



08, 09, 10 e 11 de novembro de 2022
ISSN 2177-3866

TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO: UMA ANÁLISE DA DIMENSÃO REDISTRIBUTIVA EM OBRAS DE INFRAESTRUTURA

DANIELA GOMES PESSOA
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)

VICENTE DA ROCHA SOARES FERREIRA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)

TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO: UMA ANÁLISE DA DIMENSÃO REDISTRIBUTIVA EM OBRAS DE INFRAESTRUTURA

1.Introdução

A Constituição de 1988 introduziu a descentralização fiscal, de tal forma que os municípios brasileiros se tornaram responsáveis não só pela implantação de vários programas do governo federal, como também pela alocação de parte considerável e importante dos recursos nacionais (BUGARIN, GADELHA, 2020). Nesse contexto, as transferências intergovernamentais surgem como uma forma que o governo central possui para equilibrar as condições econômicas dos entes federados, distribuindo parte de sua arrecadação (SUZART, ZUCCOLOTTO; ROCHA, 2018).

As transferências intergovernamentais, portanto, fundamentam-se na necessidade de efetivação do federalismo de cooperação, visando uma equalização vertical e horizontal entre os níveis de governo, seguindo mandamentos constitucionais em que a atuação cooperada é essencial para o alcance das finalidades inerentes à atuação da Administração Pública (MAGALHÃES, 2012, BUGARIN, GADELHA, 2020), tornando este instrumento de cooperação o mais utilizado pelos entes federativos, abrangendo praticamente todas as áreas de política pública (ABRUCIO; FRANZESE, 2007) e suprimindo a lacuna entre a capacidade e a necessidade de prover serviço público.

As transferências federais aos municípios, segundo a legislação atual, estão agrupadas em constitucionais, legais ou voluntárias, sendo essas últimas estipuladas em cada processo orçamentário - seja por meio de proposta do Poder Executivo via Lei Orçamentária Anual (LOA) do Orçamento Geral da União (OGU), seja por meio de emendas parlamentares. Assim, as transferências voluntárias da União têm um papel de suplementar as demais transferências, assumem um caráter discricionário e, em certa medida, seletiva. Além do mais, possuem um alto grau de condicionalidade já que são operacionalizadas por meio de instrumentos específicos tais como: convênios, contratos de repasse, termo de parceria, termo de colaboração e congêneres e estão ligadas a alguma pasta de política pública setorial do Poder Executivo.

É notório que as transferências voluntárias são resultado de negociações, visto que, possuem um forte componente político, tanto por parte do Poder Executivo, que tem a prerrogativa de executá-las quanto do Poder Legislativo que tem o poder de alocar os recursos na área de interesse. Alguns estudiosos, apontam, inclusive, que são essenciais para que o governo federal alcance a sua governabilidade perante o parlamento (PALERMO, 2020). Conforme apontado por Bijos (2013), há uma dependência econômica e institucional dos entes federados em relação ao governo central e um sistema político brasileiro que cultiva, de certo modo, tal situação, tanto por fatores políticos como por ser um processo intrincado, com uma miríade de regras e procedimentos que requerem dos municípios um elevado grau de eficiência administrativa.

Portanto, as transferências voluntárias da União podem ser utilizadas para aumentar a capacidade de gastos do governo municipal e a seleção do destino de tais transferências podem ser compreendida a partir de três dimensões: a capacidade estatal do ente municipal, a político – partidária e a redistributiva. Neste trabalho, entretanto, priorizou-se uma análise da atual influência redistributiva na distribuição das transferências voluntárias federais para os entes subnacionais, visto que, defende-se que estas, além de serem importantes na redução da desigualdade regional do País, há uma agenda de pesquisa no Brasil com estudos teóricos e análises empíricas no que tange à otimização do uso dos recursos públicos advindos das transferências, interligadas ao tema do federalismo fiscal e a sua proposição de que tributos e

despesas públicas descentralizados são mais eficientes para a diminuição da desigualdade.

Considerando as evidências empíricas que destacam a importância das transferências voluntárias na realização de investimentos e execução de políticas públicas (LINHARES; MESSEMBERG; BERTONI; MOURA, 2016, BIJOS, 2018), delimita-se, neste estudo, a investigar obras de infraestrutura, visto que, são uma das ações de políticas públicas de caráter mais dispendiosa aos cofres públicos municipais, além de deterem uma grande importância tanto no âmbito nacional, regional e local, já que o fomento à infraestrutura sobre o território desencadeia a promoção do desenvolvimento e da equidade (LINHARES; MESSEMBERG, 2018).

Desta forma, questiona-se se, de fato, a dimensão da função redistributiva das transferências voluntárias da União tem amenizado o desequilíbrio do federalismo brasileiro. O objetivo é analisar para compreender a distribuição das transferências voluntárias da União, verificando-se a otimização do processo de transferências por meio de sua função redistributiva. Parte-se da premissa de que um bom desenho do sistema de transferências é um elemento importante no contexto institucional brasileiro tanto para o equilíbrio fiscal dos entes federativos quanto para a qualidade das políticas públicas.

2. Fundamentação Teórica

2.1 Federalismo e Relações Intergovernamentais

Na origem, o Federalismo esteve relacionado à necessidade de se melhorar as condições, para que dois ou mais povos convivessem sob um governo único, a fim de perseguirem com maior eficiência e objetivos comuns (DALLARI, 2011). Basicamente, o federalismo surge e apresenta-se contemporaneamente como um conjunto de elementos relacionados à estrutura do Estado, sendo o Estado Federativo constituído do Estado soberano formado pela reunião de Estados membros detentores de autonomia político-constitucional, sendo que o limite da autonomia de cada Estado membro é sua submissão a um poder central (BIJOS, 2012b).

