

**CENTRO UNIVERSITÁRIO DE ARARAQUARA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E**  
**MEIO AMBIENTE**

Everson Demarchi

**Captação de Recursos pelo Sistema SICONV – Avaliação dos**  
**Entraves Encontrados pelos Municípios de Pequeno Porte na**  
**Região Administrativa de Bauru**

ARARAQUARA - SP  
2015

EVERSON DEMARCHI

**Captação de Recursos pelo Sistema SICONV – Avaliação dos Entraves Encontrados pelos Municípios de Pequeno Porte na Região Administrativa de Bauru**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente, curso de Mestrado, do Centro Universitário de Araraquara – UNIARA – como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente.

Área de Concentração: Dinâmica Regional e Alternativas de Sustentabilidade.

**Orientado: Everson Demarchi**

**Orientador: Zildo Gallo**

## FICHA CATALOGRÁFICA

D444c Demarchi, Everson

Captação de recursos pelo sistema SICONV: avaliação dos entraves encontrados pelos municípios de pequeno porte na região administrativa de Bauru/Everson Demarchi. – Araraquara: Centro Universitário de Araraquara, 2015.  
96f.

Dissertação (Mestrado)- Centro Universitário de Araraquara  
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente

Área de Concentração: Dinâmica Regional e Alternativas de Sustentabilidade

Orientador: Prof. Dr. Zildo Gallo

1. Administração pública. 2. Planejamento e gestão pública.  
3. SICONV. 4. Políticas públicas. I. Título.

CDU 504.03



Centro Universitário de Araraquara

Rua Voluntários da Pátria, 1309 - Centro - Araraquara - SP  
CEP 14801-320 - Caixa Postal 68 - Fone/Fax: (16) 3301-7100

www.uniara.com.br

## FOLHA DE APROVAÇÃO

NOME DO ALUNO: *Everson Demarchi*

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente, curso de Mestrado, do Centro Universitário de Araraquara – UNIARA – como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente.

Área de Concentração: Dinâmica Regional e Alternativas de Sustentabilidade.

### BANCA EXAMINADORA

\_\_\_\_\_  
Prof. Dra. Vera Mariza Regino Casério  
ITE - Bauru

\_\_\_\_\_  
Prof. Dra. Helena Carvalho De Lorenzo  
UNIARA - Araraquara

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Zildo Gallo  
UNIARA - Araraquara

Araraquara – SP, 14 de agosto de 2015

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço aos Professores Dr<sup>a</sup>. Vera Mariza Regino Casério, Dr<sup>a</sup>. Helena Carvalho de Lorenzo e Dr. Zildo Gallo, pela dedicação e disponibilidade na colaboração sempre que por mim foi solicitada.

Aos familiares, em especial minha mãe e meu pai, meus irmãos, cunhada, sobrinhos e amigos, pelo incentivo recebido ao longo destes anos. Obrigado pelo amor, alegria e atenção sem reservas.

Agradeço especial ao meu amigo Marcos Garcia, que me acompanhou e me apoio durante todo o curso.

Não posso deixar de agradecer também a companhia e apoio dos demais colegas em especial Angélica, Eliane, Silvani, Frutuoso, Marcos e Pedro.

**“A tarefa não é tanto ver aquilo que ninguém viu, mas pensar  
o que ninguém ainda pensou sobre aquilo que todo mundo  
vê.”**

**(Arthur Schopenhauer)**

## RESUMO

Este trabalho verifica quais são os fatores que dificultam a captação de recursos financeiros, disponíveis por meio do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) por intermédio de transferências voluntárias do Governo Federal, com recorte nos municípios com menos de 50.000 habitantes pertencentes à Região de Governo de Bauru (RG de Bauru). Pretende entender o processo da captação e gestão desses recursos, por meio de análise de dados secundários do SICONV, do período de setembro de 2008 até março de 2015. Por meio da realização de uma classificação, foram selecionados dois municípios, Pederneiras e Lucianópolis. Pederneiras foi classificado como “forte”, pois o município teve maior quantidade de propostas de captação de recursos apresentadas e aceitas, enquanto Lucianópolis teve a menor quantidade de propostas apresentadas e aprovadas, foi classificado como “fraco”. Por meio da aplicação de entrevista e questionário com atores vinculados aos processos de captação de recursos, buscou-se verificar as hipóteses levantadas por meio dos resultados, nos quais foi confirmada a necessidade de significativa e eficiente articulação política, como também foi comprovada a carência de estruturas técnicas nos municípios para conseguirem captar os recursos disponibilizados. A justificativa está centrada na análise dos fatores que impedem a captação de recursos e procura apontar ações que possam ser tomadas para reverter o quadro verificado, contribuindo assim para o desenvolvimento local dos municípios analisados e de outros que possuam as mesmas características. Esta pesquisa abre possibilidades de que outros trabalhos possam ampliar levantamentos e estudos, cruzando dados, focando os diversos aspectos operacionais principalmente relacionados às mudanças recentes que vêm ocorrendo na gestão destes recursos. A dissertação é de total importância social, sendo justificado pela grande dependência dos municípios nos recursos financeiros para atender a carência da população, tanto em serviços como em infraestrutura.

