



Centro de Convenções Ulysses Guimarães
Brasília/DF – 16, 17 e 18 de abril de 2013

DESEMPENHO COMPARATIVO DOS ESTADOS FEDERADOS NA CAPTAÇÃO DE RECURSOS DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO, NO PERÍODO 2003-2011

Caio Túlio Guimarães de Souza



DESEMPENHO COMPARATIVO DOS ESTADOS FEDERADOS NA CAPTAÇÃO DE RECURSOS DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO, NO PERÍODO 2003-2011

Caio Túlio Guimarães de Souza

RESUMO

As transferências voluntárias da União são um importante mecanismo de descentralização de recursos financeiros e, conseqüentemente, de políticas públicas da União para as unidades subnacionais. Para os estados e municípios, estas configuram-se como importante fonte de receitas para execução de projetos nas mais diversas áreas da Administração Pública: para o exercício de 2011, os recursos pactuados de transferências voluntárias representaram aproximadamente 8% do total de recursos do Orçamento Fiscal do Estado de Minas Gerais, por exemplo. Esse trabalho objetiva apresentar um panorama comparativo do desempenho de diferentes estados na captação de transferências voluntárias da União, no interstício entre 2003 e 2011. São utilizados como eixos de comparação os valores de transferências pactuadas e de transferências efetivamente pagas e são itens avaliados o volume de recursos captados em termos absolutos e per capita para todo o período e para cada ano. Ademais, apresenta-se uma proposta de política de identificação de oportunidades de captação de recursos através de conveniamento com o Governo Federal, que pode consubstanciar-se em um aumento de repasses para estados e municípios.



1 INTRODUÇÃO

As transferências voluntárias são definidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000) 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”.

Como evidenciado, o que melhor caracteriza as transferências voluntárias é o caráter discricionário atribuído ao ente concedente no modo de sua aplicação, se comparado à vinculação a qual se submete no caso das transferências obrigatórias. No primeiro caso, ele define *se, quando e onde* seus recursos serão repassados e executados por outros entes.

Esse tipo de transferência consunsta-se em um importante mecanismo de descentralização de recursos e, conseqüentemente, de políticas públicas entre os entes da Federação. Para os estados e municípios, principalmente, elas representam uma importante fonte de receitas para execução de projetos nas mais diversas áreas da Administração Pública. Apenas para efeito ilustrativo, o volume total de recursos pactuados de transferências voluntárias da União, em 2011, representou aproximadamente 8% do montante de receitas previstas no Orçamento Fiscal do Estado de Minas Gerais naquele ano (MINAS GERAIS, 2011).

São três as modalidades geralmente enquadradas sob o conceito de transferência voluntária: os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação (BRASIL, 2007). Convém também destacar que os Termos de Pareceria são os instrumentos através do qual são efetivas as transferências entre entidades públicas, de um lado, como concedentes, e entidades privadas sem fins lucrativos, como convenientes, de outro. Embora haja diferenciações previstas em texto legal entre esses instrumentos, tornou-se habitual denominá-las todas sob o conceito genérico de “convênios”. Por esse motivo, doravante, o termo “convênios” poderá ser utilizado como sinônimo de “transferências voluntárias”.

O que se destaca na definição legal de convênios é a necessidade de a transferência de recursos estar vinculada à “...realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento **de interesse recíproco**, em regime de **mútua cooperação** [entre concedente e conveniente]” (BRASIL, 2007). Deve existir,



portanto, interesse e comprometimento mútuo na realização dos fins propostos; ilustra tal fato a exigência de contrapartida (geralmente exclusivamente financeira) ao conveniente.

Como existe discricionariedade do ente concedente na cessão desses recursos¹, muito se questiona e se estuda a respeito dos critérios que balizam a definição por parte dos concedentes – em especial a União – de quais serão os beneficiários das transferências dos recursos. Muitos questionamentos são levantados a respeito da influência de critérios políticos nas definições e da existência de fraudes e desvios na execução dos convênios.

Esse trabalho, embora não se debruce sobre esses critérios que motivam o atendimento a um ou outro ente federado (os estados), busca apresentar o resultado final de sua aplicação. Isto é, serão apresentados os dados de captação de recursos de transferências voluntárias de estados brasileiros, estipulando-se alguns fatores para comparação.

2 OBJETIVOS

O objetivo desse trabalho é apresentar um comparativo entre diferentes estados federados na captação de recursos de transferências voluntárias da União.

Pretende-se verificar, através da proposição de índices, quais estados puderam **pactuar** mais recursos com o Governo Federal e quais puderam **efetivamente receber** mais recursos. Esses eixos de avaliação são pontuados também pela captação *per capita*, que leva em conta a população de cada estado.

Convém deixar, desde já, anunciada a principal limitação identificada para esse trabalho: ele não se propõe a responder quais são os fatores que influenciam no sucesso de captação de recursos de transferências voluntárias; apenas indica, numericamente, quais foram os maiores convenientes.

¹ A discricionariedade mencionada reiteradamente nesse trabalho refere-se à liberdade para definir se, quando e para quem repassará os recursos “conveniados” o ente concedente. Não existe liberdade irrestrita. Na celebração de convênios, contratos de repasse e outros, os partícipes devem guiar-se pelas normas e suas vedações e obrigações. Entre as principais normas que instruem a celebração desses instrumentos estão a LRF, a LDO do ano em questão, o Decreto 6.170/07 e Instruções Normativas emitidas pela Secretaria do Tesouro Nacional.



Em outras palavras, esse artigo não busca identificar fatores qualitativos do conveniamento. As respostas que ele levanta são do seguinte tipo: “O estado X pôde, no período de 2003 a 2011 captar tanto a mais que o estado Y”. Mas ele não identifica os *porquês* desses resultados; o que justifica o sucesso ou o fracasso (relativo) em cada caso.

3 METODOLOGIA

Para esse estudo, foi montado um banco de dados de convênios (Transferências Voluntárias), o qual foi extraído do SIGA Brasil². Esse banco dispunha, originalmente, dos valores financeiros de convênios que tinham a União, como concedente, de um lado, e os Governos estaduais, como convenientes, do outro. Os dados coletados são referentes aos 9 anos no interstício entre 2003 e 2011.

Eram os principais filtros desse banco de dados: descrição do convênio; concedente (órgão da Administração federal); conveniente (órgão da Administração estadual); ano de celebração do convênio; localidade do conveniente (UF); valor do convênio (valor pactuado); valor de contrapartida; valor pago/transferido.

Esses filtros permitiram a agregação de valores para realizar comparações interestaduais e intertemporais. Porém, como principal cuidado metodológico, propôs-se fixar um período específico, em função do qual foram deflacionados os valores monetários. Com esse deflacionamento, pôde-se, com correção, comparar os valores de repasses em diferentes anos. Para tal, foi utilizado o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), do IBGE e foi realizado o deflacionamento a partir dos IPCAs de dezembro de cada ano.

O deflacionamento foi feito com base em dezembro de 2011: assim, todos os valores foram “passados” para dezembro de 2011, podendo, então, ser comparados uns aos outros.

² O SIGA Brasil é um sistema de informações sobre orçamento público, que permite acesso amplo e facilitado ao SIAFI e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos, por meio de uma única ferramenta de consulta”. Permite acesso livre através do Portal do Senado Federal. **A consulta utilizada foi a “Convênios”.**



Propuseram-se também comparações de recebimento de transferências *per capita*, que permitiram avaliar quanto cada estado pôde captar de recursos de transferências voluntárias federais para cada um de seus habitantes. Elegeu-se, então, para definição da população estadual, o Censo IBGE de 2010 como fonte de dados.

Idealmente, seriam utilizados os dados de população para cada ano, o que garantiria verossimilhança absoluta com a realidade, mas, dado que os censos populacionais não têm periodicidade que atenda a essa demanda, optamos por fixar a população estadual naqueles valores indicados pelo Censo IBGE 2010. Acredita-se que a evolução demográfica nesse breve lapso temporal não tenha efeitos tão significativos nos índices de transferência propostos nessa investigação que tornem-nos irrealistas.

Minas Gerais foi eleito o estado a partir do qual todas as comparações seriam feitas. Os demais estados selecionados foram São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Bahia, Pernambuco e Ceará. O critério adotado para essas escolhas baseou-se no objetivo de selecionar representantes de diferentes regiões geográficas do país – principalmente aquelas que receberam maior volume de recursos federais. Foram levados em conta também os pesos político e econômico dos entes federados selecionados, bem como a sua população. Assim, tentou-se selecionar estados com características assemelhadas, o que poderia tornar representativas as comparações aqui propostas.

4 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS PACTUADAS

4.1 Transferências voluntárias pactuadas (valores absolutos)

No período 2003-2011, Minas Gerais acumulou aproximadamente R\$ 4,18 bilhões em transferências voluntárias de recursos federais. Esse montante representou 5,24% do total de transferências pactuadas no período e colocou Minas Gerais como o sexto estado que mais negociou recursos desse tipo com a União (GRÁF.1).

