recursos do órgão concedente para o conveniente com o objetivo de se executar planos de trabalho, programas, ações ou projetos de interesse recíproco com duração determinada, em regime de cooperação. Há, portanto, a aplicação de contrapartida por parte do conveniente, o qual se torna responsável pela utilização dos recursos e posterior prestação de contas.

Já o contrato de repasse é tipicamente utilizado pelo governo federal e trata-se de um instrumento que regula a transferência de recursos da União para os Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de programas federais por intermédio de instituições ou agências financeiras oficiais federais. No caso dos contratos de repasse, as instituições financeiras, geralmente o Banco do Brasil e a Caixa, atuam como mandatárias da União

especialmente no acompanhamento da aplicação dos recursos, condicionando a liberação de parcelas.

A dimensão da importância das transferências intergovernamentais para as finanças públicas municipais torna-se mais clara ao se considerar que, conjuntamente, a arrecadação própria dos mais de 5 mil Municípios do Brasil corresponde a apenas 5% do total das receitas tributárias do país (ALMEIDA, 2005). Após as transferências, os Municípios atingem 17% de participação na receita disponível (REZENDE, 2006).

É bem verdade que o maior incremento nas receitas municipais deve-se às transferências constitucionais. Todavia o volume de transferências discricionárias aos Municípios têm sido crescente desde o final da década de 90. Soares e Neiva (2011) mostram que em 1997, as transferências discricionárias representavam 28,9% do total de transferências para os Municípios. Em 2008, o percentual atingiu 57,9%.

No que diz respeito às transferências voluntárias em especial, Arretche (2010) observa que o impacto dessas transferências sobre a receita pública municipal tende a ser marginal quando comparado às demais modalidades de transferência. Sendo assim, a autora argumenta que “[...] embora as transferências negociadas possam ter alguma relevância nas negociações entre o presidente e os parlamentares, seu impacto sobre os recursos municipais é provavelmente bem menos relevante do que se supõe.” (ARRETCHE, 2010, p. 599-600).

De fato, as transferências voluntárias fazem pouca diferença no que diz respeito à capacidade de oferta de serviços públicos pelos Municípios. Os recursos necessários para estes fins têm origem em fontes regulares e independem de negociações político-partidárias. Todavia, tal visão pode ser relativizada quando se avalia o baixo grau de discricionariedade dos orçamentos públicos municipais. Há uma profusão de normas que vinculam os recursos a determinadas áreas e tipos específicos de despesas. Além disso, quase todos os serviços públicos ofertados pelos Municípios, tais como educação, saúde, limpeza urbana e saneamento, são tipicamente intensivos em trabalho e comprometem a maior parte dos recursos com despesas de custeio, com destaque para as despesas com pessoal e encargos sociais.

Nesse contexto, as transferências voluntárias acabam se tornando uma fonte alternativa e estratégica de recursos para financiar os investimentos. Por esta razão, é bastante razoável que os prefeitos busquem recursos extras junto a órgãos federais e estaduais para realizar investimentos e despesas de capital como a pavimentação de ruas, a aquisição de veículos, ambulâncias, máquinas agrícolas e equipamentos de saúde, a realização de obras de infraestrutura urbana e saneamento, e a construção de quadras, praças, escolas e unidades de saúde. Obviamente, outros atores e lideranças políticas também podem participar desse processo, tais como servidores públicos municipais, vereadores, parlamentares e integrantes de associações representativas da sociedade civil.

3 Mecanismos de Obtenção de Transferências Voluntárias

É possível identificar pelo menos três mecanismos quem conduzem os Municípios à obtenção de transferências voluntárias. Basicamente, o traço distintivo entre eles é apenas o ator que toma a iniciativa e lidera o processo. Sendo assim, as estratégias não são mutuamente exclusivas e sua visualização isolada cumpre um objetivo muito mais analítico do que descritivo.

O primeiro mecanismo reúne medidas e procedimentos das entidades concedentes que possuem o interesse em descentralizar seus programas de governo ou políticas públicas, entregando recursos e delegando aos Municípios a responsabilidade de executar programas de trabalho, ações ou projetos. Em geral, a iniciativa parte de ministérios e secretarias estaduais e o acesso não é direto e universal. A escolha dos Municípios a serem beneficiados envolve

critérios técnicos estabelecidos nos atos normativos dos programas e políticas públicas ou ainda em editais de seleção pública. A prospecção dos beneficiados também pode acontecer em espaços criados com a finalidade de diagnosticar demandas, construir soluções e propostas de intervenção e viabilizar o acesso a recursos. No âmbito do governo federal, os chamados Territórios da Cidadania e a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE-DF) são exemplos desses espaços de negociação.