### **Palavras-chave**

1 – Administração Pública. 2 - Planejamento e gestão pública. 3 – SICONV. 4 - Políticas Públicas.

## **ABSTRAT**

This study verifies the factors that hamper the attraction of financial resources available through the Covenants Management System and Transfer Agreements (SICONV) through voluntary transfers from the Federal Government, with focus on the municipalities with less than 50,000 inhabitants belonging to Government of Bauru region (RG Bauru). Have the intention of understanding the process of capturing and managing these resources through the analysis of secondary datas of the SICONV in the period from September 2008 to March 2015. By performing a classification it was selected two municipalities, Pederneiras and Lucianópolis. Pederneiras was rated like "strong" because the municipality had higher amount of funding proposals submitted and accepted resources, while Lucianópolis presented and had the least amount of presented and approved proposals, it was rated like "weak". Through interviews with actors linked to fundraising processes, it was possible to check the verification of hypotheses through the results where the need for meaningful and effective policy coordination was confirmed, as also evidenced the lack of technical structures in the municipalities to manage to capture the available resources. The justification is focused in the review of the factors that hinder the acquisition of funds, and point actions that can be taken to reverse the verified framework, thus contributing to the local development of the municipalities analyzed or others who have the same characteristics. This research opens this way, the possibilities for other studies extend surveyss, crossing data, focusing on various operational aspects mainly related to recent changes taking place in the management of these resources. The dissertation has a great social importance, being justified by the heavy reliance of municipalities in financial resources to answer the demand of the population by services and infrastructure.

### **Keywords**

1 - Public Administration. 2 - Planning and public management. 3 – SICONV. 4 - Public Policies.

## LISTA DE FIGURAS

|  |    |
|--|----|
| Figura 1 - Mapa da Região de Governo de Bauru.....               | 61 |
| Figura 2 - Mapa de Localização do Município de Pederneiras.....  | 65 |
| Figura 3 - Mapa de Localização do Município de Lucianópolis..... | 67 |

## LISTA DE TABELAS

|   |    |
|---|----|
| Tabela 1 – Área e População dos Municípios Integrantes da Região de Governo de Bauru.....                                 | 61 |
| Tabela 2 – Quantidade de Propostas Apresentadas e Aprovadas dos Municípios Integrantes da Região de Governo de Bauru..... | 62 |
| Tabela 3 – Valores das propostas realizadas e propostas aprovadas pelos Municípios de Pederneiras e Lucianópolis.....     | 63 |
| Tabela 4 – Quantidade de Propostas Apresentadas e Quantidade de Propostas Aprovadas por áreas.....                        | 64 |

## LISTA DE QUADROS

|  |    |
|--|----|
| Quadro 1 – Bloco Áreas com Recursos Disponibilizados.....                          | 72 |
| Quadro 2 – Bloco Carência de Estrutura (financeira, técnica e administrativa)..... | 73 |
| Quadro 3 – Bloco Planejamento.....   | 74 |
| Quadro 4 – Bloco Endividamento.....  | 74 |
| Quadro 5 – Bloco Articulação Política.....   | 75 |
| Quadro 6 – Considerações Finais do Questionário.....                               | 76 |