Ressalta-se que entre as características de uma Federação, a repartição de competências apresenta-se como ponto nevrálgico para a construção da autonomia e para o equilíbrio do sistema. Uma vez definido a competência, há a dimensão da descentralização e da natureza das relações intergovernamentais. Conforme apontado por Bijos (2012) a descentralização política, em particular, depende da repartição de competências entre as unidades da Federação, da existência de espaços de representação em cada nível de governo e da representação das entidades subnacionais junto ao poder central. Portanto, o processo intrincado de repartição de competências e o desenho dos sistemas eleitorais terão influência direta nas relações intergovernamentais e sobre a capacidade do sistema federativo de proteger as liberdades individuais. Sendo imprescindíveis o multipartidarismo e a competição política para evitar tendências centralizadoras (ARRETCHE, 2001; BIJOS, 2012b).

A análise do federalismo deve considerar as múltiplas dimensões do processo permanente de descentralização. Aponta-se a importância da distinção entre federalismo e a estrutura das relações intergovernamentais, visto que, o “federalismo” é insuficiente para definir o potencial de estabilidade de políticas públicas, pois este é condicionado pela forma como estão estruturadas as relações intergovernamentais nas políticas específicas (ARRETCHE, 2002; BICHR, 2016; SOUZA, 2002). A negociação política e o poder de veto dos governos locais às iniciativas federais, por exemplo, varia de acordo com as políticas, portanto, nota-se o peso das relações intergovernamentais na dinâmica e caracterização do federalismo (ARRETCHE, 2002; BICHR, 2016).

2.2 Descentralização Fiscal no caso brasileiro e as transferências voluntárias

Federalismo fiscal é o conjunto de relações econômicas entre os diferentes níveis de governo, de tal modo que a opção pelo federalismo fiscal requer que a Constituição estabeleça competências fiscais para os entes governamentais e, por esta razão, o federalismo assume por diversas vezes, configurações em termos de centralização ou descentralização (BIJOS, 2012a). Aponta-se que a descentralização, característica forte na maior parte dos Estados federativos, é também frequentemente concebida como a transferência de autoridade dos governos centrais para os governos locais, contudo, os esforços para definir e medir a descentralização concentram-se na autoridade fiscal e, em grau menor, na autoridade política e de gestão de políticas (RODDEN, 2005).

O movimento de descentralização fiscal em sistemas federativos encontra sustentação no argumento da eficiência econômica, beneficiando a variação geográfica nas demandas supridas pelo setor público, pode também, quando acompanhada de uma transferência líquida de autoridade, contribuir para o aperfeiçoamento da informação, responsividade em relação ao cidadão e *accountability* (BIJOS, 2012b; RODDEN, 2005). Para tanto, faz-se necessário um ambiente federativo descentralizado e com cooperação, que, segundo Silva (2005), depende de alguns elementos, tais como: 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 voltado para a eficiência fiscal; e por último, existência de normas voltadas para o controle de gastos públicos e endividamento em todos os níveis de governo.

Nota-se que sistemas federativos significativamente descentralizados são marcados por forte assimetria fiscal, de tal forma que as transferências acabam ocupando importância e lugar de destaque, pois essas tornam-se fundamentais para que os governos subnacionais realizem suas competências constitucionais e demandas sociais. As transferências podem ser operacionalizadas por dois tipos de instrumentos de repasse: as transferências por cotas (constitucionais e legais) ou as transferências por concessões (transferências voluntárias). Sendo as por cotas determinadas por dispositivos constitucionais ou legais com finalidade compensatória ou redistributiva, e as por concessões resta à dependência de acordos, técnicos e/ou políticos, negociados entre os entes da federação (SILVA, 2005).

No cenário brasileiro, a Constituição de 1988 apresenta, em um primeiro momento, uma forte descentralização fiscal com elevação na participação tributária de Municípios. Por outro lado, os Estados mantiveram sua participação e após 1999 viram a redução destas, isto por que, nos anos 90, o movimento de centralização fortaleceu a manutenção da União como o maior agente arrecadador, ampliando sua base de arrecadação, acompanhada de uma grave indefinição de competências, resultando em um desequilíbrio entre as vertentes: arrecadação e gastos (ALMEIDA, 2005; RODDEN, 2005; SOUZA, 2005), qualificando o Brasil para um regime hierárquico, administrativo, não diferente daquele encontrado em sistemas unitários (RODDEN, 2005).

Assim, para se ter autonomia federativa o principal ponto é definir precisamente as competências. No caso brasileiro, tal ponto apresenta-se um desafio complexo, até mesmo impossível (BIJOS, 2018). Como argumentado por Arretche (2009), os constituintes de 88 criaram um modelo de Estado federativo que combina ampla autoridade jurisdicional à União com limitadas oportunidades institucionais de veto aos governos subnacionais, proporcionando um favorecimento das elites políticas instaladas no centro. Dessa forma, a dinâmica política, o modelo de cooperação ou competição – conforme apontado por Souza (2005), juntamente com o nível de descentralização de tal sistema federativo, demonstram diretamente, o modo como

os entes subnacionais e os poderes centrais se porta nas tomadas de decisões referente às políticas públicas.

No âmbito municipal, a escassez de recurso para a execução de políticas públicas tem sido enfrentada não por meio de cooperação, mas por meio de uma competição (ABRUCIO, 1998) e a Constituição Federal de 1988 reiterou ainda mais tal competição pois há a prerrogativa de alteração da proposta orçamentária mediante as emendas que focam, em especial, no remanejamento e descentralização. Assim, o efeito de tal realidade é a corrida de gestores públicos municipais à Brasília para uma disputa por verbas e benesses da União com o intuito de executar as demandas locais e regionais, reforçando, por vezes, práticas clientelistas, patrimonialistas e o desequilíbrio federal.

Alguns autores indicam para um federalismo realocativo a partir do momento da queda nas transferências obrigatórias, decorrentes do sistema de repartição de receitas tributárias (MAGALHÃES, 2012). Nota-se assim, que o instrumento de repasse utilizado pelo federalismo brasileiro não compreende uma isonomia e eficiência exemplar prevista na Constituição. Para alguns autores, isso ocorre devido a grande influência de barganhas políticas nas relações fiscais intergovernamentais, ou seja, o presidente utiliza de recursos fiscais para realizar as barganhas legislativas e as coalizações do governo (ARRETCHÉ; RODDEN, 2004), e a consequência de tal realidade é que, segundo estudos empíricos, as transferências voluntárias sofrem uma motivação política e eleitoral, além das influências redistributivas e administrativas/técnicas (ARRETCHÉ; RODDEN, 2004; SOARES; NEIVA, 2011).