Se tomamos um índice para comparação interestadual no recebimento de transferências acumuladas, qual seja:



$$\text{Índice de transferências acumuladas} = \left(\frac{\text{total de transf.acumulado no período 2003–2011 Estado x}}{\text{total de transf.acumulado no período 2003–2011 MG}} \right) * 100 ,$$

temos que os índices dos estados tomados como comparativos foram:

Tabela 1 – Índice de transferências pactuadas acumuladas e valor absoluto de transferências pactuadas para estados selecionados, no período 2003-2011

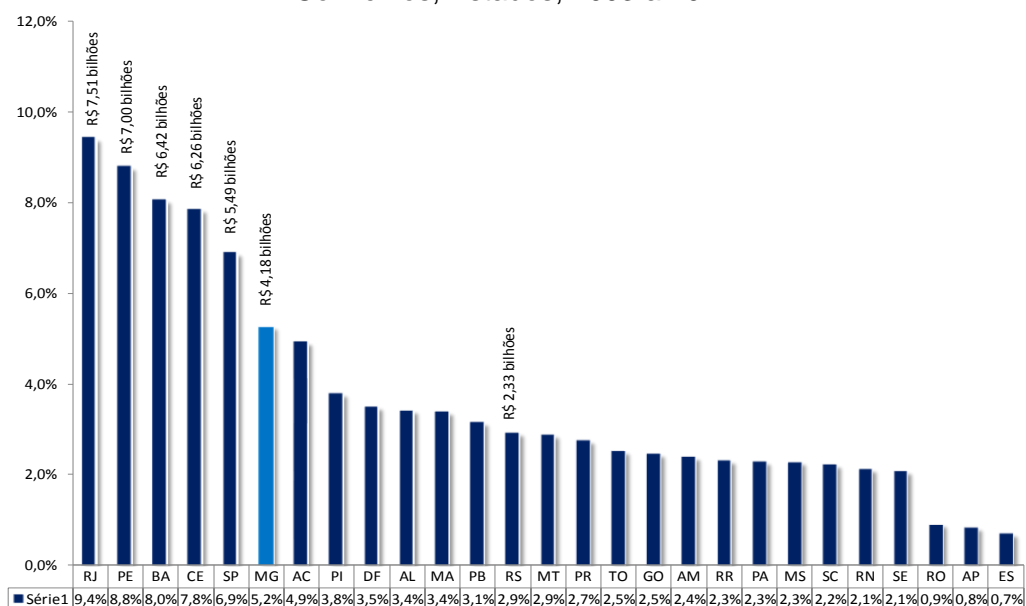
ESTADO	ÍNDICE	Bilhões de reais
RIO DE JANEIRO	179,49	R\$ 7,51
PERNAMBUCO	167,41	R\$ 7,00
BAHIA	153,52	R\$ 6,42
CEARÁ	149,63	R\$ 6,26
SÃO PAULO	131,31	R\$ 5,49
MINAS GERAIS	100,00	R\$ 4,18
RIO GRANDE DO SUL	55,61	R\$ 2,33

Fonte: Elaboração própria

Com a exceção do Rio Grande do Sul, todos os estados receberam volume acumulado de transferências maior que Minas. A diferença vai de 31,31% (São Paulo) a 79,49% (Rio de Janeiro) a mais. O Rio de Janeiro acumulou R\$ 7,51 bilhões em transferências, o que representou 9,41% do total e colocou esse estado como o maior beneficiário de recursos federais. A título de ilustração, o estado do Espírito Santo, aquele que foi menos beneficiado com recursos de transferências voluntárias, alcançou um índice de apenas 13,16.



Gráfico 1 – Percentual de Recursos Pactuados com o Governo Federal por meio de Convênios, Estados, 2003 a 2011



Fonte: SIGA BRASIL

4.1.1 Comparação anual

A transferência de recursos da União para os Estados apresentou grande irregularidade ano a ano, e transferências maciças de recursos em momentos pontuais fizeram determinados Estados figurarem como grandes beneficiários de recursos federais no cômputo total do período 2003-2011. Ceará, Bahia e Rio de Janeiro, que fazem parte do grupo dos maiores beneficiários de transferências, apresentaram um indicador elevado de variação anual no recebimento de recursos federais (Desvio médio anual/Valor médio anual; ver TAB. 2 abaixo).

Esse mesmo indicador retornou um desvio relativo em relação à média anual de valor de transferência de 52,18% para Minas Gerais – a segunda menor variação entre todos os estados, à frente do Paraná, apenas. Para o valor total acumulado (que leva em consideração o total de transferências), a variação ano a ano foi de 67,44%.

Tabela 2 – Desvio médio, Valor médio e Desvio relativo das transferências voluntárias pactuadas para os estados brasileiros no período 2003-2011

ESTADO	Valor Médio	Desvio Médio	Desvio relativo (Desvio médio/Valor médio) ³
DISTRITO FEDERAL	R\$ 328.150.886,61	R\$ 248.568.230,64	132,02%
RIO DE JANEIRO	R\$ 407.103.985,84	R\$ 347.629.549,85	117,11%
RORAIMA	R\$ 49.632.573,63	R\$ 48.580.722,15	102,17%
RONDÔNIA	R\$ 37.629.196,66	R\$ 37.792.168,94	99,57%
PARÁ	R\$ 84.873.469,37	R\$ 87.849.988,55	96,61%
SERGIPE	R\$ 87.246.056,18	R\$ 90.530.391,13	96,37%
CEARÁ	R\$ 251.061.369,19	R\$ 265.343.706,16	94,62%
MARANHÃO	R\$ 110.309.381,62	R\$ 118.428.857,65	93,14%
ACRE	R\$ 128.861.934,52	R\$ 139.150.050,46	92,61%
PARAÍBA	R\$ 100.208.578,21	R\$ 108.534.593,68	92,33%
MATO GROSSO	R\$ 85.983.930,15	R\$ 97.852.341,13	87,87%
RIO GRANDE DO NORTE	R\$ 87.939.313,91	R\$ 101.512.412,15	86,63%
BAHIA	R\$ 260.232.889,19	R\$ 303.812.867,74	85,66%
RIO GRANDE DO SUL	R\$ 92.445.377,43	R\$ 109.146.275,46	84,70%
AMAPÁ	R\$ 25.049.398,67	R\$ 30.179.921,54	83,00%
MATO GROSSO DO SUL	R\$ 65.928.625,96	R\$ 80.772.503,74	81,62%
ALAGOAS	R\$ 71.766.979,12	R\$ 89.715.775,58	79,99%
AMAZONAS	R\$ 68.802.393,13	R\$ 90.035.933,87	76,42%
TOCANTINS	R\$ 99.119.766,20	R\$ 132.921.302,48	74,57%
SÃO PAULO	R\$ 305.019.440,05	R\$ 413.785.192,75	73,71%
GOIÁS	R\$ 88.005.196,37	R\$ 122.669.150,19	71,74%
ESPÍRITO SANTO	R\$ 18.379.307,19	R\$ 26.051.056,81	70,55%
PIAUÍ	R\$ 89.596.332,18	R\$ 129.584.081,49	69,14%
SANTA CATARINA	R\$ 27.907.910,92	R\$ 49.695.110,90	56,16%
PERNAMBUCO	R\$ 161.375.087,98	R\$ 290.689.847,15	55,51%
MINAS GERAIS	R\$ 158.277.735,07	R\$ 303.325.279,18	52,18%
PARANÁ	R\$ 56.792.012,79	R\$ 124.199.403,59	45,73%
TOTAL	R\$ 3.995.633.013,74	R\$ 2.694.732.467,89	67,44%

Fonte: Elaboração própria

4.2 Transferências voluntárias pactuadas *per capita*

Para melhor avaliar as transferências voluntárias da União para estados, foram consideradas as transferências *per capita*⁴. Avaliações desse tipo permitem verificar quanto cada estado capta de transferências voluntárias por habitante.

³ Esse indicador objetiva demonstrar a regularidade nos volumes de recursos de convênios pactuados pelos estados com a União. Quanto menor o indicador, menor é a variação anual no volume de recursos pactuados e, conseqüentemente, há **mais regularidade** na captação de recursos de convênios.

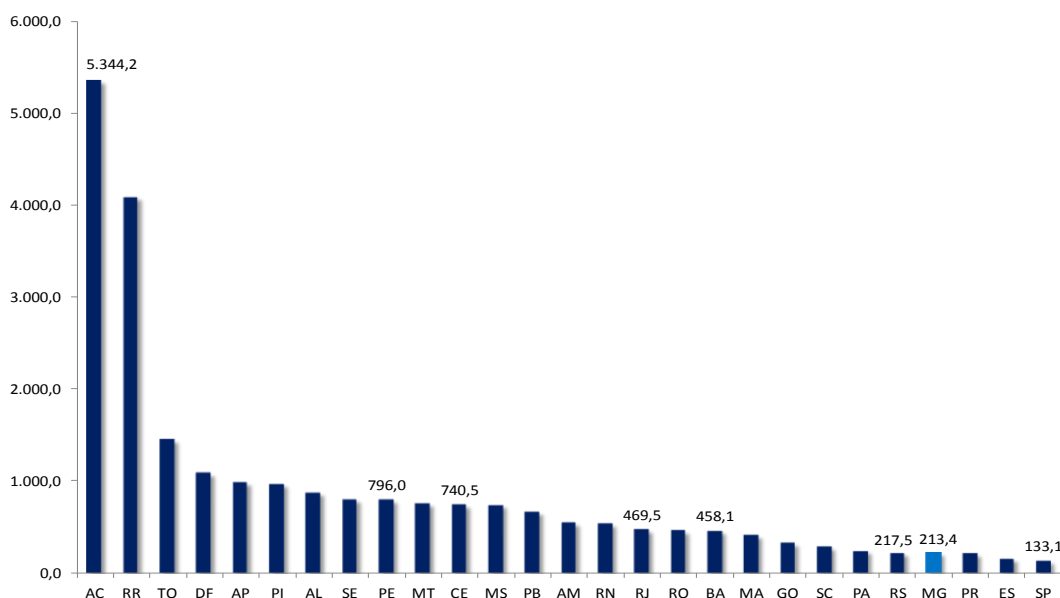
⁴ Foram considerados os dados de população do Censo 2010/IBGE.



Sob esse prisma, Minas Gerais coloca-se como o 4º estado que **menos** recebeu recursos, à frente apenas do Paraná, Espírito Santo e São Paulo, tendo recebido, ao longo desses 9 anos (2003-2011), R\$ 213,43 para cada habitante do estado.

Esse plano de comparação também tem suas dificuldades quando tentamos imprimir comparações claras entre estados, uma vez que há um superdimensionamento das transferências *per capita* no caso de estados com populações muito pequenas. O Acre (campeão desse ranking de transferências *per capita*) recebeu, para cada um de seus habitantes, ao longo do período, mais de R\$ 5 mil, mais de 25 vezes mais do que Minas. Os estados da região Norte e alguns da região Nordeste lideram, com grande margem de vantagem, esse ranqueamento (GRÁF.2).