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|        |   |
|--------|---|
| CADIN  | Cadastro Informativo de Créditos não Quitados.  |
| CAUC   | Cadastro Único de Convênios.  |
| CF     | Constituição Federal.   |
| DASP   | Departamento Administrativo do Serviço Público.   |
| DOU    | Diário Oficial da União.  |
| EGP    | Escritório de Gerenciamento de Projetos.  |
| FNAS   | Fundo Nacional de Assistência Social.   |
| FNS    | Fundo Nacional de Saúde.  |
| FPM    | Fundo de Participação dos Municípios.   |
| FUNDEB | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação |
| ONGs   | Organizações não governamentais.  |
| PAC    | Programa de Aceleração do Crescimento.  |
| PMBOK  | Project Management Body of Knowledge  |
| PMI    | Project Management Institute.   |
| PNAE   | Programa Nacional de Alimentação Escolar.   |
| PNEF   | Programa Nacional de Educação Fiscal.   |
| RA     | Região Administrativa.  |
| RG     | Região de Governo.  |
| RGF    | Relatório de Gestão Fiscal.   |

|         |   |
|---------|---|
| RREO    | Relatório Resumido da Execução Orçamentária.  |
| SEADE   | Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados.  |
| SERPRO  | Serviço de Processamento de Dados.  |
| SIAF    | Sistema de Administração Financeira do Governo Federal.   |
| SICONV  | Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse.  |
| SLTI/MP | Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. |
| STN     | Secretaria do Tesouro Nacional.   |
| TCU     | Tribunal de Contas da União.  |
| TIC     | Tecnologia de Informação e Comunicação.   |

## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. INTRODUÇÃO.....</b>  | <b>14</b> |
| 1.1 OBJETIVO GERAL.....  | 18        |
| 1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....   | 18        |
| 1.3 HIPÓTESES.....   | 19        |
| 1.4 METODOLOGIA.....   | 20        |
| 1.5 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO.....   | 23        |
| <b>2. A NOVA ADMINISTRAÇÃO, A GESTÃO PÚBLICA E A DESCENTRALIZAÇÃO<br/>NO BRASIL.....</b>   | <b>24</b> |
| <b>3. NOVAS ATRIBUIÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA<br/>IMPOSTA PELA CONSTITUIÇÃO DE 88 E OS RECURSOS DISPONÍVEIS.....</b> | <b>39</b> |
| <b>4. SISTEMA DE GESTÃO DE CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSES –<br/>SICONV.....</b>   | <b>48</b> |
| <b>5. CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO DE BAURU E SELEÇÃO DOS MUNICÍPIOS<br/>A SEREM ANALISADOS.....</b>                                   | <b>59</b> |
| 5.1 SELEÇÃO DOS MUNICÍPIOS COM MENOS DE 50.000 HABITANTES.....   | 60        |
| 5.2 ANÁLISE DOS DADOS JUNTO AO SISTEMA SICONV.....   | 62        |
| 5.2.1. <i>Caracterização dos Municípios Selecionados.....</i>  | <i>64</i> |
| <b>6. RESULTADOS DA PESQUISA.....</b>  | <b>67</b> |
| <b>8. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>  | <b>78</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>  | <b>84</b> |
| <b>APÊNDICE.....</b>   | <b>91</b> |
| APÊNDICE I – ENTREVISTA APLICADA AO CAPTADOR DE RECURSOS.....  | 91        |
| APÊNDICE II – QUESTIONÁRIO APLICADO NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS.....   | 93        |

## 1. INTRODUÇÃO.

Com a descentralização política ocorrida no Brasil a partir da Constituição Federal (CF) de 1.988 (BRASIL, 1.988), os municípios brasileiros foram colocados como o elo local do poder público junto à população, trazendo a responsabilidade de oferecer um conjunto de serviços à comunidade que até então eram realizadas pelas esferas superiores federal ou estadual.

Com a transferência destes serviços para os municípios vieram também os problemas, pois, as demandas locais aumentam a cada dia e o incremento dos recursos financeiros não crescem na mesma proporção. Ciente deste desequilíbrio, o Governo Federal, para amenizar e auxiliar no atendimento de parte dessa demanda e atender ações prioritárias, utiliza-se da estratégia de transferência de recursos. Estas transferências são implementadas pelos Ministérios, como instrumento legal e viabilizador dos repasses financeiros.

No entanto, mesmo ocorrendo as transferências constitucionais ou mesmo conseguindo um incremento nas receitas próprias, os recursos dos municípios são insuficientes para atendimento das demandas locais, tanto no custeio de serviço nas áreas social, cultural, educacional e saúde, como também nas obras de infraestrutura e aquisição de equipamentos.

Com o início das transferências dos recursos financeiros da União para os estados e municípios houve a necessidade de criar uma sistematização e informatização de processos, tendo em vista a ineficiência e impossibilidade de acompanhamento desses recursos.

Em 1987, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, coloca em operação o Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), desenvolvido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em conjunto com o Serviço de Processamento de Dados (SERPRO). O SIAFI

apresentou a unificação do orçamento e trouxe um aperfeiçoamento de métodos de controle para as disponibilidades tanto orçamentárias como financeiras.