Por outro lado, alguns estudos apontaram para o fato de que repasses com o intuito de atender políticas públicas específicas de distribuição de renda e/ou diminuição da desigualdade social, obtiveram resultados positivos por meio da cooperação da União e Municípios (BICHIR, 2016; SÁTYRO; CUNHA; CAMPOS, 2016). Para Arretche (2010), essas políticas foram desenhadas com base em um quadro institucional em que a União detém o que as autoras intitularam de *policy decision making* (autoridade para a tomada de decisões), Estados e Municípios a *policy making* (execução das políticas), e estão baseadas em um amparo legal e técnico, assim como, uma forte fiscalização, influenciando na independência de barganhas políticas e, conseqüentemente, proporcionando menor desigualdade distributiva, maior homogeneidade e autonomia municipal (ARRETCHÉ, 2010; BICHIR, 2016).

Destaque especial para as Transferências Voluntárias que são objetos de análise deste trabalho. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece que só é possível realizar as TVUs desde que sejam atendidas as exigências previstas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) mediante previsão de recursos e outras exigências e proibições constitucionais, tal como, a vedação da utilização para despesa pessoal. Além do mais, é exigido que o beneficiário cumpra vários pré-requisitos de regularidade fiscal, técnica e administrativa – ressalta-se que tais exigências podem alterar conforme o perfil do município: população, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e outros. Destaque para a análise de Soares e Neiva (2011), que aponta que as transferências voluntárias da União estão sujeitas a três fatores distintos: político-partidário; redistributivo e à capacidade estatal.

Válido ressaltar que as transferências da União para Estados e Municípios surgem, inicialmente, com um intuito eminentemente compensatório e, por fim, um sistema permeado de dependência e reciprocidade (BIJOS, 2013; SOUZA, 2005; SUZART; ZUCCOLOTTO; ROCHA, 2018). A União, detentora de recursos financeiros, de poder normativo, de uma burocracia especializada e de recursos informacionais diferenciados, acabou adotando o mecanismo das transferências como uma estratégia privilegiada para a indução da agenda social dos governos subnacionais, que sob restrições fiscais, acabam aderindo aos programas federais como principal forma de aplicabilidade de políticas pública (MACHADO; PALOTTI, 2015).

Destaca-se que o maior incremento nas receitas municipais se deve às transferências constitucionais, apesar do volume das transferências voluntárias aos Municípios ter sido

crescente. Soares e Neiva (2011) mostram que em 1997, as transferências voluntárias representavam 28,9%, em 2008 o percentual atingiu 57,9%, já segundo o Portal da Transparência (2021), no ano de 2020 o percentual relativo ao gasto total com as transferências legais, voluntárias e específicas chegou a 43,16%. Contudo o impacto das TVUs na receita municipal tende a ser marginal quando comparado ao peso das demais modalidades, tendo uma relevância maior no aspecto político de negociação entre parlamentares e presidente do que nos cofres municipais (ARRETCHE, 2010).

Por outro lado, as receitas provenientes das transferências voluntárias podem ser gastas de modo bastante autônomo pelos governos municipais, já que as demais transferências estão vinculadas em alguma origem e destinação definida, delimitando a discricionariedade do gestor público municipal (ARRETCHE, 2004; BIJOS, 2018). Assim, as TVUs acabam se tornando uma alternativa de política pública além dos serviços ofertados pelos entes locais, tais como educação, saúde, limpeza urbana e saneamento, tipicamente intensivos em trabalho e que comprometem a maior parte dos recursos municipais (BIJOS, 2018). Portanto, as transferências voluntárias, além de envolver vários atores institucionais, tais como servidores públicos, representantes da sociedade civil, parlamentares e gestores, tornaram-se uma estratégia e alternativa para financiar investimentos e despesas de capital, tal como, obras de infraestrutura.

Bijos (2018) destaca que no mecanismo de obtenção de transferência voluntária, é identificado quatro vetores que conduzem os municípios à obtenção das TVUs. Para o autor, o principal traço distintivo entre eles é o ator que toma a iniciativa e lidera o processo. Assim, ao analisar os elementos determinantes apontou para dois componentes: institucional e político, sendo o primeiro subdividido nos seguintes vetores: 1) Descentralização de Programas: quando os governos federal ou estadual transferem recursos objetivando a eficiência do gasto ou o atendimento por meio de um planejamento de políticas públicas, previsto – provavelmente, no PPA do governo; ou seja, terá como parâmetro as motivações dos governos federal ou estadual. A escolha do município segue critérios técnicos estabelecido em normas e/ou editais de seleção; 2) Demanda Institucional Municipal: quando é o município que realiza a demanda e a apresentação da proposta, portanto, o ponto de partida ser a demanda local. Nesse vetor, é possível que diferentes atores locais possam realizar a tentativa desta captação de recursos, tais como: a organização da sociedade civil, entidades do terceiro setor etc.

Apesar de critérios técnicos e de seleção pré-estabelecidos, nos dois mecanismos apresentados é possível a manifestação de interesse políticos e partidários. Ou seja, pode haver a participação da articulação política em vários aspectos e momentos dos vetores, por meio, inclusive, de negociações e barganhas políticas. Já no componente político a subdivisão se dá por meio de dois vetores, sendo eles: 1) interesse político do poder Executivo: quando o alinhamento partidário e estratégias eleitorais articulam interesses. Portanto, haverá um alinhamento e os gestores do poder executivo federal (Ministros, Secretários etc) poderão alocar recursos por interesses eleitorais; 2) Atuação Parlamentar Direta: é o poder dos parlamentares de propor emendas ao orçamento, direcionando recursos de programas dos órgãos a municípios específicos que estão aliados aos parlamentares (BIJOS, 2018).