Gráfico 2 – Recursos Pactuados com o Governo Federal Por Meio de Convênios Per Capita, Estados, 2003 a 2011



Fonte: SIGA BRASIL / CENSO DEMOGRÁFICO 2010 (IBGE)

Se tomamos um índice para comparação interestadual no recebimento de **transferências acumuladas *per capita***, qual seja:

$$\text{Índice de transferências acumuladas per capita} = \left(\frac{\text{total de transf.acumulado no período 2003–2011 Estado } x / \text{população Estado } x}{\text{total de transf.acumulado no período 2003–2011 MG/população MG}} \right) * 100 ,$$

temos que os índices dos estados tomados como comparativos foram:



Tabela 3 – Índice de transferências acumuladas per capita para estados selecionados, no período 2003-2011

ESTADO	ÍNDICE
PERNAMBUCO	372,96
CEARÁ	346,92
RIO DE JANEIRO	219,99
BAHIA	214,63
RIO GRANDE DO SUL	101,91
MINAS GERAIS	100,00
SÃO PAULO	62,37
BRASIL	196,03

Fonte: Elaboração própria

Dos estados considerados, Minas Gerais tem índice superior apenas ao de São Paulo (estado mais populoso do país). Os demais têm índices de 1,91% (Rio Grande do Sul) a 272,96% (Pernambuco) superiores ao de Minas. O índice de transferências pactuadas *per capita* do total de recursos pactuados (Brasil, na tabela acima) foi quase o dobro do índice de Minas Gerais.

4.2.1 Comparação anual

Houve variações significativas no índice anual de transferências *per capita*⁵ ao longo dos anos: enquanto em 2004 Minas Gerais recebeu R\$ 11,38 por habitante, em 2005 foi recebido mais de três vezes mais: R\$ 36,85. A média, no período, de valor recebido *per capita* por ano foi de R\$ 23,71.

Observando, porém, o índice anual de transferências *per capita* 2⁶,

$$\text{Índice anual de transferências per capita 2} = \left(\frac{\text{transferências para o Estado x no Ano y} / \text{população Estado x}}{\text{transferências para MG, no Ano y} / \text{população MG}} \right) * 100 ,$$

pode-se deduzir que há grandes variações anuais no volume de transferência anual *per capita*, e que para 4 dos 6 estados, há pelo menos um ano em que o índice é inferior ao de Minas. Porém, na comparação com o índice geral (Brasil), o índice de Minas é sempre inferior.

⁵ Igual a: transferências voluntárias para o Estado x no ano y / população do Estado x (em R\$/habitante).

⁶ Notar que há diferenças entre o “índice anual de transferências *per capita*” e o “índice anual de transferências *per capita* 2”.



Tabela 4 – Índice de transferências anual per capita para estados selecionados e para o Brasil no período 2003-2011

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
BAHIA	84,33	123,34	137,16	93,95	485,45	641,29	130,71	45,70	60,82
CEARÁ	170,44	217,16	489,82	228,00	298,34	443,69	382,83	108,62	526,97
MINAS GERAIS	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
PERNAMBUCO	178,68	286,81	110,45	233,96	735,74	628,70	378,88	408,74	619,01
RIO DE JANEIRO	48,28	465,61	70,82	88,05	735,76	130,66	114,69	188,80	59,74
RIO GRANDE DO SUL	43,13	129,41	72,52	267,31	204,27	69,19	82,54	42,59	39,94
SÃO PAULO	51,79	132,26	42,68	93,40	144,21	27,77	20,91	55,95	11,73
BRASIL	123,96	249,92	115,24	246,63	343,43	266,38	222,95	120,26	122,76

Fonte: Elaboração própria

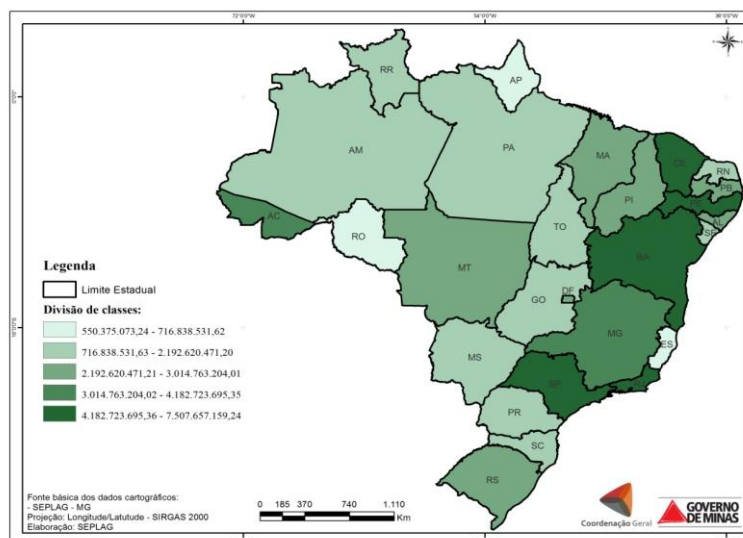
O MAPA 1 abaixo mostra a distribuição dos recursos provenientes de transferências voluntárias pactuadas entre as unidades federativas e o Governo Federal. Nota-se que os estados da região Sudeste e Nordeste foram aqueles que pactuaram maiores volumes de transferências com a União. Bahia, Ceará, Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo destacam-se no grupo dos maiores beneficiários de transferências voluntárias.

No entanto, quando avaliamos o total de recursos pactuados levando em consideração a população das unidades da federação (transferências voluntárias pactuadas per capita), temos outro retrato da situação. O MAPA 2 demonstra que, sob esse prisma, os estados das regiões Nordeste, Centro-Oeste e Norte (com exceção do Pará) foram os que mais pactuaram recursos com o governo federal por meio de convênios.

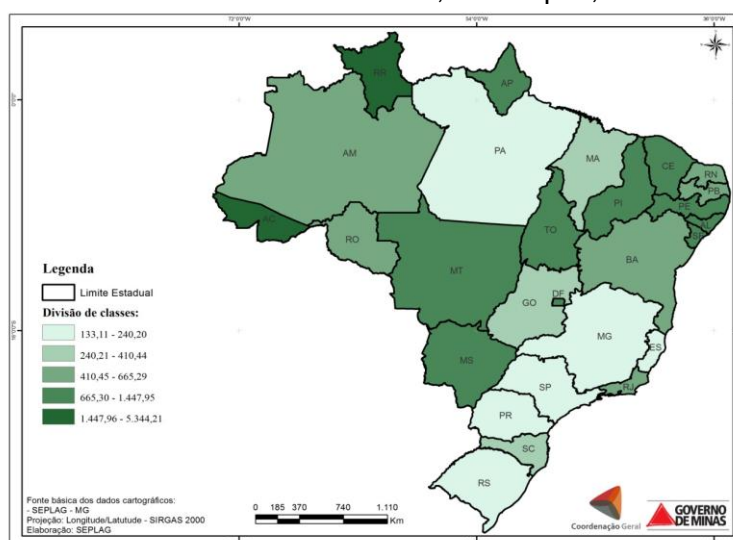
Também segundo essa avaliação, os estados das Regiões Sul e Sudeste, as regiões economicamente mais desenvolvidas do país, são aqueles com menor captação.



Mapa 1 – Valores pactuados entre Governo Federal e Unidades da Federação por meio de convênios entre 2003 e 2012, em Reais (R\$)



Mapa 2 – Valores pactuados entre Governo Federal e Unidades da Federação por meio de convênios entre 2003 e 2012, Per Capita, em Reais (R\$)



5 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS EFETIVAMENTE PAGAS

Os valores de transferências pagas mostram quanto, de fato, foi repassado aos estados; chegou às mãos dos convenientes.

Esses valores tiveram uma grande defasagem em relação ao total de recursos pactuados: apenas R\$ 36 bilhões dos R\$ 79,8 bilhões de convênios pactuados/firmados entre 2003 e 2011 foram efetivamente pagos pela União aos

estados convenientes (até o fim de 2011). Isso representa meros 45,06% do total de valores pactuados em convênios no período 2003-2011.

Para comparações entre os estados, sugerimos dois eixos principais de avaliação:

- 1) Um que investiga a capacidade do estado de efetivamente receber aqueles recursos pactuados **para ele próprio**, que pode ser avaliado pelas seguintes fórmulas:

1.1

$$\frac{\text{total de transf. pactuadas acumulado no período 2003–2011 Estado x}}{\text{total de transf. efetivamente pagas acumulado no período 2003–2011 Estado x}} ; \text{ e}$$

1.2 (comparação anual)

$$\frac{\text{transf. pactuadas para o Estado x no ano y}}{\text{transf.efetivamente pagas para o Estado x no ano y}} .$$

- 2) Outro que leva em conta a capacidade relativa de receber **parcelas do total de recursos de transferências voluntárias efetivamente pagas** em determinado período, que pode ser avaliado pelas fórmulas:

2.1

$$\left(\frac{\text{Índice de transferências efetivamente pagas acumuladas} = \text{total de transf.efetivamente pagas no período 2003–2011 Estado x}}{\text{total de transf.acumulado efetivamente pagas no período 2003–2011 MG}} \right) * 100, \text{ e}$$

2.2 (comparação anual)

$$\left(\frac{\text{Índice anual de transferências efetivamente pagas} = \text{total de transf.efetivamente pagas para o Estado x no ano y}}{\text{total de transf.efetivamente pagas para MG no ano y}} \right) * 100$$

Levando em conta o primeiro dos eixos propostos (1.1), Minas Gerais destaca-se como o terceiro estado com maior percentual de captação efetiva, tendo recebido 65,27% do valor conveniado com a União, nesses anos. Completam a relação dos primeiros três estados São Paulo, em segundo lugar, com 67,80% e o Distrito Federal, em primeiro, com 80,33% de captação efetiva.