Até 2008, a administração pública federal utilizou o sistema SIAFI, no entanto, o SIAFI realizava um controle de execução orçamentária e financeira do governo federal e não contemplava a sistematização exigida na gestão do processo de transferências voluntárias.

Estes fatores somados à necessidade de corrigir as irregularidades apontadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), impulsionaram a criação de um novo sistema. Em 2004, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão iniciou o processo para criação de um novo sistema para gestão de convênios, resultando no protótipo do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), que se propõe a conferir maior transparência e controle nos recursos transferidos aos demais entes. A partir de 1º de setembro de 2008, toda a gestão das transferências voluntárias passou a ser realizada por essa nova ferramenta, no entanto muitos municípios não apresentam preparo para utilização do novo sistema.

A operacionalização do sistema é realizada mediante credenciamento e cadastro do município e o pacto pela execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, por meio da celebração de convênios e contratos de repasse.

O estudo pretende levantar quais entraves se apresentam nos municípios com menos de 50.000 habitantes, em relação à operacionalização no SICONV, como por exemplo no que diz respeito a exigências da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Governo Federal (2015) que determina que a realização de transferências voluntárias dependa, entre outros requisitos, da comprovação, por parte do conveniente, de que exista previsão de recursos destinados a contrapartida.

A contrapartida é a participação do município, de forma exclusivamente financeira, estabelecida em termos percentuais do valor previsto no instrumento de transferência voluntária, considerando também, além da capacidade financeira da unidade beneficiada, o seu Índice de Desenvolvimento Humano – IDH.

Para a amostra e análise foram selecionados municípios com até 50.000 habitantes utilizando o mesmo critério constante na Lei de Diretrizes Orçamentárias do Governo Federal, referente ao percentual de participação de contrapartida e por entender que os municípios pequenos são os que mais sofrem com a carência de estrutura técnica e financeira, sendo prejudicados, dessa forma, na captação de recursos.

O Governo Federal, na Lei de Diretrizes Orçamentárias tem tratamento diferenciado para os municípios com até 50.000 habitantes, nos quais a realização de transferências voluntárias depende da comprovação de que existe previsão de contrapartida, estabelecida em termos percentuais do valor previsto no instrumento de transferência voluntária, sendo de 0,1% (um décimo por cento) e 4% (quatro por cento) no caso dos municípios com até cinquenta mil habitantes.

Os municípios selecionados estão localizados na Região de Governo de Bauru, que segundo a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), possui uma área de 8.587,92 Km<sup>2</sup> e 70,89 habitantes/Km<sup>2</sup> (Fundação SEADE, 2014).

O estudo procura identificar e analisar os principais entraves e especificamente responder se algumas variáveis como, por exemplo, grau de endividamento, falta de planejamento, forma de ocupação dos cargos dos atores envolvidos ou carência de outros recursos, interferem na captação de recursos por meio do sistema SICONV.

A "prefeiturização" vem tornando os prefeitos atores por excelência do jogo local e intergovernamental no qual cada um defende seu

município como se fosse uma unidade independente separada das demais, tratando de forma errada os problemas comuns. Há poucos incentivos para que os municípios se estruturarem em consórcios, não existindo nenhuma figura jurídica de direito público que apresente segurança política para os governos locais que buscam novos mecanismos de cooperação. É predominante a concorrência dos municípios entre si pelo dinheiro público de outros níveis de governo, ao invés de uma visão cooperativa, lutam predatoriamente por investimentos privados e, ainda, muitas vezes repassam custos a outros entes.

Na revisão bibliográfica, encontramos poucos trabalhos relacionados ao SICONV sendo que nenhum apresenta referências especificamente com essa linha de pesquisa.

Diante disso, consideramos o trabalho como exploratório, mesmo apresentando hipóteses levantadas preliminarmente indicando que estes municípios necessitam de boa gestão administrativa e financeira, além de enfrentarem problemas de ordem legal, que acabam provocando os entraves na captação de recursos, como exemplo, as dívidas que consomem grande parte de seus orçamentos; o planejamento orçamentário municipal deficitário e a falta de estrutura administrativa e financeira ideal para o desenvolvimento dos trabalhos, consideramos um trabalho exploratório.