3. Aspectos Metodológicos

Pesquisas podem ser classificadas segundo seus objetivos e procedimentos. Desta forma, tendo em vista as evidências teóricas obtidas na revisão da literatura, o desafio seguinte foi a investigação empírica, seguida de uma pesquisa descritiva/exploratória que permitisse responder ao objetivo da pesquisa que é analisar a dimensão redistributiva das transferências voluntárias em obras de infraestrutura. Nesse particular, o percurso em direção ao objetivo ora

descrito e estabelecido neste trabalho, constitui-se de algumas etapas. A primeira consiste em consultar e descrever as fontes dos dados, seguido do cruzamento dos dados para análise e discussão.

Os dados da pesquisa foram levantados em instituições de pesquisa e organizações oficiais do Brasil. As informações foram obtidas nos sites da Plataforma + Brasil (Ministério da Economia) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). No que diz respeito às consultas, foram utilizados os seguintes filtros: obras de infraestrutura em execução e/ou concluídas, com origem de recurso das transferências voluntárias da união (TVUs), e no que se refere ao período, entre 2008 e 2021. Importante destacar que o Governo Federal inicia o monitoramento das obras via plataforma a partir de 2008, motivo da seleção do período.

A população desta pesquisa é formada pelos 5.570 municípios brasileiros. Considerando uma melhor análise, ao longo do trabalho foi feito agrupamento destes municípios conforme, a quantidade de habitantes, o PIB (Produto Interno Bruto) e o índice de desempenho das transferências voluntárias (IDRTV). Os dados coletados foram inseridos em uma planilha do Microsoft Excel e analisados no software R (versão 3.6.1, R Foundation for Statistical Computing).

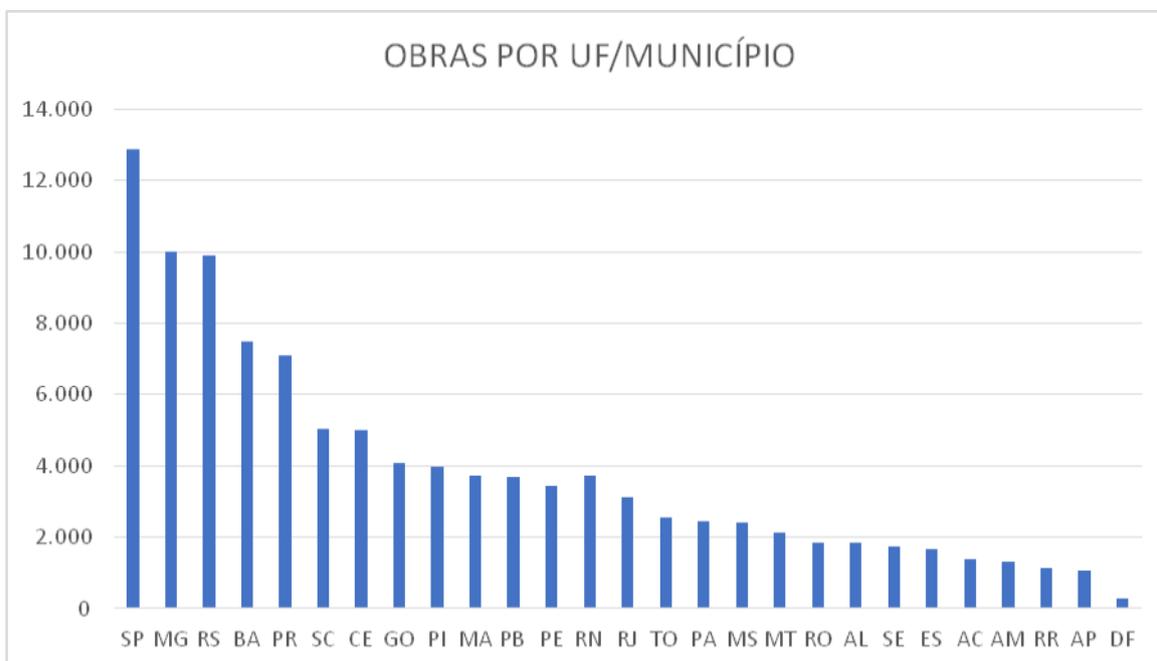
4. Resultados e Discussões

Ao realizar o levantamento dos dados secundários das obras, observou-se várias considerações necessárias e imprescindíveis para melhor compreensão da pesquisa, conforme exposto nesta seção. Segundo o Portal da Transparência (2021) os recursos provenientes do Orçamento Geral da União destinados para convênios e contratos de repasse, desde 1996, somam R\$ 513,89 bilhões, sendo que 30% do montante foi destinados para a Administração Pública Municipal. Já as emendas, desde 2016, somam R\$ 35,06 bilhões tendo também como maiores destinatários os municípios brasileiros. Ressalta-se ainda, que as áreas de política pública mais contemplada com tais recursos federais são saúde e infraestrutura. Vale relembrar que a destinação para a saúde possui um teto obrigatório e constitucional.

A União com o intuito de proporcionar maior transparência e eficiência nas transferências de recursos adotou o Sistema Plataforma + Brasil para o monitoramento, execução e fiscalização de convênios e contratos de repasse. No site gerenciado pelo Ministério da Economia há possibilidade de consulta e acompanhamento de todos os municípios. Destaque especial para o Painel de Obras + Brasil que disponibiliza acesso livre às informações de obras cadastradas nos sistemas de TVU, tendo como objetivo facilitar o acesso aos dados de obras. De acordo com o painel, em 2021 havia o total de 104.600 obras, totalizando um investimento de R\$ 322,06 bilhões, sendo 85.757 obras provenientes de TVU e 18.843 provenientes de outras transferências, tais como: PAC e AVANÇA BRASIL – antigos programas governamentais não mais vigente.

Com relação à situação das obras, o Ministério da Economia (2021) apresenta os seguintes dados: 15,47% canceladas, 0,01% em ação preparatória, 33,37% em execução, 4,67% em prestação de contas, 45,60% concluída e 0,88% classificado como outros (paralisadas, sob juízo etc.). Quanto à distribuição das obras por unidade da federação/município, têm-se os seguintes resultados na Figura 1.