Tabela 3 – Porcentagem de transferências efetivamente pagas e valor absoluto efetivamente pago para estados selecionados e para o Brasil, no período 2003-2011

ESTADO	% de transf. efetivamente pagas	Transferências efetivamente pagas (valor absoluto)
SÃO PAULO	67,80%	R\$ 3.724.066.734,75
RIO DE JANEIRO	41,47%	R\$ 3.128.665.948,61
BAHIA	42,58%	R\$ 2.734.315.809,64
MINAS GERAIS	65,27%	R\$ 2.729.927.512,59
PERNAMBUCO	37,36%	R\$ 2.616.208.624,38
CEARÁ	38,16%	R\$ 2.388.093.355,45
RIO GRANDE DO SUL	42,23%	R\$ 982.316.479,14
BRASIL	45,06%	R\$ 35.960.697.123,63

Fonte: Elaboração própria

5.1 Comparação anual

Se a análise é feita ano a ano e entre os diferentes estados, as variações são muito significativas: o desvio relativo anual é menor que 50% apenas para o Paraná. Minas Gerais apresenta a segunda menor variação: isso indica que Minas Gerais teve variações ano a ano no volume de valores efetivamente recebidos menor que a da maioria absoluta dos demais estados; **houve maior regularidade no volume de recursos recebidos**. A maioria dos estados tem variação relativa anual superior a 80% e há casos de a variação ser superior a 100%, comprovando a volatilidade no montante de transferências entre os diferentes anos. O desvio relativo na transferência do montante total de transferência efetivadas (“Brasil” na Tabela abaixo) foi de 67,44%.

Tabela 4 – Desvio médio, Valor médio e Desvio relativo das transferências voluntárias efetivamente pagas para os estados brasileiros no período 2003-2011

Ano Celebração	Valor médio	Desvio médio	Desvio relativo (Desv. Médio/Valor médio).
DISTRITO FEDERAL	R\$ 248.568.230,64	R\$ 328.150.886,61	132,02%
RIO DE JANEIRO	R\$ 347.629.549,85	R\$ 407.103.985,84	117,11%
RORAIMA	R\$ 48.580.722,15	R\$ 49.632.573,63	102,17%
RONDÔNIA	R\$ 37.792.168,94	R\$ 37.629.196,66	99,57%
PARÁ	R\$ 87.849.988,55	R\$ 84.873.469,37	96,61%

SERGIPE	R\$ 90.530.391,13	R\$ 87.246.056,18	96,37%
CEARÁ	R\$ 265.343.706,16	R\$ 251.061.369,19	94,62%
MARANHÃO	R\$ 118.428.857,65	R\$ 110.309.381,62	93,14%
ACRE	R\$ 139.150.050,46	R\$ 128.861.934,52	92,61%
PARAÍBA	R\$ 108.534.593,68	R\$ 100.208.578,21	92,33%
MATO GROSSO	R\$ 97.852.341,13	R\$ 85.983.930,15	87,87%
RIO GRANDE DO NORTE	R\$ 101.512.412,15	R\$ 87.939.313,91	86,63%
BAHIA	R\$ 303.812.867,74	R\$ 260.232.889,19	85,66%
RIO GRANDE DO SUL	R\$ 109.146.275,46	R\$ 92.445.377,43	84,70%
AMAPÁ	R\$ 30.179.921,54	R\$ 25.049.398,67	83,00%
MATO GROSSO DO SUL	R\$ 80.772.503,74	R\$ 65.928.625,96	81,62%
ALAGOAS	R\$ 89.715.775,58	R\$ 71.766.979,12	79,99%
AMAZONAS	R\$ 90.035.933,87	R\$ 68.802.393,13	76,42%
TOCANTINS	R\$ 132.921.302,48	R\$ 99.119.766,20	74,57%
SÃO PAULO	R\$ 413.785.192,75	R\$ 305.019.440,05	73,71%
GOIÁS	R\$ 122.669.150,19	R\$ 88.005.196,37	71,74%
ESPÍRITO SANTO	R\$ 26.051.056,81	R\$ 18.379.307,19	70,55%
PIAUÍ	R\$ 129.584.081,49	R\$ 89.596.332,18	69,14%
SANTA CATARINA	R\$ 49.695.110,90	R\$ 27.907.910,92	56,16%
PERNAMBUCO	R\$ 290.689.847,15	R\$ 161.375.087,98	55,51%
MINAS GERAIS	R\$ 303.325.279,18	R\$ 158.277.735,07	52,18%
PARANÁ	R\$ 124.199.403,59	R\$ 56.792.012,79	45,73%
BRASIL	R\$ 3.995.633.013,74	R\$ 2.694.732.467,89	67,44%

Fonte: Elaboração própria

O índice proposto no item 1.2 (comparação anual) aponta o recebimento efetivo de quase 90% dos recursos pactuados, em 2005, por Minas Gerais, por exemplo, e de menos de 30% em 2009. O recebimento de transferências pactuadas manteve-se superior a 50% entre 2003 e 2011, com a exceção do interstício entre 2008 e 2009, quando foi de apenas 30%, aproximadamente.



Tabela 8 – Porcentagem de transferências efetivamente pagas para estados selecionados ano a ano, no período 2003-2011

ESTADO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
BAHIA	65,36%	35,06%	64,24%	70,37%	55,49%	14,29%	48,04%	50,16%	30,16%
CEARÁ	34,24%	46,68%	72,64%	70,17%	59,30%	35,96%	5,91%	2,41%	0,16%
MINAS GERAIS	53,81%	58,29%	88,59%	77,98%	84,31%	31,10%	28,12%	66,90%	61,02%
PERNAMBUCO	46,24%	73,36%	73,07%	73,13%	73,06%	27,09%	7,29%	23,98%	11,34%
RIO DE JANEIRO	52,65%	24,60%	45,74%	61,56%	52,85%	45,03%	13,45%	9,92%	3,87%
RIO GRANDE DO SUL	41,99%	56,33%	65,47%	26,17%	56,21%	46,70%	2,07%	32,00%	0,52%
SÃO PAULO	31,46%	61,97%	80,74%	74,75%	76,96%	77,85%	27,99%	66,66%	11,58%
TOTAL	49,24%	53,34%	67,98%	69,21%	57,19%	34,29%	8,35%	28,77%	10,07%

Fonte: Elaboração própria

Vale fazer notar que, em anos recentes há, para a maioria esmagadora dos estados, uma queda significativa nesse índice e, mais interessante, Minas é o único estado com percentual de recebimento efetivo elevado. De fato, apenas 4 estados tiveram, em 2011, esse índice (2.1) superior a 10%; ou seja, receberam, efetivamente, menos de 10% dos valores conveniados naquele ano.

É de se esperar que esses valores aumentem com o passar dos próximos anos. Como muitos dos convênios assinados nos anos mais recentes estão ainda em execução, há desembolsos de recursos que efetivar-se-ão futuramente, fazendo aumentar a relação de recebimento efetivo para a maioria desses estados.

Assim sendo, coloca-se um ponto importante de reflexão: por que Minas Gerais pôde, ao contrário dos demais entes federados, ter um recebimento imediato (ou quase imediato) da maior parte dos recursos pactuados para anos recentes?

Uma investigação aprofundada é necessária para responder esse questionamento. Porém, podemos levantar fatores hipotéticos responsáveis pelo fenômeno observado: manutenção do estado em situação de adimplência financeira; cumprimento das exigências prévias ao desembolso de recursos (juntada de documentação necessária ao conveniamento nos prazos corretos); boas práticas de gestão; regularidade na prestação de contas; e demais fatores que possam manter o Estado e seus órgãos como bons parceiros na execução de ações descentralizadas “aos olhos” dos concedentes.



Em valores absolutos, Minas Gerais acumulou R\$ 2,7 bilhões em transferências pagas entre 2003 e 2011. A distribuição de valores anuais foi desigual, variando de R\$ 86 milhões, em 2009, a R\$ 640 milhões, aproximadamente, em 2005. O ano de 2009, aliás, foi aquele ano de menor transferência efetiva de recursos da União, em termos relativos: nesse ano apenas 8,35% do total de recursos pactuados foi, de fato, transferido aos estados convenientes.

Seguindo à consideração dos resultados para o segundo eixo de comparação proposto, que avalia a capacidade de cada estado de obter para si parcelas do “bolo” de recursos federais de transferências voluntárias, obtemos os seguintes índices de transferências efetivamente pagas acumuladas (do item 2.1):

Tabela 9 – Índice de transferências efetivamente pagas acumuladas e Índice de transferências efetivamente pagas acumuladas per capita para estados selecionados, no período 2003-2011

ESTADO	Índice 2.1	Índice 2.1 <i>per capita</i>
BAHIA	100,16	140,04
CEARÁ	87,48	202,82
MINAS GERAIS	100,00	100,00
PERNAMBUCO	95,83	213,51
RIO DE JANEIRO	114,61	140,46
RIO GRANDE DO SUL	35,98	65,94
SÃO PAULO	136,42	64,79
BRASIL	N/A	135,33

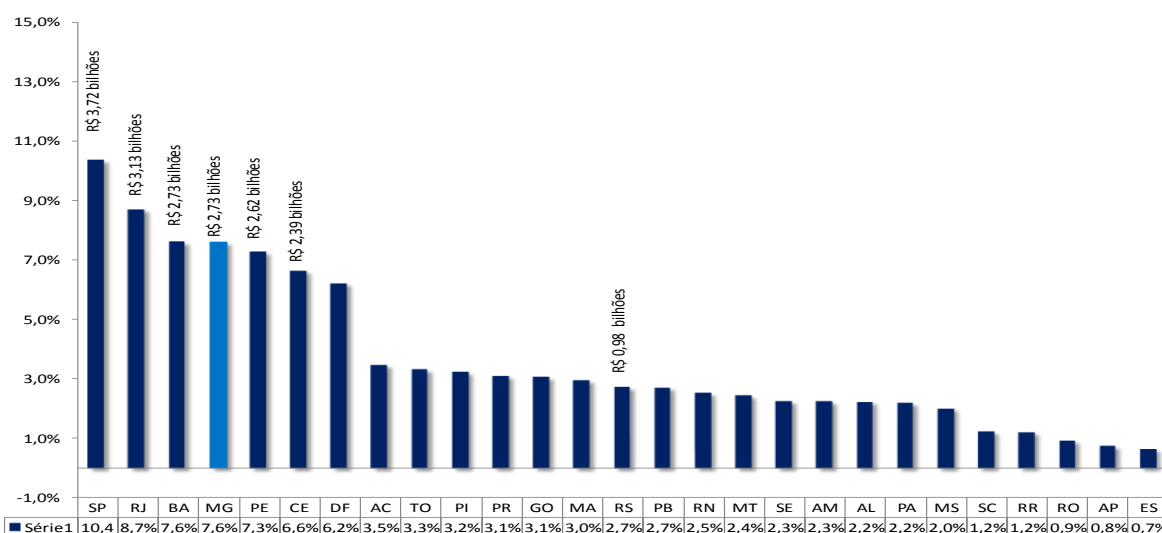
Fonte: Elaboração própria

Esse índice demonstra que Minas Gerais foi, não só dentre os estados considerados, mas entre todos os estados brasileiros mais o Distrito Federal, o quarto maior beneficiário de transferências efetivas de recursos da União, durante todo o período. Em valores absolutos, a captação de aproximadamente R\$ 2,7 bilhões foi menor apenas que a dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Bahia (GRÁF. 4).