Neste contexto, a revisão bibliográfica pretende entender como é o funcionamento do sistema SICONV como um todo e a pesquisa bibliográfica estrutura-se em buscar na história os conceitos da administração pública, descrever o processo e a evolução da descentralização administrativa do Governo, analisar como é a administração pública atualmente, quais são as atribuições dos municípios, a origem dos recursos, a obrigação de aplicação legal, as transferências e concluindo com a análise da ferramenta de controle utilizada pelo Governo Federal, o SICONV.

### **1.1 Objetivo Geral.**

O objetivo geral do trabalho é investigar o sistema SICONV, procurando identificar alguns entraves que afetam os municípios com menos de 50.000 habitantes, na operação de captação de recursos financeiros, disponibilizados pelo Governo Federal, por meio de transferências voluntárias.

### **1.2 Objetivos Específicos.**

O estudo apresenta como objetivos específicos:

- a) Analisar se as áreas de recursos disponibilizados aos municípios, atendem as necessidades dos mesmos;
- b) Verificar se a estrutura técnica financeira dos municípios é suficiente para atender as exigências, no que diz respeito à captação de recursos, elaboração de propostas e projetos e prestação de contas no SICONV;
- c) Investigar como os municípios destinam os recursos orçamentários para custear as despesas com contrapartida nas peças de planejamento;
- d) Levantar qual a interferência do grau de endividamento e a gestão financeira dos municípios para a captação de recursos;
- e) Identificar a necessidade de interferência política para a captação desses recursos;
- f) Indagar como é realizado o acompanhamento dos convênios

após a captação dos recursos.

### **1.3 Hipóteses.**

Acredita-se que estes municípios carecem de uma boa gestão, de estrutura administrativa e financeira, além de enfrentarem problemas de ordem legal o que acaba provocando entraves na captação dos recursos financeiros. As principais hipóteses apontadas são:

- a) As áreas que o Governo oferece os recursos não são exatamente as áreas que os municípios necessitam, ou que atendam suas necessidades reais;
- b) A falta de recursos financeiros, a estrutura técnica e administrativa deficitária afetam a captação, acompanhamento e prestação de contas dos recursos disponibilizados;
- c) O planejamento orçamentário municipal é deficitário, sem previsão das despesas com contrapartidas, muitas vezes inviabilizando a captação de recursos;
- d) Possuem alto nível de endividamento que consomem grande parte de seus orçamentos, prejudicando o investimento em novos serviços para a população;
- e) Articulação política deficiente na busca de recursos;
- f) Baixo grau de conhecimento dos gestores nos procedimentos do SICONV para viabilizar a captação de recursos financeiros.

#### **1.4 Metodologia.**

A metodologia utilizada estrutura-se em pesquisa bibliográfica, análise de dados secundários e questionários aplicados em atores ligados ao processo de captação e controle dos recursos financeiros disponibilizados pelo Governo Federal por meio do SICONV. Os dados, bem como legislação e regulamentos, serão utilizados os do Governo Federal, da Fundação SEADE e do próprio SICONV.

A primeira análise foram os dados secundários do SICONV que procurou identificar quais municípios deveriam ser considerados para a pesquisa. Para isso, utilizou-se o recorte em municípios com menos de 50.000 habitantes, que se enquadra em um dos critérios utilizado pelo Governo Federal. Trata-se do critério relacionado à contrapartida, determinada na alínea “a”, inciso I do parágrafo 1º, do artigo 72 da Lei nº 13.080 de 31/12/2014, que trata das diretrizes orçamentárias do Governo Federal para o exercício 2015.

*Art. 72. A realização de transferências voluntárias, conforme definidas no caput do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal, dependerá da comprovação, por parte do convenente, de que existe previsão de contrapartida na lei orçamentária do Estado, Distrito Federal ou Município.*

*§ 1º A contrapartida, exclusivamente financeira, será estabelecida em termos percentuais do valor previsto no instrumento de transferência voluntária, considerando-se a capacidade financeira da respectiva unidade beneficiada e seu Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, tendo como limite mínimo e máximo:*

*I - no caso dos Municípios:*

*a) 0,1% (um décimo por cento) e 4% (quatro por cento) para Municípios com até cinquenta mil habitantes;*

*b) 0,2% (dois décimos por cento) e 8% (oito por cento) para Municípios acima de cinquenta mil habitantes localizados nas áreas prioritárias definidas no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR, nas áreas da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM e da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste - SUDECO; e*

*c) 1% (um por cento) e 20% (vinte por cento) para os demais;*

A região escolhida para análise foi a Região de Governo (RG) de Bauru dada a proximidade e por ser composta quase na sua totalidade por município com menos de 50.000 habitantes, ficando de fora dessa classificação

somente os municípios de Bauru e Lençóis Paulista. É formada por Agudos, Arealva, Avaí, Balbinos, Bauru, Borebi, Cabrália Paulista, Duartina, Iacanga, Lençóis Paulista, Lucianópolis, Macatuba, Paulistânia, Pederneiras, Pirajuí, Piratininga, Presidente Alves, Reginópolis e Ubirajara.