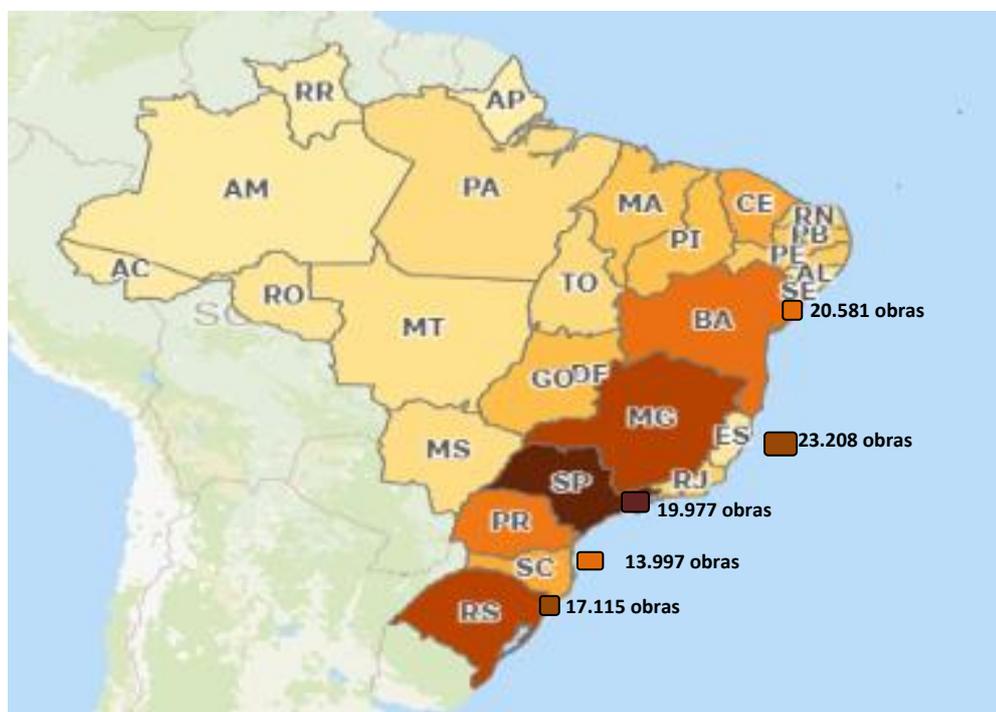
Figura 1 – Obras por UF/município



Fonte: adaptado de Ministério da Economia (2021).

Alguns pontos devem ser destacados, verifica-se no gráfico a discrepância no quantitativo das obras por unidade da federação e município. São Paulo é o único com mais de dez mil, seguido por Minas Gerais e Rio Grande do Sul. A maioria dos Estados estão entre duas mil e quatro mil obras, reiterando a grande diferença com São Paulo. Dos setes Estados da Região Norte, cinco estão entre as regiões onde os municípios possuem menos que 2.000 obras cadastradas. Reiterando que quando se delimita a analisar tais recursos aplicados em obras de infraestrutura, constata que: *i*) as transferências da União não promovem maior equidade distributiva (LINHARES; MESSEMBERG; BERTONI; MOURA, 2016), apontando assim, para as delimitações da aplicabilidade de tais recursos. A seguir, mapa ilustrativo com o panorama de distribuição de obras advindas de repasse do Governo Federal. Verifica-se que no mapa, as regiões sinalizadas com cores mais escuras correspondem ao maior número de obras, segundo o Plataforma + Brasil:

Figura 2 – Mapa de distribuição de obras



Fonte: adaptado pela autora (2021) de Ministério da Economia (2021).

Atualmente, existem no Brasil 30.851 obras em execução, provenientes de transferências voluntárias da União, equivalendo à R\$ 36,47 bilhões de investimentos, sendo que quase a metade desse recurso de origem do Ministério do Desenvolvimento Regional que, de acordo com a nova estrutura administrativa do Governo Federal, tem como desafio integrar as políticas públicas de infraestrutura urbana e de promoção do desenvolvimento regional e produtivo. Suas ações se concentram no apoio aos municípios brasileiros para melhoria da qualidade de vida da população brasileira, principalmente nas áreas de desenvolvimento regional e urbano, mobilidade e serviços urbanos, saneamento, proteção e defesa civil, habitação, irrigação, projeto de integração do Rio São Francisco e Fundos Regionais e Incentivos Fiscais.

Em seguida, destaque para o Ministério do Turismo que oferece o programa de infraestrutura turística aos municípios, com o intuito de apoiar e fomentar o desenvolvimento e fortalecimento do setor turístico dos municípios por meio de infraestrutura, como também a Fundação Nacional de Saúde que é a responsável em prover o fomento às soluções de saneamento e saúde ambiental. A seguir, a Tabela 1 apresenta as informações a respeito do investimento total por órgão das obras que estão em execução no país.

Tabela 1 – Investimento total por órgão de obras em execução

Órgão	Investimento em R\$
Ministério do Desenvolvimento Regional	14.215.097,72
Ministério do Turismo	3.523.596,27