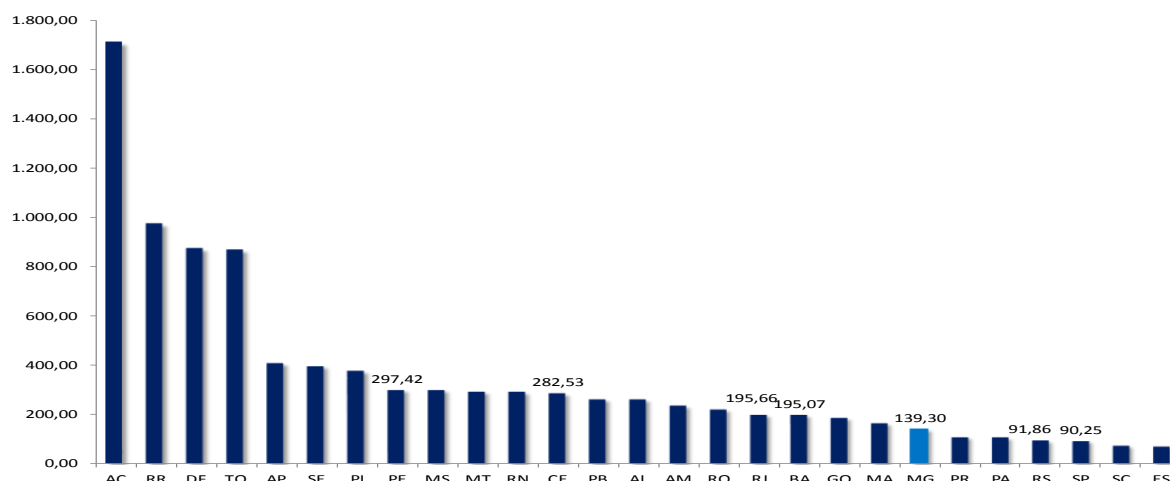
Quando avaliamos as transferências efetivadas pontuadas pela população do estado (Índice 2.1 per capita), porém, mais uma vez Minas Gerais acaba ficando atrás da maioria dos estados, inclusive dos acima relacionados e também da média brasileira (GRÁF. 5). Pernambuco pôde receber, durante esses nove anos, 113,51% a mais de recursos que Minas – relativamente bem menos que os mais de 200% a mais em transferências **pactuadas** (ver TAB. 4), mas, ainda assim, um valor bastante superior. Em termos absolutos, Minas captou R\$ 139,30 por habitante ao longo do período.

Gráfico 3 – Percentual de Recursos Recebidos do Governo Federal Por Meio de Convênios, Estados, 2003 a 2011



Fonte: SIGA BRASIL

Gráfico 4 – Recursos Recebidos do Governo Federal Por Meio de Convênios Per Capita, Estados, 2003 a 2011



Fonte: SIGA BRASIL / CENSO DEMOGRÁFICO 2010 (IBGE)

O índice **anual** de transferências efetivamente pagas, proposto no item 2.2 reforça o que fora apresentado pela TAB. 9: em anos mais recentes (de 2009 a 2011 principalmente), Minas Gerais conseguiu receber um valor muito superior de recursos federais que os demais estados.

Tabela 10 – Índice anual de transferências efetivamente pagas e para estados selecionados no período 2003-2011

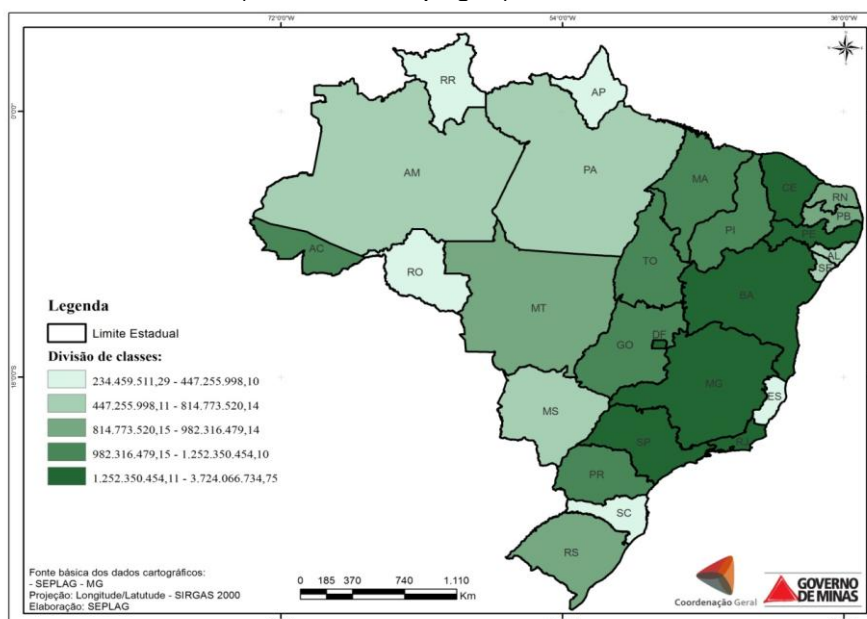
ESTADO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
BAHIA	73,26	53,06	71,14	60,64	228,5 1	210,7 9	159,7 1	24,51	21,50
CEARÁ	46,77	75,01	173,2 2	88,49	90,51	221,2 5	34,67	1,69	0,61
MINAS GERAIS	100,0 0	100,0 0	100,0 0	100,0 0	100,0 0	100,0 0	100,0 0	100,0 0	100,0 0
PERNAMBUCO	68,91	162,0 2	40,89	98,48	169,4 8	245,7 9	44,06	65,78	51,66
RIO DE JANEIRO	38,54	160,3 4	29,84	56,72	376,3 2	154,3 6	44,76	22,84	3,09
RIO GRANDE DO SUL	18,36	68,24	29,25	48,96	74,32	56,70	3,32	11,12	0,18
SÃO PAULO	63,75	296,0 9	81,89	188,5 3	277,1 7	146,3 4	43,83	117,3 8	4,69
TOTAL	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A

Fonte: Elaboração própria

O MAPA 3 apresenta o panorama de transferências **efetivadas/pagas** entre os anos de 2003 e 2011 para as unidades federativas. Percebe-se uma maior concentração nas Regiões Sudeste e Nordeste. Os Estados de São Paulo (R\$ 3,7 bi), Rio de Janeiro (R\$3,1 bi), Bahia (R\$2,7 bi) e Minas Gerais (R\$2,7 bi) foram os que apresentaram os maiores valores de transferências efetivadas, enquanto os Estados do Espírito Santo (R\$234 milhões), Amapá (R\$271 milhões) e Rondônia (R\$340 milhões) tiveram os menores valores.

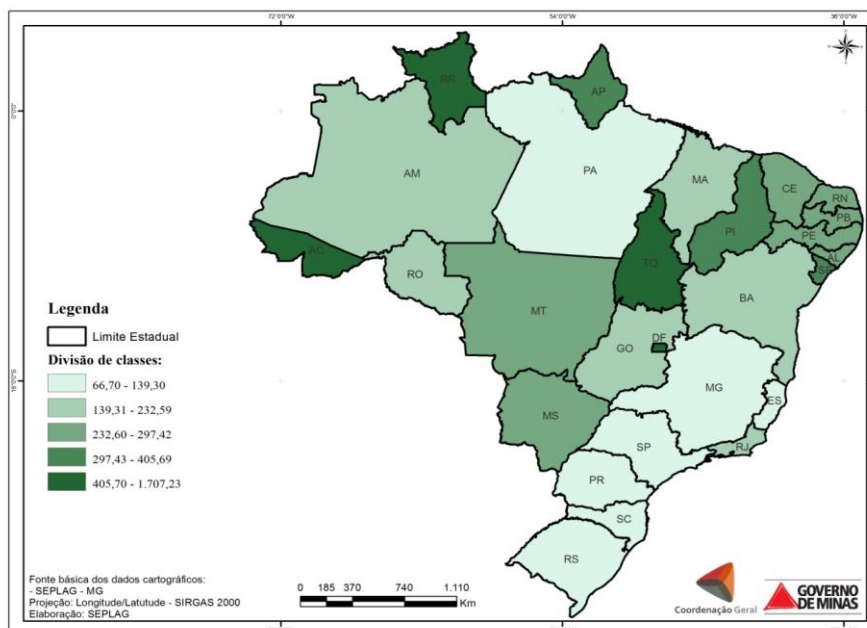


Mapa 3 – Transferência do Governo Federal Para as Unidades da Federação Por Meio de Convênios (efetivamente pagos) entre 2003 e 2012 –



Em relação às transferências efetivadas per capita entre os anos 2003 e 2011 para as unidades federativas, o MAPA 4 nos mostra, de modo geral, que os estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste tiveram maior repasse, enquanto os estados do Sul e Sudeste, menores. Os maiores valores observados estão nos estados do Acre (R\$ 1.707,22), Roraima (R\$970,58), no Distrito Federal (R\$ 870,41) e em Tocantins (R\$ 864,71), e os menores nos estados do Espírito Santo (R\$ 66,70), Santa Catarina (R\$ 71,57), São Paulo (R\$ 90,25) e Rio Grande do Sul (R\$91,85).