Próximo passo foi utilizar o banco de dados do SICONV, disponível para consultas pela internet para analisar e comparar a quantidade de propostas apresentadas pelos municípios que compõem a RG de Bauru quais tiveram êxito, foram aprovadas e captaram recursos.

Por meio dessa metodologia identificamos os municípios como “Fraco”, o que apresentou e teve aprovada a menor quantidade de propostas e como “Forte” o que teve maior número de propostas apresentadas e aceitas.

Em seguida foi definido, mediante as hipóteses levantadas, quais variáveis possuem indícios de interferência e que levam aos entraves. E criados blocos de análises: Áreas que os recursos são disponibilizados; Carência de estrutura (financeira, técnica e administrativa); Planejamento; Endividamento e Articulação Política. Utilizando os temas selecionados, iniciou-se a preparação dos questionários e o roteiro da entrevista estruturada a ser aplicados aos atores captador de recursos e gestores dos municípios selecionados.

É importante analisar as áreas que os recursos são disponibilizados porque durante a reorganização estatal, o governo federal reforça a transferência de parte dos serviços realizados e custeados por ele, aos municípios, centralizando as soluções de problemas sociais às prefeituras, em que cada um, dentro dos critérios gerais do serviço, atende os usuários desses serviços de acordo com suas necessidades. Neste contexto, cabe analisar se os recursos que o Governo Federal está disponibilizando atende a carência individualizada aos usuários em cada município.

A carência de estrutura (financeira, técnica e administrativa); o planejamento e endividamento, segundo Aline Werneck Barbosa de Carvalho (2005) quando analisou o Modelo para a Avaliação da Capacidade de Gestão

Municipal no Contexto de Descentralização, concluiu que a descentralização entre os níveis governamentais pós 88 vem se dando segundo um formato único e setorizado, fundamentado na descentralização fiscal, na transferência de encargos e serviços aos municípios (municipalização) e na institucionalização da participação popular na gestão municipal, por meio da criação de conselhos municipais. Este “modelo” passou a exigir dos municípios a adoção de uma nova lógica organizacional, pois foi dada uma nova forma de proposição, elaboração e execução de políticas públicas, baseada no planejamento de suas ações e na organização institucional das prefeituras municipais (WERNECK, 2005). Por sua vez, o processo de descentralização entre os níveis governamentais depende de pelo menos quatro questões básicas para possíveis benefícios decorrentes: sobrevivência econômica, reforço da racionalidade da participação local; organização administrativa e reversão da irracionalidade e da inadequação dos projetos globalizantes de planejamento (FELICÍSSIMO, 1992).

Completa os blocos, a articulação política, onde em um processo de descentralização desordenado, muitos encargos estão sendo transferidos sem os recursos e acabam dependendo das chamadas transferências negociadas, onde é considerado a posição política, prestígio e vinculação partidária dos prefeitos e parlamentares, utilizando alianças com interesses eleitoreiros e clientelistas.

A etapa seguinte foi realizar a entrevista com um ator com experiência na captação de recursos, com a finalidade de esclarecer de forma macro, como funciona o todo o processo. O captador escolhido para ser entrevistado foi da cidade de Bauru tendo em vista ser o município que mais apresentou propostas nessa Região.

O Questionário 1, presente no apêndice 2 deste trabalho, foi aplicado nas Prefeituras selecionadas, sendo 03 em Pederneiras e 02 em Lucianópolis. A quantidade é limitada devido à estrutura que cuida da gestão de transferências voluntárias ser pequena.

Os atores dos municípios selecionados para responder o questionário têm que estar ligado ao processo de planejamento, captação e gestão (ex. prefeitos, secretários, diretores, assessores, etc.) dos recursos disponibilizados pelo SICONV.

Após a coleta dos dados, iniciaram-se os trabalhos de análise dos resultados buscando respostas para as hipóteses apresentadas.