Fundação Nacional de Saúde	3.222.577,93
Ministério da Saúde	3.164.074,15
Ministério da Cidadania	2.086.073,38
Ministério da Agricultura	1.588.730,64
Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco	1.419.190,71
Ministério das Cidades	1.253.547,61
Ministério do Esporte	1.180.942,06
Ministério da Defesa	1.099.207,56
Ministério da Justiça	1.007.554,13
Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia	599.534,45
Superintendência do Desenvolvimento do Centro Oeste	423.234,01
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária	366.571,91
Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos	211.233,51
Fundo de Defesa dos Direitos Difusos	155.301,97
Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações	140.558,92
Fundação Universidade Federal de Mato Grosso	120.000,00
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	94.434,45
Universidade Federal do Rio de Janeiro	82.148,18
Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste	71.433,12
Agência Nacional do Cinema	67.516,21
Secretaria da Aviação Civil	59.703,74
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária	57.617,22
Universidade Federal do Paraná	43.822,81
Ministério da Meio Ambiente	40.012,99
Departamento Nacional de Obras contra as secas	34.464,80
Universidade Federal de Santa Maria	33.785,67
Instituto Patrimônio histórico e artístico nacional	26.207,53
Agência Nacional de águas	11.355,38
Departamento Nacional de Infraestrutura de transportes	11.301,87
Universidade Federal do Semi Árido/RN	10.028,45
Superintendência da Zona Franca de Manaus	9.216,15
Comando da Aeronáutica	8.211,93
Ministério da Economia	6.160,63
Ministério da Indústria, comércio exterior e serviços	5.201,58
Fundo Nacional sobre mudança do clima	3.803,56
Fundação Universidade do Rio Grande do Sul - RS	3.640,00
Universidade Federal do Rio Grande do Sul	3.632,86
Universidade Federal de Minas Gerais	3.169,44
Universidade rural do Rio de Janeiro	864.000
Indústria Nucleares do Brasil S/A	825.000,00
Instituto Chico Mendes de Biodiversidade	700.000
Instituto Brasileiro de Museus	100.000

Fonte: Ministério da Economia (2021).

Seguindo os dados aqui já expostos, as obras do Ministério do Desenvolvimento

Regional se concentram nos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Destaque para a Paraíba que está classificado como o 4º Estado a receber recursos do órgão. Já no Ministério do Turismo, os cinco primeiros municípios estão concentrados na região Sul e Sudeste, sendo eles concentrados nos Estados do Rio Grande do Sul, São Paulo, Minas Gerais, Santa Catarina e Paraná, sendo os Estados do Norte aqueles com menores números de obras com recursos para políticas públicas de infraestrutura turística. Diferentemente, a FUNASA possui o Piauí como a unidade federativa com o maior quantitativo de obras, seguido de Bahia, Paraíba, Minas Gerais e Maranhão.

Importante destacar que para as transferências se efetivarem, os órgãos estabelecem regras e critérios para a aplicação dos recursos orçamentários e financeiros, conforme o programa da política pública, o PPA e a LDO. No caso da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), por exemplo, boa parte de seus programas são destinados para municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), ou específicos para contemplar comunidades rurais e/ou tradicionais, ou para áreas com déficit de saneamento e moradias com problemas sanitários domiciliares/doenças de chagas. Já o Ministério do Desenvolvimento Regional, foca, em especial, no planejamento urbano, assim como o Ministério do Turismo que, por vezes, estabelece critérios advindos de classificação turística para o repasse da verba. Portanto, considerar tais fatos é importante para compreendermos, inicialmente, o porquê de algumas regiões serem mais contempladas em determinadas áreas do governo federal do que em outras.

O Governo Federal lançou o Índice de Desempenho da Gestão das Transferências Voluntárias da União (IDRTV) que consiste em um indicador de acompanhamento contínuo do Ministério da Economia que objetiva avaliar o desempenho de Estados e Municípios quanto à qualidade de suas propostas e no processo de gestão dos instrumentos firmados com a União. Ressalta-se que o desempenho dos municípios começou a ser medido pelo Ministério a partir de dezembro de 2018 e são analisados apenas os termos que operam via Ordem Bancária de Transferência Voluntária (OBTV).

O IDRTV utiliza critérios de avaliação, tais como: qualidade das propostas, capacidade de atendimento das condições das cláusulas suspensivas, celeridade na execução do objeto, aderência ao planejamento, conformidade nas prestações de contas, entrega da política pública, desempenho financeiro e desempenho do cronograma físico financeiro. Para cada critério, são utilizados um ou mais indicadores com peso e contribuição específica para o índice.

De acordo com o Ministério da Economia, o IDRTV municipal do país é de 66,75 considerando 80.963 instrumentos. Considerando a divisão dos índices por Estado da Federação, o destaque é a região Sul que possui o índice acima de 6,0, assim como, para a região Norte, que apesar de possuir baixos instrumentos administrativos de execução de obras (convênios e contratos de repasse) se comparados com outros Estados, conseguiu ser bem avaliada. Já a Região Nordeste não possui nenhum município com IDRTV acima de 7,0, conforme pode ser verificado no Quadro 2:

Quadro 2 – IDRTV por Estado

Estado	IDRTV	Instrumentos
Acre	81,94	1.398
Alagoas	49,60	957
Amazonas	58,27	955
Amapá	61,94	729
Bahia	61,15	4.921
Ceará	55,97	2.943
Espírito Santo	72,19	1.779
Goiás	69,25	3.456
Maranhão	48,99	2.536

Minas Gerais	68,49	8.731
Mato Grosso do Sul	73,65	1.519
Mato Grosso	72,50	1.954
Pará	58,22	1.647
Paraíba	54,14	2.618
Pernambuco	46,24	2.163
Piauí	61,43	2.621
Paraná	79,39	6.735
Rio de Janeiro	61,80	2.199
Rio Grande do Norte	56,25	2.082
Rondônia	82,36	1.834
Roraima	74,69	843
Rio Grande do Sul	77,85	9.419
Santa Catarina	80,40	4.528
Sergipe	62,74	1.401
São Paulo	69,35	8.816
Tocantins	71,01	2.179

Fonte: Ministério da Economia (2021).

Outra divisão que pode ser considerada para análise do índice é a que ocorre por meio de estratificação dos municípios considerando a quantidade de habitantes e PIB per capita similar, chama a atenção que o IDRTV aumenta conforme a alta do PIB, mesmo em grupos com a mesma divisão de habitantes, conforme demonstrado no Quadro 3:

Quadro 3 – Municípios que apresentam um porte e IDRTV

Grupo	IDRTV	Instrumentos
Grupo 01(até 20 mil habitantes – PIB per capita até R\$ 15.028)	60,26	20.049
Grupo 02 (até 20 mil habitantes – PIB per capita acima de R\$ 15.028)	73,94	24.900
Grupo 03 (De 20.001 a 50 mil habitantes – PIB per capita até R\$ 14.460)	58,15	7.653
Grupo 04 (De 20.001 a 50 mil habitantes – PIB per capita acima de R\$ 14.460)	72,22	10.924
Grupo 05 (De 50.001 a 100 mil habitantes – PIB per capita até R\$ 20.400)	62,24	3.286
Grupo 06 (De 50.001 a 100 mil habitantes – PIB per capita acima de R\$ 20.400)	73,60	4.188
Grupo 07 (Acima de 100 mil habitantes – PIB per capita até R\$ 28.900)	64,17	5.081
Grupo 08 (Acima de 100 mil habitantes PIB per capita acima de R\$ 28.900)	68,93	4.972

Fonte: Ministério da Economia (2021).