Mapa 4 – Transferência do Governo Federal Para as Unidades da Federação Por Meio de Convênios (efetivamente pagos) entre 2003 e 2012, em Valores Per Capita



6 PROPOSTA DE POLÍTICA DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO PARA ESTADOS E MUNICÍPIOS

Essa seção tem por fito apresentar uma proposta de Política de Captação de Recursos passível de adoção por estados, municípios e outros grupos de convenientes interessados em atrair recursos de transferências voluntárias da União. Tal proposta parte do diagnóstico de que grande parte dos convenientes cometem um erro de *timing* no modelo adotado de identificação de oportunidades de Conveniamento e captação de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) (isso quando existe uma iniciativa coordenada de identificação e captação de oportunidades desse tipo).

O erro de *timing* tem como resultado a dificuldade de se tomar a captação de recursos como uma atividade melhor planejada e, como resultado, **os convenientes captam menos e pior** – em comparação com o que seria possível e desejável.

Para explicitar o entendimento contido nesse diagnóstico, propomos uma comparação entre *Como habitualmente é* e *Como poderia ser* a política de captação de recursos:

Como habitualmente é:

Habitualmente, os possíveis convenientes fazem a identificação das Oportunidades de Conveniamento com o Governo Federal através da consulta ao Portal dos Convênios – SICONV. Nesse sistema, devem ser, segundo determinação normativa, dispostos os Programas do Governo Federal que este ente pretende executar de modo descentralizado, conforme disposto abaixo.

Narra a Portaria Interministerial nº507, de 24/11/2011 nos seguintes Artigos:

“Art. 1º Esta Portaria regula os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

Art. 4º Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal que pretenderem executar programas, projetos e atividades que envolvam transferências de recursos financeiros **deverão divulgar anualmente no SICONV a relação dos programas a serem executados de forma descentralizada e, quando couber, critérios para a seleção do conveniente.**

§ 1º A relação dos programas de que trata o caput **será divulgada em até 60 (sessenta) dias após a sanção da Lei Orçamentária Anual** e deverá conter:

I – a descrição dos programas;

II – as exigências, padrões, procedimentos, critérios de elegibilidade e de prioridade, estatísticas e outros elementos que possam auxiliar a avaliação das necessidades locais; e

III – tipologias e padrões de custo unitário detalhados, de forma a orientar a celebração dos convênios. [grifo nosso]”.

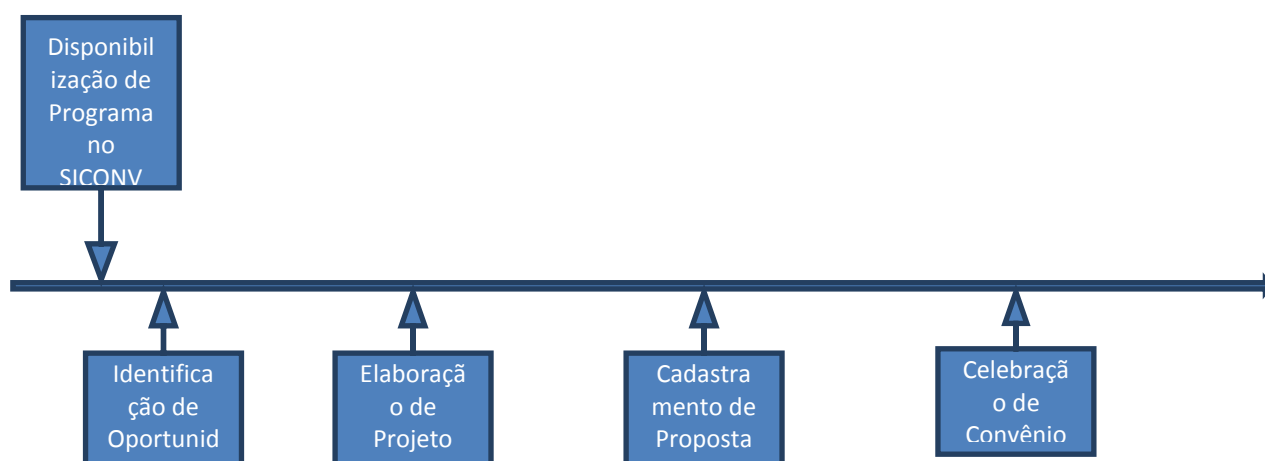
A opção por identificar quais são as oportunidades de conveniamento **apenas quando de sua divulgação no SICONV** traz um problema em si: perde-se um precioso tempo para conhecer quais serão os Programas e Ações Federais de execução descentralizada e, como consequência, tem-se pouco ou nenhum tempo hábil para planejar a elaboração de projetos que possam ser apresentados para conveniamento. Isso porque na maioria das vezes o OGU é votado já com o ano em andamento e podem decorrer 60 dias desde sua sanção até a disponibilização de oportunidade no Portal dos Convênios (cf. Art. 4º § 1º PI 507/2011, acima).



O tempo que os órgãos setoriais (Secretarias estaduais e municipais e seus órgãos vinculados) têm para tomar conhecimento das oportunidades, avaliar a possibilidade de apresentação de proposta, **elaborar um projeto** e providenciar seu cadastramento é exatamente o período entre a disponibilização do programa no SICONV e a data de fechamento de apresentação de propostas pelos potenciais convenientes. Esse tempo é deveras exíguo se objetiva-se apresentar projetos com consistência técnica e financeira, uma vez que não é prática corrente dos órgãos manter um banco de projetos apto a captar recursos na iminência de uma oportunidade.

O esquema abaixo ilustra o fluxo de captação habitualmente praticado.

Figura 1 – Fluxo da Captação de Recursos praticada pelo convenientes de transferências voluntárias da União – Como habitualmente é



O principal ponto falho identificado é que os convenientes ignoram que a definição de quais Programas Federais serão executados de forma descentralizada **é realizada previamente à disponibilização no SICONV**: ela ocorre quando da elaboração dos Planos Plurianuais e, principalmente, das Propostas Orçamentárias (Projetos de Leis Orçamentárias Anuais).

É possível, então, antes mesmo da divulgação oficial das Oportunidades no SICONV, tomar conhecimento de quais serão os Programas e as Ações Orçamentárias de **provável**⁷ execução descentralizada – as quais serão passíveis

⁷ “O planejamento é flexível à realidade”: embora os Planos Orçamentários (PPA e LOA) sejam bons indicativos do método de execução das Ações Federais, aquilo que será efetivamente levado a cabo na execução pode diferir do que fora informado nesses Planos. Portanto, eles devem, sim, ser

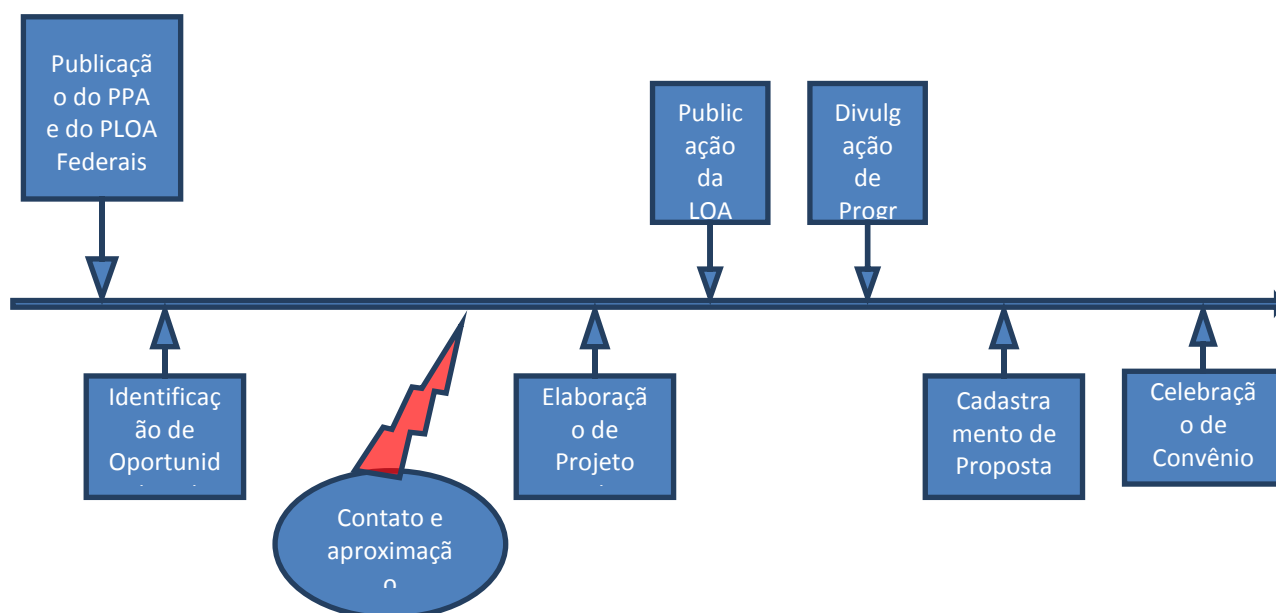


de implementação através de convênios. Para tal, é necessário estabelecer uma rotina de aproximação e conhecimento do Plano Plurianual de Ação (PPA Federal), e da Lei Orçamentária Anual Federal (LOA), principalmente. Em uma próxima seção, expor-se-á, na prática, uma metodologia básica para materializar essa consulta aos manuais de planejamento orçamentário.

Como poderia ser:

Abaixo, está ilustrado, através de um fluxo, um modelo do que poderia, idealmente, ser a Política de Captação básica dos convenientes:

Figura 2 – Fluxo da Proposta de Captação de Recursos de transferências voluntárias da União Gerais – Como poderia ser



Nessa proposta, a consulta ao PPA e ao PLOA (Projeto de Lei Orçamentária) Federal possibilitariam aos convenientes conhecer quais os Programas e Ações Federais seriam passíveis de conveniamento ainda no ano anterior ao conveniamento. A partir daí, deveriam realizar um mapeamento de oportunidades, definindo quais seriam os Programas e Ações Orçamentários para as quais haveria interesse, viabilidade técnica e financeira de elaboração e execução de um projeto.

tomados como importante balizadores, mas com a consciência de que existe a possibilidade de que o planejamento ali exposto seja, em alguma medida, frustrado.