Um caminho alternativo para a captação de recursos ocorre quando os Municípios elaboram projetos e os apresentam a órgãos federais e estaduais na tentativa de obter recursos financeiros. Embora muitas vezes os convênios e contratos de repasse sejam firmados com as prefeituras municipais, diferentes atores locais podem atuar nesse processo. Excetuando os casos em que as propostas apresentadas pelos Municípios sejam compatíveis com programas em execução, o atendimento dessas demandas tende a ocorrer a médio e longo prazo, depois de decorrido o tempo necessário para se processar as inevitáveis reprogramações orçamentárias.

É importante ter em mente que, nos dois mecanismos já mencionados, há espaço para a manifestação de interesses políticos e partidários. No primeiro caso, prevaleceriam as motivações dos governos federal e estaduais. No segundo caso, o ponto de partida são as demandas locais. Inevitavelmente, podem ocorrer negociações e barganhas políticas. Em última análise, ainda que tudo ocorra dentro dos parâmetros e das normas estruturantes de uma política pública específica, tal fato não blindava completamente o processo dos interesses políticos e partidários.

Por fim, o terceiro mecanismo está relacionado à prerrogativa dos parlamentares proporem emendas ao orçamento. Tal prática pode ocorrer nos níveis estaduais e federal e, geralmente, as emendas buscam direcionar recursos de determinados programas a Municípios específicos, particularmente aqueles que possuem vínculos mais fortes com os parlamentares. Contudo, é importante perceber que não necessariamente todas as emendas se convertem em transferências voluntárias.

Uma vez que uma emenda parlamentar seja aprovada e passe a fazer parte do orçamento, o órgão gestor do programa ou a própria normatização do programa irá determinar se as ações serão executadas diretamente ou se haverá descentralização dos recursos com a execução indireta. Somente no segundo caso são celebrados convênios e contratos de repasse e realizadas transferências voluntárias aos Municípios.

Ainda com relação às emendas parlamentares, há uma série de ressalvas que, uma vez consideradas, seria um erro associá-las automaticamente a transferências voluntárias. Em primeiro lugar, por força das regras que regem o ciclo orçamentário, há sempre um interregno de cerca de um ano entre a aprovação da emenda e sua potencial execução. Isto é, o orçamento aprovado em determinado exercício sempre se refere ao exercício seguinte. Em segundo lugar, uma emenda aprovada e constante no orçamento pode não ser executada, seja na forma direta ou indireta. Os orçamentos no Brasil possuem caráter autorizativo e não impositivo, cabendo sempre ao chefe do Poder Executivo a decisão final sobre a realização da despesa. Por fim, ainda que o chefe do Poder Executivo decida-se pela execução da emenda e realização da despesa, a liberação efetiva dos recursos pode ser procrastinada por mais de um exercício financeiro. Uma vez empenhada, a despesa poderá ser inscrita em restos a pagar e a liberação dos recursos fica condicionada à gestão da dívida flutuante da entidade concedente. Este procedimento faz com que a transferência voluntária seja efetivada muitos meses após a emenda parlamentar ser apresentada e aprovada.

Novamente, no interior do mecanismo de obtenção de transferências voluntárias que passa pelas emendas parlamentares, há bastante espaço para negociações políticas. Nesse caso, porém, os embates e acordos políticos ocorrem entre os poderes Executivo e Legislativo. Presidente e governadores negociam apoio político junto aos deputados federais e

estaduais, utilizando como moeda de troca a aprovação e a execução de emendas parlamentares. Há, portanto, um longo e incerto jogo que separa a aprovação da emenda que objetiva prover benefícios para as bases eleitorais dos parlamentares e a obtenção efetiva de transferências voluntárias pelos Municípios.

4 O Ciclo de Gestão das Transferências Voluntárias

Após obtenção de recursos na forma de transferência voluntária, o Município assume um papel importante no processo que irá efetivamente transformá-la em um benefício para a população. Esta atuação se dá inclusive nos casos em que as transferências voluntárias decorrem de emendas parlamentares, ou seja, quando a execução de ações ocorre de forma indireta, mediante a celebração de convênios e contratos de repasse.