Nota-se que o grupo 02, 04 e 06 estão com os melhores IDRTV e que os municípios que estão nestes grupos com maiores notas encontram-se localizados, em grande parte, na região Sul e Sudeste, com destaque para o Estado de Santa Catarina que, conforme já exposto, concentra os Municípios que possui os maiores IDRTV do país. Reiterando, mais uma vez, a tendência de concentração de recursos em municípios classificados como mais “ricos”, com menor vulnerabilidade social e dificuldades financeiras (LINHARES; MESSEMBERG, 2018).

5. Contribuições Finais

É notório que uma das principais características do atual federalismo fiscal brasileiro é

a desequilíbrio e a forte dependência dos municípios, em especial, no que tange aos repasses provenientes de transferências intergovernamentais. Este estudo teve por objetivo geral analisar para compreender a atual distribuição das transferências voluntárias da União, verificando a otimização atual deste recurso público por meio de sua função redistributiva. Os resultados da análise dos dados levantados e descritos, evidenciaram a confirmação da fragilidade da dimensão redistributiva das transferências voluntárias apesar do aumento quantitativo da utilização do uso desse recurso federal. Reforça-se, conseqüentemente, que a dinâmica da implementação das obras de infraestrutura por meio de transferências voluntárias da União alcança regiões mais desenvolvidas, contrariando – de certa forma, a visão redistributiva da Constituição Federal de 1988. Isto colabora com a premissa de que o próprio sistema dificulta o acesso a recursos e apoio intergovernamental, principalmente àqueles que mais precisam (GRIN; ABRÚCIO, 2018). Reitera-se, ainda que, quando se trata de obras de infraestrutura, a assimetria fica claramente identificada entre os municípios e regiões brasileiras

Os dados apresentados neste trabalho são relevantes para destacarmos alguns outros pontos que influenciam na dimensão redistributiva: i) que apesar do Governo Federal ter criado um índice para medir e acompanhar a eficiência dos municípios na execução das transferências voluntárias, este não reflete a qualidade na entrega das obras de infraestrutura, fato relevante ao analisar as obras de infraestrutura (LOTTA; FAVARETO, 2016; LINHARES; MESSEMBERG, 2018; PEREIRA; GOMIDE, 2018); ii) Ao cruzar as informações do Painel + Brasil de obras e o IDRTV, verifica-se que o município pode contar com um alto índice de desempenho nas TVU's, contudo, não conter um grande número de obras entregues e/ou em execução. Desta forma, observa-se que no caso específico de obras de infraestrutura advindas de TVU'S, possuir capacidade não significa que, necessariamente, o Município utilizará para o objetivo específico, pois uma burocracia competente é apenas um potencial que precisa ser devidamente explorado para que seja eficaz (GOMIDE; MACHADO; ALBUQUERQUE, 2021).

Quanto às limitações dessa pesquisa, cabem algumas ponderações. As observações ocorreram de forma macro, sendo válido uma análise mais detalhada envolvendo as demais dimensões como a de capacidade estatal e política-partidária. Contudo, considerando todas as evidências ora levantadas, assim como, todas as delimitações deste trabalho, nota-se a necessidade de pesquisas adicionais sobre o tema. Primeiro pela natureza transversal dos dados secundários que implicam em limitações e dificuldades em conclusões mais aprofundadas e robustas entre as dimensões conceituais de capacidades estatais, política-partidária e redistributiva.

Segundo, embora os resultados encontrados neste trabalho tenham respondidos à questão proposta, seria desejável usar outros indicadores objetivos não só para dar mais consistência aos achados, mas também para aprofundar em algumas questões da análise de forma regional, visto que, a assimetria municipal do País exige uma compreensão que leve em consideração especificações locais.

Assim, há ainda uma vasta agenda a ser explorada: em especial, por meio de continuidade e extensão no que tange uma abordagem das transferências voluntárias e as despesas por função (educação, saúde, saneamento etc) para uma maior contribuição dos repasses com o intuito de melhorar a dimensão redistributiva conforme a necessidade/demanda de cada região. Considerando ainda o viés alocativo que a literatura aponta, sugere-se também outras abordagens metodológicas para melhor compreensão do alinhamento político-partidário na demanda ou solicitação de recursos, já que se faz necessário investigar as razões que induzem o comportamento dos autores envolvidos nas coalizões e arranjos institucionais para as transferências

A maneira como as transferências voluntárias têm sido utilizadas e distribuídas constitui tema de debate relevante, devido não só ao aumento quantitativo desse recurso federal, como

também pela ampla divulgação de utilização indevida dos recursos e ineficiência na otimização e aplicabilidade. Assim, este estudo contribui não só para o debate a respeito do orçamento público e federalismo fiscal no Brasil, mas também com a gestão pública municipal na superação de possíveis limitações na execução de políticas públicas por meio das transferências voluntárias da União.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. **Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil.** Vol. 1. Edições Fundap, 2007.

ABRUCIO, F. L. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista Da Administração Pública**, Rio de Janeiro, ed. 2, vol. 39, 2005, p. 401-420.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (Org.). **O Estado em uma era de reformas: os anos FHC.** Brasília: Ministério do Planejamento/Pnud/OCDE, 2002.

ALMEIDA, M. H. T. de. Recentralizando a federação? **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, 2005, p. 29–40.

ARRETCHE, M. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. São Paulo Em Perspectiva. **Fundação SEADE**, v. 15, n. 4, 2001, p. 23-31. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/6352>.