Para refinar melhor o objeto da Ação, e verificar se ela será efetivamente disponibilizada para conveniamento, é fundamental estabelecer um canal de contato institucional com os Ministérios convenientes, o que permitirá elaborar melhor a proposta e acertar ajustes de um eventual convênio (por isso está dado um destaque na figura acima para o “contato e aproximação interinstitucional”).

Então, os órgãos convenientes já poderiam dar início à elaboração de um projeto, **antes mesmo da disponibilização da oportunidade no SICONV**: haveria mais tempo para elaborar projetos de qualidade e o contato com os órgãos Concedentes poderia possibilitar acertos prévios à assinatura do convênio que facilitariam seu cadastramento no SICONV e sua posterior execução.

Acredita-se que essa proposta, se incorporada enquanto um benefício pelos convenientes e, principalmente, se conjugada com um esforço de fortalecimento da cultura de planejamento de projetos, permitiria aos convenientes **captar mais e melhor**: captar um volume maior de recursos e para execução de melhores projetos.

Tutorial: Como Fazer?

Essa seção é um Tutorial dos passos a serem seguidos para identificar oportunidades de conveniamento segundo o fluxo proposto acima.

Deve-se começar pela consulta ao Plano Plurianual de Ação (PPA) Federal. A CR/88 indica, em seu artigo 165, §1º, que:

“§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

O PPA Federal vigente para o período 2012-2015 é denominado “Plano Mais Brasil” e disponibiliza, para cada Programa Orçamentário, os seus indicadores, objetivos, órgão responsável, metas e iniciativas.

Esse documento deve ser fonte de consulta pelos convenientes (através de seus órgãos e entidades vinculadas. Os órgãos devem filtrar dentre os Ministérios e entidades a eles vinculadas aqueles órgãos federais que, potencialmente, podem dispor de Programas que têm afinidade com sua missão e competências institucionais. A descrição dos objetivos, metas e iniciativas de cada Programa dos



Ministérios indicará quais são aqueles que apresentam iniciativas assemelhadas àquelas que os órgãos do conveniente pretendem executar no âmbito regional.

Segue um “print” do Plano Mais Brasil para ilustrar o modo de exposição de informações desse documento:

Figura 3 – Plano Brasil Maior – PPAG Governo Federal

Plano Mais Brasil

PROGRAMA: 2012 - Agricultura Familiar

INDICADORES	Unidade de Medida	Referência	
		Data	Índice
Área total utilizada para a produção da agricultura familiar	ha	31/12/2006	80.250.453,00
Disponibilização de recursos pelo Plano Safra da Agricultura Familiar	R\$ bilhão	30/06/2011	16,00
Razão da produtividade da agricultura familiar em relação à não familiar	R\$/ha	31/12/2006	1,89
Rendimento médio mensal domiciliar per capita da agricultura familiar	R\$	01/09/2009	337,07
Valor bruto da produção da agricultura familiar	R\$	31/12/2006	54.367.701,00

Esfera	Valor 2012 (mil R\$)	Valor 2013 - 2015 (mil R\$)
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social	3.741.870	13.479.421
Despesas Correntes	3.157.569	11.563.973
Despesas de Capital	584.300	1.915.448
Outras Fontes	17.500.000	59.000.000
Valores Globais	21.241.870	72.479.421
93.721.290		

Valor de Referência para Individualização de Empreendimentos como Iniciativas (mil R\$)		
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social		50.000

OBJETIVO: 0411 - Qualificar os instrumentos de financiamento, fomento, proteção da produção, garantia de preços e da renda como estratégia de inclusão produtiva e ampliação da renda da agricultura familiar, com a geração de alimentos, energia, produtos e serviços.

Órgão Responsável: Ministério do Desenvolvimento Agrário

Metas 2012-2015

- Adequar as condições de crédito às particularidades da agricultura familiar, das mulheres rurais, dos quilombolas, indígenas, povos e comunidades tradicionais, jovens do campo e assentados e assentadas da reforma agrária
- Adquirir 2,7 milhões de toneladas de alimentos produzidos pela agricultura familiar por meio da Política de Garantia de Preços Mínimos da Agricultura Familiar (PGPM-AF)
- Ampliar de forma qualificada o microcrédito orientado e acompanhado para 750 mil agricultores familiares, garantindo atendimento obrigatório a pelo menos 35% de mulheres rurais
- Ampliar o acesso ao crédito para 5 mil pessoas jurídicas da agricultura familiar

Concomitantemente ao conhecimento do PPA, deve-se realizar a investigação do Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) para o Exercício do Ano seguinte. Por exemplo, tomemos o PLOA 2013, elaborado pelo Poder Executivo Federal.

A proposta orçamentária encaminhada ao Legislativo contém uma seção (Volume V) de “Informações Complementares ao PLOA 2013”, elaborado pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), que traz como conteúdo o **Cadastro de Ações** utilizado na elaboração da proposta orçamentária contendo, no mínimo, **título e descrição de cada uma das ações**.

Esse Cadastro de Ações traz a descrição de cada uma das Ações no âmbito de cada um dos Programas de cada Unidade Orçamentária dos Poderes da União.

A descrição de cada Ação é uma indicação clara do que se tratarão as intervenções ali abarcadas. Cada órgão do conveniente deve também realizar um compilado com o cadastro das Ações Orçamentárias do PLOA (que deverão estar inscritas no Orçamento Anual do Governo Federal do ano seguinte) que tenham, segundo possa-se deduzir de sua descrição, objetivo, finalidade e escopo assemelhados àqueles de atuação do órgão e poderiam, portanto, dar origem a projetos para conveniamento, **se a execução dessas Ações for ser realizada mediante descentralização de recursos.**

Segue um “print” do Volume V do PLOA 2013, que traz Informações Complementares/Cadastro de Ações para ilustrar o modo de exposição de informações desse documento:

Figura 4 – Cadastro de Ações Orçamentárias 2013 – Governo Federal

22000	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
22101	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
0089	Previdência de Inativos e Pensionistas da União
0181	Pagamento de Aposentadorias e Pensões - Servidores Civis
	<u>Descrição</u> Pagamento de proventos oriundos de direito previdenciário próprio dos servidores públicos civis da União ou dos seus pensionistas.
0901	Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais
0716	Cumprimento de Débitos Judiciais Periódicos Vincendos
	<u>Descrição</u> Pagamento de débitos periódicos vincendos devidos pela União, Autarquias, Fundações Públicas Federais e empresas estatais. Cumprir as decisões judiciais relativas a débitos periódicos vincendos devidos pela União, Autarquias, Fundações Públicas Federais e empresas estatais.
2014	Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização
0064	Assistência às Associações de Criadores de Equinos e Entidades Turfísticas (Lei nº 7.291, de 1984)
	<u>Descrição</u> Assistência financeira para melhoria e modernização dos serviços de Registros Genealógicos; melhoria da infraestrutura dos hipódromos; modernização dos sistemas de apostas nas entidades turfísticas.

Fica, então, a pergunta: Quais são as Ações do Orçamento da União que serão executadas mediante descentralização de recursos?



Para respondermos essa pergunta, devemos recorrer aos Volumes IV, V, VI e VII do PLOA 2013. Neles, estão dispostas as previsões orçamentárias de cada Ministério e suas entidades vinculadas⁸.

Segue, como exemplo, um “print” do Volume IV – Tomo I do PLOA 2013, o qual relaciona, dentre outras, a proposta orçamentária para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento:

Figura 5 – Projeto de Lei Orçamentária Anual 2013 (PLOA 2013) – Governo Federal

Órgão: 22000 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Unidade: 22101 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

R\$ 1,00

Quadro dos Créditos Orçamentários

Recursos de Todas as Fontes

Programática	Programa/Ação/Localização	Funcional	Esf	GND	RP	Mod	IU	Fte	Valor
2014 0064 0001	Assistência às Associações de Criadores de Equinos e Entidades Turfísticas (Lei nº 7.291, de 1984) - Nacional (Seq: 1044) <i>Item de Mensuração: Associação atendida (unidade): 3</i>		F	3 - ODC	2	60	0	172	274.416
									274.416
2014 099F	Concessão de Subvenção Econômica ao Prêmio do Seguro Rural (Lei nº 10.823, de 2003)	20 608							400.000.000
2014 099F 0001	Concessão de Subvenção Econômica ao Prêmio do Seguro Rural (Lei nº 10.823, de 2003) - Nacional (Seq: 1045) <i>Item de Mensuração: Produtor beneficiado (unidade): 71.000</i>		F	3 - ODC	2	90	0	100	400.000.000
									400.000.000
2028	Defesa Agropecuária								226.959.957
	Atividades								226.959.957
2028 20ZW	Promoção da Defesa Agropecuária	20 609							170.549.483
2028 20ZW 0001	Promoção da Defesa Agropecuária - Nacional (Seq: 1046) <i>Produto: Atividade realizada (unidade): 851.876</i>		F	3 - ODC	2	30	0	100	170.549.483
			F	3 - ODC	2	90	5	100	9.700.000
			F	3 - ODC	2	90	0	100	100.000
			F	3 - ODC	2	90	0	100	118.957.849
			F	3 - ODC	2	90	0	195	300.000
			F	3 - ODC	2	91	0	100	34.151
			F	4 - INV	2	30	0	100	19.620.000
			F	4 - INV	2	90	5	100	200.000
			F	4 - INV	2	90	0	100	21.217.483
			F	4 - INV	2	90	0	195	420.000
2028 20ZX	Fiscalização de Atividades Agropecuárias	20 125							56.410.474
2028 20ZX 0001	Fiscalização de Atividades Agropecuárias - Nacional (Seq: 1047) <i>Produto: Fiscalização realizada (unidade): 991.282</i>		F	3 - ODC	2	30	0	100	56.410.474
			F	3 - ODC	2	90	0	100	600.000
			F	3 - ODC	2	90	0	150	13.004.290
			F	3 - ODC	2	90	0	175	31.525.636
			F	4 - INV	2	30	0	100	4.500.000
			F	4 - INV	2	30	0	100	700.000
			F	4 - INV	2	90	0	100	1.916.599
			F	4 - INV	2	90	0	150	4.072.611
			F	4 - INV	2	90	0	175	91.338

⁸ Essa consulta pode ser feita também no SIGA Brasil no módulo “Execução da Despesa” referente ao ano que se pretende consultar.