A literatura da ciência política, especialmente a que trata dos estudos legislativos e da conexão eleitoral, ao analisar o uso político e partidário das emendas parlamentares, tende a ignorar ou relegar a participação dos Municípios a um segundo plano. Esse tratamento, contudo, só poderia ser justificado se todas as emendas parlamentares se traduzissem em ações a serem executadas diretamente pela União ou pelos Estados. Com a descentralização, isto é, havendo convênios e contratos de repasse que impliquem em transferências de recursos, compartilhamento de responsabilidades e cooperação, o reconhecimento dos Municípios como entidade federativa requer que a análise seja ampliada para abarcar outras variáveis, tais como a capacidade institucional dos órgãos públicos municipais e os interesses dos atores políticos locais.

A relevância da participação municipal torna-se mais clara a partir da visualização detalhada do ciclo de gestão das transferências voluntárias. O processo é relativamente longo e as instâncias decisórias oscilam iterativamente entre órgãos concedentes e os convenientes ou contratantes, geralmente as prefeituras. Há ainda aspectos institucionais e atores que, embora sem poder decisório, podem contribuir para a celeridade ou morosidade do processo.

Inicialmente, toda transferência voluntária necessita de um instrumento formal que estabelece os critérios de utilização do recurso, seja um termo de convênio ou um contrato de repasse. Tais instrumentos requerem o estabelecimento de um plano de trabalho e a apresentação de uma série de documentos e certidões por parte dos Municípios. Na maior parte dos casos, esta etapa se desenvolve no ambiente virtual do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (SICONV) sendo que alguns Estados já desenvolveram plataformas similares, a exemplo do Sistema de Gestão de Convênios (SIGCON) em Minas Gerais.

No caso particular das emendas parlamentares ao OGU, atualmente, os Municípios devem aguardar a disponibilização das propostas no SICONV. Geralmente, os deputados autores das emendas enviam ofícios aos Municípios dando conhecimento aos prefeitos da existência da proposta e recomendando a alimentação do sistema. Somente com o número da proposta é possível aos gestores municipais tomar conhecimento de qual é o programa no qual a emenda está inserida e que tipo de ação ou projeto pode ser realizado. Esta informação é basilar para a formatação de um esboço do plano de trabalho e a identificação e seleção da documentação a ser apresentada. No caso de uma obra, por exemplo, é necessário anexar a escritura pública do terreno e apresentar os projetos básicos de engenharia. Às vezes, exige-se até a imagem de satélite indicando o posicionamento do empreendimento na malha urbana.

Deixando de lado os detalhes burocráticos, o importante é perceber que o Município não é apenas um coadjuvante. Para não perder o recurso, a proposta deverá ser aprovada pelo governo federal até o encerramento do exercício a que refere o orçamento que contém a emenda. Estando a proposta aprovada, o convênio ou o contrato de repasse é assinado e a despesa deve ser pelo menos empenhada. Ainda que não seja possível realizar o pagamento e

a respectiva transferência no mesmo exercício, a despesa é inscrita em restos a pagar e o pagamento poderá ser realizado nos exercícios seguintes.

A próxima etapa diz respeito ao pagamento ou à transferência parcial ou integral do recurso. Logicamente, o poder decisório pertence exclusivamente à entidade concedente. Ainda assim, prefeitos, deputados e demais interessados – vereadores, burocratas, lideranças comunitárias – costumam envidar esforços no sentido acelerar a liberação das verbas. Acerca dessa questão, Pereira e Mueller (2002) argumentam que as emendas parlamentares ao OGU são executadas principalmente nos últimos meses do ano para manter a disciplina dos deputados no Congresso. Embora os dados apresentados pelos autores e por Mesquita (2008) comprovem a concentração da execução das emendas no encerramento do exercício, explicações alternativas ajudam a relativizar e a desmistificar esta visão.

Em primeiro lugar, é preciso ter clareza sobre o que esses autores entendem por execução de emendas. O empenho trata-se apenas de uma reserva de recursos orçamentários e não significa que uma despesa tenha sido realizada. Somente o pagamento possui esta propriedade. Logo, uma emenda parlamentar cuja ação seja desenvolvida diretamente pela União só poderia ser considerada executada após o pagamento. Havendo descentralização, o pagamento significa que os recursos foram transferidos para as entidades convenientes ou contratantes. Em segundo lugar, em se tratando dos pagamentos, a concentração do volume de execução nos últimos meses do ano pode decorrer diretamente da utilização de práticas de controle orçamentário e financeiro, como o sistema de cotas mensais, por exemplo. Com exceção das obras, as despesas com investimentos que caracterizam a maior parte das emendas não podem ser fracionadas. Isso torna necessário que todo o recurso esteja disponível para a realização de pagamento único, o que, inevitavelmente, só ocorre com a proximidade do encerramento do exercício.