### ***1.5 Organização do Trabalho***

O trabalho está estruturado com a introdução apresentando os objetivos, hipóteses e metodologia, busca no segundo capítulo conceituar e entender a nova administração pública, discutindo de forma clara a gestão pública e a descentralização no Brasil. Além de apresentar as novas atribuições da administração pública imposta pela Constituição Federal de 1988 e os recursos disponíveis para os municípios.

O terceiro capítulo investiga o sistema SICONV como ferramenta de gestão, desde sua concepção até a operacionalização. A seleção dos municípios com menos de 50.000 habitantes, a análise dos dados secundários junto ao sistema SICONV são apresentados no quarto capítulo e finalizado com os resultados e considerações.

## **2. A NOVA ADMINISTRAÇÃO, A GESTÃO PÚBLICA E A DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL.**

A primeira reforma administrativa no Brasil ocorreu nos anos 30 e criou a burocracia profissional no país. A Reforma Burocrática, que ocorreu nos quadros de um regime autoritário, com reformas que implantaram o serviço público profissional nos países europeus, no século passado. A segunda, que é a que o estudo se concentra, ocorreu nos anos 90, nos quadros da democracia. Ela muda as instituições para permitir que os administradores públicos possam gerenciar com mais autonomia e mais eficiência as agências do Estado, ao mesmo tempo em que os submete mais diretamente ao controle da sociedade (BRESSER, 1995).

O Brasil, segundo Bresser Pereira, foi o primeiro país em desenvolvimento que iniciou a Reforma da Gestão Pública ou reforma gerencial do Estado, menos de dez anos depois que Inglaterra, Austrália e Nova Zelândia iniciaram suas reformas. Desde então a Reforma da Gestão Pública vem avançando no país, principalmente ao nível dos estados e municípios. Como a reforma da gestão pública é historicamente a segunda reforma administrativa relevante do Estado moderno, mais cedo ou mais tarde ela ocorrerá em todos os países. E, uma vez iniciada, não há alternativa senão prosseguir-la (BRESSER, 1995).

Para Bresser, o objetivo da Reforma da Gestão Pública de 1995, foi contribuir para a formação no Brasil de um aparelho de Estado forte e eficiente, compreendendo três dimensões: a) a institucional-legal, voltada à descentralização da estrutura organizacional do aparelho do Estado através da criação de novos formatos organizacionais, como as agências executivas, regulatórias, e as organizações sociais; b) a dimensão gestão, definida pela maior autonomia e a introdução de três novas formas de responsabilização dos gestores – a administração por resultados, a competição administrada por

excelência, e o controle social – em substituição parcial dos regulamentos rígidos, da supervisão e da auditoria, que caracterizam a administração burocrática; e c) a dimensão cultural, de mudança de mentalidade, visando passar da desconfiança generalizada que caracteriza a administração burocrática para uma confiança maior, ainda que limitada, própria da administração gerencial.

O Estado, embora conservando e se possível ampliando sua ação na área social, só deve executar diretamente as tarefas que são exclusivas de Estado, que envolvem o emprego do poder de Estado, ou que apliquem os recursos do Estado. Entre as tarefas exclusivas de Estado devem-se distinguir as tarefas centralizadas de formulação e controle das políticas públicas e da lei, a serem executadas por secretarias ou departamentos do Estado, das tarefas de execução, que devem ser descentralizadas para agências executivas e agências reguladoras autônomas. As três formas gerenciais de controle – controle social, controle de resultados e competição administrada – devem ser aplicadas tanto às agências, quanto às organizações sociais (BRESSER 1995).

Essa reforma não subestimou os elementos patrimonialistas e clientelistas ainda EXISTENTES em um Estado como o brasileiro, mas, ao invés de continuar se preocupando exclusivamente com eles, como fazia a reforma burocrática desde que foi iniciada nos anos 1930, avançou na direção de uma administração mais autônoma e mais responsabilizada perante a sociedade. Seu pressuposto é de que a melhor forma de lutar contra o clientelismo e outras formas de captura do Estado é dar um passo adiante e tornar o Estado mais eficiente e mais moderno. Embora enfrentando paralisações previsíveis, a Reforma da Gestão Pública de 1995 está sendo bem-sucedida em tornar gerencial o Estado brasileiro. Sua implementação deverá durar muitos anos como nos outros países duraram as reformas burocráticas (BRESSER, 1995).