Ao consultar esse documento, devemos atentar-nos à coluna denominada **“Mod”** (ver seta vermelha, em destaque), a qual indica a Modalidade de Aplicação de uma determinada dotação orçamentária. A Modalidade de Aplicação indica se os recursos serão aplicados (segundo Manual Técnico do Orçamento 2013):

- Mediante transferência financeira, inclusive a decorrente de descentralização orçamentária para:
 - ✓ Outras esferas de Governo, seus órgãos e entidades;
 - ✓ Entidades privadas sem fins lucrativos e outras instituições;

Ou

- Diretamente pela unidade detentora do crédito orçamentário, ou por outro órgão ou entidade no âmbito do mesmo nível de Governo (pelo próprio Ministério ou entidade vinculada ou por outro órgão federal).

O código informado nessa coluna obedece à seguinte classificação:

30 – *governo estadual;*

40 – *administração municipal;*

50 – *entidade privada sem fins lucrativos;*

90 – aplicação direta; ou

99 – a ser definida.

Portanto, se a Modalidade de Aplicação for “30”, o Ministério ou entidade vinculada planejou a execução daquela determinada Ação para ser realizada por Governos Estaduais, através de uma descentralização de recursos. Se for “40”, a execução deve ser descentralizada para Governos municipais e assim por diante.

Tomando o “print” acima como exemplo, temos que:

- A Unidade Orçamentária responsável pelos Programas e Ações ali listados é o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (código 22101);
- Um dos Programas desse Ministério é o “Defesa Agropecuária” (código 2028), em destaque vermelho;
- A Ação “Promoção da Defesa Agropecuária” (código 20ZW) terá parte de sua execução realizada de modo descentralizado através de transferências aos Governos Estaduais (ver “Mod” = 30), com recursos previstos da ordem global de R\$ 9.700.000,00 (com GND = 3) e de mais R\$ 19.620.000,00 (com GND = 4).



A indicação da Modalidade de Aplicação 30 para alguma Ação é um grande indício da possibilidade de, na execução do Orçamento do Exercício seguinte, haver disponibilização de recursos para conveniamento entre União e Estados, por exemplo. Porém, existe a possibilidade de haver emendas, e significativas alterações ao Orçamento aprovado.

Se um Programa Federal e suas Ações passarem pelos filtros de avaliação dos convenientes, que:

- 1) considere que sua lógica de intervenção (sua descrição, objetivos, metas, indicadores, etc) é assemelhada às políticas de seus órgãos e às suas competências funcionais;
- 2) que há previsão de descentralização de recursos para execução;
- 3) que há capacidade institucional de elaboração e execução de projetos viáveis do ponto de vista técnico e financeiro,

Então, essa Administração deve partir para uma etapa posterior nesse fluxo de captação, que é uma atividade não habitual para muitos órgãos estaduais: estabelecer um canal de comunicação institucional ativo e confiável com o Ministério ou suas entidades vinculadas.

O objetivo desse contato é, em um momento inicial, verificar se aquela dada Ação será efetivamente executada via conveniamento e, em caso positivo, refinar o contorno específico da futura oportunidade, identificando, através de um contato técnico com o concedente, qual o objeto específico do futuro convênio, qual o tipo de projeto que seria aceito e demais características técnicas desse projeto.

São perguntas básicas a serem feitas nesse contato:

- A Ação Orçamentária X será executada via convênios? Os estados/municípios são possíveis convenientes?
- Qual o objeto específico desses convênios?
- O projeto X (descrever o objeto que o órgão estadual/municipal pretende apresentar para conveniamento) poderia enquadrar-se nesse convênio?

Caso avancem as tratativas com o Ministério, o canal de contato estabelecido pode e deve evoluir para o estabelecimento de um contato entre as cúpulas do Ministério e do órgão estadual/municipal, com o fim de garantir a **avaliação política** do projeto a ser apresentado para conveniamento.



Adotado esse modelo, acredita-se que os convenientes terão a possibilidade de, com maior tempo, planejar melhor os projetos a serem propostos para conveniamento, efetivando uma consistente fase de elaboração que, posteriormente facilitará a execução do convênio.

E, quando da disponibilização da oportunidade no SICONV, idealmente, o conveniente já terá o seu projeto elaborado e poderá imediatamente cadastrá-lo e adiantar o efetivo conveniamento (assinatura do convênio) e sua execução.

Acreditamos que o remodelamento da Política de Captação de estados e municípios segundo essa proposta pode, havendo também comprometimento institucional e envolvimento dos órgãos setoriais estaduais e municipais, possibilitar a eles **captar mais** recursos para projetos de seu interesse, bem como **captar melhor**, atraindo recursos de convênios para projetos melhor planejados, o que implicaria em execução mais eficiente e melhores resultados aos beneficiários da ação governamental.

CONCLUSÕES

Pelo apresentado, nota-se, em primeiro lugar, pela atenção que nos chama, o fato de haver enormes variações ano a ano no montante de recursos descentralizados pelo Governo Federal para as Administrações estaduais. Isso nos permite afirmar que pode haver um risco federativo colocado aos estados que têm maior dependência das transferências voluntárias para execução de políticas públicas, afinal, tais recursos “não são líquidos e certos”.

Existe uma concentração regional de recursos pactuados de convênios que favorece as regiões Nordeste e Sudeste. Por outro lado, quando avalia-se as transferências pactuadas *per capita*, vemos que essa concentração não encontra equiparação, pelo menos no caso da região Sudeste. Aqui, podemos tentar encontrar alguma intenção de favorecer as regiões menos desenvolvidas sócio-economicamente: Norte e Nordeste. Porém, há que se pesar que a população absolutamente diminuta de alguns estados dessas regiões resulta em uma “desvirtuação” do índice de captação *per capita*.



Mais importante, talvez, que os recursos pactuados, são os valores de recursos pagos, aquilo que efetivamente chegou “às mãos” dos estados convenientes. Sob esse prisma mantém-se o padrão de distribuição dos recursos pactuados, mas existe uma menor discrepância entre os estados: estados das regiões Sudeste e Nordeste continuam captando mais (*mas nem tanto a mais*) que os das demais regiões.

É válido afirmar, e importante fazer notar, que o Governo Federal repassa aos convenientes uma fração bastante reduzida daquilo que fora pactuado: menos de 50%; mais um fator a levantar questionamentos a respeito do equilíbrio federativo na distribuição de recursos. Não se pode aventar uma justificativa plausível para explicar esse baixíssimo índice de repasse efetivo apenas com base nos dados de que dispomos; cabe questionar se ele seria motivado por questões técnicas ou políticas.

Por fim, e uma vez mais, levanto as limitações desse estudo: embora ele possa traçar um panorama ilustrativo das transferências voluntárias da União, perpassando o período entre 2003 e 2011, é incapaz de levantar justificativas para os resultados encontrados. Esses resultados, nesse trabalho, resumem-se a constatações de ordem numérica, trabalhadas e reorganizadas em índices. Assumir essa limitação não atesta pela dispensabilidade de investigação desse tipo, mas, ao contrário, levanta uma base para estudos futuros. Para esses, as principais questões a serem levantadas são de dois tipos, pelo menos, que posso enunciar sucintamente:

- 1) Quais as justificativas para a concentração de recursos regionalmente; para a grande variação ano a ano nos valores repassados; e para o baixo repasse efetivo de recursos (valores pagos/valores pactuados)?
- 2) Identificadas essas justificativas em um diagnóstico coeso, quais são as conclusões e propostas futuras para os estados, se estes tem a intenção de captar mais recursos de transferências voluntárias, que podem ser extraídas daí?

Por fim, fica a sugestão de consulta e adaptações à proposta de captação de recursos exposta na última seção desse artigo, a qual pode ser um instrumento em benefício de governos estaduais e municipais na captação de recursos para suas Administrações.



REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2007/decreto-6170-25-julho-2007-557420-norma-pe.html>. Acesso em 18 de março de 2013.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição [da] Republica Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2000/leicomplementar-101-4-maio-2000-351480-norma-pl.html>. Acesso em 18 de março de 2013.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011. Estabelece normas para execução do disposto no Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 127/MP/MF/CGU, de 29 de maio de 2008 e dá outras providências. Disponível em: https://www.convenios.gov.br/portal/arquivos/Portaria_Interministerial_n_507_24_Novembro_2011.pdf. Acesso em 18 de março de 2013.

BRASIL. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/120118_Iei_12593.pdf. Acesso em 18 de março de 2013.

BRASIL. Projeto de Lei Orçamentária Anual 2013. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2013 Disponível em: http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/LOA/Elaboracao:PL. Acesso em 18 de março de 2013.

MINAS GERAIS. Lei nº 19.418, de 03 de janeiro de 2011. Estima as receitas e fixa as despesas do Orçamento Fiscal do estado de Minas Gerais e do Orçamento de investimento das empresas controladas pelo estado para o exercício de 2011. Anexo I. Disponível em: http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/loa_lei_orcamentaria_anual/loa_2011/volume-i.pdf. Acesso em 18 de março de 2013.



AUTORIA

Caio Túlio Guimarães de Souza – é graduado em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (Belo Horizonte – MG) e cursa especialização em “Políticas Públicas e Poder Legislativo” pela Escola do Legislativo (Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais). É servidor efetivo do Estado de Minas Gerais, na carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), lotado na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Trabalha na avaliação de projetos e captação de recursos para projetos de interesse do Governo do Estado, tratando em especial de convênios e de emendas parlamentares federais.

Endereço eletrônico: caio.souza@planejamento.mg.gov.br