Uma vez que os recursos associados a uma transferência voluntária tenham sido recebidos pelos Municípios, as etapas seguintes consistirão na licitação das obras ou equipamentos e materiais permanentes e posterior execução das despesas. Alguns convênios e contratos de repasse preveem que as despesas só podem ser realizadas após a documentação referente à licitação ser analisada e aprovada pelo órgão concedente. Quando o plano de trabalho contém um cronograma físico-financeiro, o desembolso ocorre de forma parcial, sendo o recebimento de cada parcela condicionado à disponibilidade financeira no órgão concedente, bem como à comprovação do cumprimento de cada etapa pelo órgão conveniente ou contratante.

Após ser realizada a despesa necessária ao cumprimento do objeto de um convênio ou contrato de repasse, a etapa seguinte do ciclo de gestão da transferência voluntária é a elaboração da respectiva prestação de contas ao órgão concedente. Caso os recursos não sejam utilizados, integral ou parcialmente, os mesmos deverão ser restituídos ao ente transferidor.

Diante do exposto, fica patente que a participação dos Municípios e os interesses locais não podem ser considerados marginais quando se trata de transferências voluntárias. Os prefeitos e a burocracia municipal possuem autonomia e total controle sobre determinadas etapas, sendo perfeitamente possível acelerá-las ou procrastiná-las. Também não se pode descartar os obstáculos que surgem no decorrer do processo devido a deficiências institucionais e incapacidade técnica dos órgãos públicos municipais. Ademais, como a regra geral reza que os Municípios devem aplicar uma contrapartida em recursos financeiros para custear parte das despesas previstas no plano de trabalho dos convênios e contratos de repasse, o processo depende inclusive das disponibilidades financeiras municipais.

5 Supervisão e Controle

Nenhuma das etapas do ciclo de gestão das transferências voluntárias está isenta de supervisão e controle por parte das entidades concedentes. Nos últimos anos, o governo federal e os governos estaduais criaram sistemas específicos para a transmissão de informações pela internet que permitem o melhor acompanhamento de todo o processo e que substituem a remessa de documentação impressa. Além de conferir mais dinamismo à execução das ações previstas em convênios e contratos de repasse, parte substantiva dos dados desses sistemas é disponibilizada à população em geral, contribuindo para a transparência na gestão pública e para o aperfeiçoamento do controle social.

O SICONV abriga quase todos os convênios e contratos de repasse do governo federal. Da formalização da proposta até a prestação de contas, toda a documentação é inserida no sistema pelos Municípios e analisada pelos técnicos dos órgãos concedentes ou das agências financeiras oficiais federais. Os deputados também têm acesso ao sistema, de modo que podem acompanhar todo o ciclo de gestão da transferência voluntária que está atrelada a uma emenda parlamentar.

A LRF veda a transferência voluntária de recursos do governo federal a qualquer outro ente da federação quando a entidade beneficiada encontra-se inadimplente com a União. Por esta razão, o SICONV é integrado ao Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias (CAUC) do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e ao Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN). Havendo restrições ou irregularidades na aplicação de recursos de qualquer convênio ou contrato de repasse, ou ainda se a entidade conveniente ou contratante estiver registrada como devedora na dívida ativa da União, os convênios e contratos de repasse não podem ser assinados e aditivados, e os empenhos, liquidações e pagamentos ficam bloqueados. Nessas situações, os Municípios devem tomar as providências para a regularização.

Quando a modalidade de operacionalização da transferência voluntária da União é o contrato de repasse, todo o processo de acompanhamento e supervisão é realizado por uma agência financeira oficial federal. Para tanto, a Caixa, por exemplo, abriga em sua estrutura organizacional em todo o país diversas unidades da Gerência de Desenvolvimento Urbano (GIDUR). A GIDUR recebe os recursos dos órgãos concedentes do governo federal, realiza os repasses aos Municípios, acompanha e atesta a execução física e financeira dos planos de trabalho dos contratos e avalia as prestações de contas.

Conclusão

Considerando todos os aspectos das relações intergovernamentais que se desenvolvem em torno das transferências voluntárias, apenas uma abordagem excessivamente simplificada poderia desprezar a participação dos Municípios e a influência dos interesses locais. Sendo assim, uma nova abordagem pode emergir a partir da releitura das principais formulações da ciência política sobre a relação entre as emendas parlamentares, o comportamento dos deputados e as instituições federativas.