ARRETCHE, M. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Iuperj, v. 45, n. 3, 2002, p. 431-458. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/31943>.

ARRETCHE, M. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo Em Perspectiva**, São Paulo, Fundação SEADE, 2004, p. 17-26.

ARRETCHE, M. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, 2010, p. 587-620. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v53n3/a03v53n3.pdf> . DOI: 10.1590/s0011-52582010000300003.

ARRETCHE, M.; CORDEIRO, B. D. S.; FUSARO, E.; DIAS, E. C.; BITTAR, M. **Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional.** Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/ CEM, 2012, 208 p.

ARRETCHE, M.; RODDEN, J. Política Distributiva na Federação: Estratégias Eleitorais, Barganhas Legislativas e Coalizões de Governo. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, 2004, p. 549-576.

BICHIR, R. Novos instrumentos de coordenação federativa: reflexões a partir do Programa Bolsa Família. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, Universidade Federal da Paraíba, v. 1, n.1, 2016, p. 49-78.

BIJOS, D. Federalismo e estratégias eleitorais em sistemas proporcionais com lista aberta: o caso do Brasil. **Revista Do Serviço Público**, ENAP, vol. 69, nº. 2, 2012a, p. 7-24.

BIJOS, D. Representação política e accountability na teia das relações federativas. **Revista Aurora**, UNESP, p. 81-100, 2012b.

BIJOS, D. **Federalismo, instituição política e relações intergovernamentais**: um estudo sobre os elementos determinantes das transferências voluntárias da União para municípios do estado de Minas Gerais. (Dissertação) – Mestrado em Ciências Políticas, Universidade de Brasília, 2013.

BIJOS, D. Repensando as Transferências Voluntárias pela Perspectiva dos Atores e das Instituições Locais. **Desenvolvimento Em Questão**, v. 16, n. 44, 2018, p. 322-350. Disponível: <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2018.44.322-350>.

BUGARIN, M. S.; GADELHA, S. R. B. Descentralização administrativa e de receitas. In: Reforma do Estado - Transformando a atuação do Governo, eds. Fábio Giambiagi, Sérgio G. Ferreira, e Antônio M. H. Ambrózio. 1ª edição. São Paulo: Atlas, 2020.

DALLARI, D. de A. **Elementos de teoria geral do Estado**. 30ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

ECONOMIA, Ministério da. **Painel de Indicadores + Brasil**. Disponível em: http://transferenciasabertas.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painel_cidadao.qvw&lang=en-US&host=QVS%40srvbsaiasprd01&anonymous=true. 2021.

FEDERAL, S. **PEC do Pacto Federativo**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>. Acesso em: 2 fev. 2021.

GOMIDE, A. de Á.; MACHADO, R. A.; ALBUQUERQUE, P. M. Capacidade estatal e desempenho na percepção dos burocratas brasileiros: desenvolvimento e validação de um modelo de equações estruturais. **Cadernos Ebape.Br**, 2021, p. 13-31.

LINHARES, P. de T. F. S.; MESSEMBERG, R. P. Transferências Federais e Investimentos Municipais em Infraestrutura Urbana. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n.º 16, 2018, p. 77-84.

LINHARES, P. de T. F. S.; MESSEMBERG, R. P.; BERTONI, R. B.; MOURA, N. C. de. Cooperação Vertical em Investimentos Federais Realizados por Municípios. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), (Icm), 2016.

LOTTA, G. S. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil (ENAP)**, p. 11-38. Brasília - DF. 2019.

LOTTA, G. S.; FAVARETO, A. **Os arranjos institucionais dos investimentos em infraestrutura no Brasil**: uma análise sobre seis grandes projetos do Programa de Aceleração de Crescimento. Brasília: IPEA, 2016.

MAGALHÃES, G. A. **Convênios administrativos**: Aspectos polêmicos e análise crítica de seu regime jurídico. Vol. 1. São Paulo: Atlas, 2012.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Painel de obras + Brasil**. Disponível em: <http://paineldeobras.economia.gov.br/extensions/painel-obras/painel-obras.html>. Acesso em: 12 fev. 2021.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? Debate em política e instituições e o processo de formação de políticas públicas. **Dados**. Vol. 43. Rio de Janeiro. 2000

PACHECO, M. J. J.; ABRANTES, L. A.; ROBSON. Emendas Constitucionais e Descentralização Fiscal: Evolução e Interferências na Autonomia Financeira dos Municípios. **Desenvolvimento Em Questão**, UIJUI, 2016, p. 180-208.

PEREIRA, A. K.; GOMIDE, A. de A. Capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, 2018.

RODDEN, J. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, vol. 24, 2005, p. 9-27.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S. M.; CAMPOS, J. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. **Opinião Pública**, Campinas, 2016, p. 286-317.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S. M. A capacidade transformativa do governo federal brasileiro na construção de uma burocracia da assistência social nos municípios. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, 2019.

SILVA, M. S. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 15, n. 1, 2005.

SOARES, M. M.; NEIVA, P. R. P. Federalism and Public Resources in Brazil: Federal Discretionary Transfers to States. **Brazilian Political Science Review**, vol. 5, n. 2, Associação Brasileira de Ciência Política, São Paulo, 2011, p. 94-116.

SOUZA, C. Brazil: The Prospects of a Center-Constraining Federation in a Fragmented Polity. **The Journal of Federalism**, vol. 32, n. 32, The Global Review of Federalism, 2002, p. 23-48.

SOUZA, C. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Paraná, 2005, p. 105-121.

SUZART, J. A. da S.; ZUCCOLOTTO, R.; ROCHA, D. G. da. Federalismo fiscal e as transferências intergovernamentais: um estudo exploratório com os municípios brasileiros. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, vol. 11, n.1, 2018, p. 127-145.

TOMIO, F. R. de L. Autonomia municipal e criação de governos locais: a peculiaridade institucional brasileira. **Revista Direito - UFPR**, 2005.

UNIÃO, C. G. da. **Portal da Transparência**. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/emendas?ano=2020>. Acesso em: 4 fev. 2021.