Conforme já mencionado, o esforço analítico deste trabalho foi capaz de identificar que as instituições políticas locais constituem uma variável importante para explicar o fluxo de transferências voluntárias da União e dos Estados para os Municípios. Com o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e supervisão, bem como as iniciativas recentes de promoção de maior transparência com relação às contas públicas, toda a sorte de transferências discricionárias poderá, na verdade, indicar os Estados e Municípios que obtém

maiores volumes de recursos por utilizá-los de modo responsável e eficiente. Sendo assim, ter-se-ia, portanto, uma atenuação ou até mesmo a superação da patologia do clientelismo.

Uma alternativa para pesquisas futuras consiste em investigar o papel do Poder Executivo municipal – integrado por prefeitos e secretários municipais – e de outras lideranças políticas locais, tais como vereadores e presidentes de associações na conexão eleitoral. Logo, novos estudos sobre as relações intergovernamentais e a conexão eleitoral poderiam ser aperfeiçoados ao se rever o papel atribuído à vida e às instituições políticas locais.

Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz; COUTO, Cláudio Gonçalves. A Redefinição do Papel do Estado no Âmbito Local. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 40-47, jul.-set. 1996.
- AFFONSO, Rui. Os Municípios e os Desafios da Federação no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 3-10, jul.-set. 1996.
- AGUIRRE, Basilia Maria Baptista; MORAES, Marcos Ribeiro de. Questão Federativa no Brasil: Um “Estado das Artes” da Teoria. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 17, n. 1 (65), p. 121-135, jan.-mar. 1997.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a Federação?. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos?. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.
- ARRETCHE, Marta; RODDEN, Jonathan. Política Distributiva na Federação: Estratégias Eleitorais, Barganhas Legislativas e Coalizões de Governo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 549-576, 2004.
- BARBOSA, Maria Nazaré Lins; TRISTÃO, Virgínia Talaveira Valentini. Federalismo Fiscal, Clientelismo e Reforma Fiscal. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 1, n. 8, 1. trim. 1999.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 13 jan. 2013.
- _____. Lei Complementar n.º 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 set. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp87.htm>. Acesso em: 13 jan. 2013.
- _____. Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 mai. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 13 jan. 2013.
- CGU. Controladoria-Geral da União. Gestão de Recursos Federais: Manual para Agentes Municipais. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ManualGestaoRecursosFederais/Arquivos/CartilhaGestaoRecursosFederais.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2013.
- COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. A Dinâmica Institucional da Cooperação Intergovernamental em Estados Federados: O Caso Brasileiro em Perspectiva Comparada. In: SERAINE, Ana Beatriz dos Santos; SANTOS JUNIOR, Raimundo Batista; MIYAMOTO,

Shiguenoli (Org.). **Estado, Desenvolvimento e Políticas Públicas**. Teresina: Universitária da UFPI, 2008. p. 185-221.

FENWICK, Tracy Beck. Avoiding Governors: The Success of Bolsa Família. **Latin American Research Review**, v. 44, n. 1, p. 102-131, 2009.

GIBSON, Edward; CALVO, Ernesto F.; FALLETI, Tullia G..Federalismo Realocativo: Sobre-Representação Legislativa e Gastos Públicos no Hemisfério Ocidental. **Opinião Pública**, Campinas, v. 9, n. 1, p. 98-123, 2003.

MESQUITA, Lara. **Emendas ao Orçamento e Conexão Eleitoral na Câmara dos Deputados Brasileira**. 2008. 88 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B..Federalismo Fiscal. In: _____. **Finanças Públicas: Teoria e Prática**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1980. p. 531-578.

PEREIRA, Carlos; MUELER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

REZENDE, Fernando. Federalismo Fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 15, n. 3 (59), p. 5-17, jul.-set. 1995.

_____. Brasil: Conflitos Federativos e Reforma Tributária. In: _____ (Coord.). **Desafios do Federalismo Fiscal**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e Descentralização em Perspectiva Comparada: Sobre Significados e Medidas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 9-27, jun. 2005.

SILVA, Mauro Santos. Teoria do Federalismo Fiscal: Notas Sobre as Contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 15, n. 1, p. 117-137, jan.-abr. 2005.

SOARES, Márcia Miranda; NEIVA, Pedro Robson Pereira. Federalism and Public Resources in Brazil: Federal Discretionary Transfers to States. **Brazilian Political Science Review**, v. 5, n. 2, p. 94-116, 2011.

SOUZA, Celina. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.