Nesse contexto, a pesquisa pretende uma revisão bibliográfica com intenção de entender as mudanças que vem ocorrendo na administração pública desde os anos 80, pois, estão realizando alterações substanciais nas políticas de

gestão pública e no desenho de organizações. Os elementos apontados como ativadores dessas ondas de “modernização”, segundo Leonardo Secchi (2009), são a crise fiscal do Estado, a crescente competição territorial pelos investimentos privados e mão de obra qualificada, a disponibilidade de novos conhecimentos organizacionais e tecnologia, a ascensão de valores pluralistas e neoliberais e a crescente complexidade, dinâmica e diversidade das nossas sociedades. Indica também que o modelo burocrático se tornou o alvo das mais ásperas críticas e considerado inadequado para o contexto institucional contemporâneo por sua presumida ineficiência, morosidade, estilo auto referencial, e descolamento das necessidades dos cidadãos.

O estudo da Gestão Pública no Brasil é um assunto recente com origens históricas que remontam ao período da transferência da família real de Portugal para o Brasil. Naquele momento, marcado pelo patrimonialismo, caracterizado pela dificuldade em separar os interesses públicos e privados, tiveram início as primeiras formas de organização governamental no país. O surgimento de um modelo que propusesse uma reforma neste tipo de regime foi influenciado por três grandes nomes para a Administração: Woodrow Wilson, presidente norte-americano e suas propostas de estruturação da administração pública e separação entre política e administração; Frederick Taylor, engenheiro norte-americano e sua preocupação com a produtividade e eficiência na realização das atividades; Max Weber, sociólogo alemão estudioso dos tipos de sociedade e das formas de exercício de autoridade que desenvolveu o modelo burocrático com base nas características de formalidade, impessoalidade, legalidade, especialização, profissionalismo, dentre outras (MARINI, 2004).

Para Carolina Lescura (2010) é possível identificar três momentos pelos quais passou a administração pública brasileira: a Administração Patrimonialista, anterior a 1937; a Administração Burocrática, entre 1937 e 1995; e a Administração Gerencial, pós 1995 até o presente momento. A evolução destes modelos foi gradual e não excludente, percebendo-se ainda hoje as três influências na Administração Pública (LESCURA, 2010).

O patrimonialismo no Brasil iniciou-se no período colonial reproduzindo as práticas portuguesas de ocupação de cargos administrativos indicados pelo rei. Era um momento marcado pela centralização política expressa na figura do rei e de seus conselheiros, afirma Paes de Paula, que demonstravam a não diferenciação entre o público e o privado (PAULA, 2005).

A Administração era simples, com poucos órgãos e grande abrangência, ou seja, era uma administração centralizada, sendo que cabia ao Estado a responsabilidade de ofertar emprego. Para Coltro (2006) a falta de critérios e métodos científicos de gestão, bem como a centralização marcou a condução dos negócios governamentais. Criou-se uma prática político-administrativa em que o público e o privado não se distinguiam perante as autoridades. Rede fiscal e apropriação de rendas se confundiam. A falta de profissionalização nos cargos públicos era marcante e as posições eram ocupadas pelos nobres e burgueses enriquecidos que tinham condições de adquiri-las (COLTRO, 2006).

Este sistema estabeleceu o personalismo no serviço público brasileiro, no qual empregos e benefícios estavam ligados aos interesses pessoais e não aos interesses públicos. A ética do “homem cordial” é contrária à impessoalidade e ao formalismo características inerentes à burocracia (PAULA, 2005).

O sociólogo alemão Max Weber, contribuiu significativamente com seus estudos na definição da estrutura ideal para as organizações. Weber identificou os tipos mais comuns de autoridade e propôs um modelo de estrutura ideal para as organizações (COLTRO, 2006).

Segundo Coltro, Weber (2000) afirma:

*“O surgimento da burocracia foi motivado, ainda, pela busca da eficiência, alcançada por meio da racionalidade dos processos de trabalho. Desta forma, a burocracia pressupõe autoridade e subordinação. O autor ressalta que “a administração burocrática significa, fundamentalmente, o exercício da dominação com base no saber”. Neste caso, a burocracia pode ser aplicada a todas as atividades, por meio da especialização do trabalho”.*

A partir da segunda metade da década de 30, com a reforma administrativa do Estado Novo durante o governo do presidente Getúlio Vargas, teve início no Brasil a administração burocrática com o propósito de combater os problemas da dominação patrimonialista (MARINI, 2004).

Essa reforma administrativa buscou introduzir na administração pública a centralização, a impessoalidade, a hierarquia, o sistema de mérito e principalmente a separação entre o público e o privado. Este foi o primeiro esforço sistemático de superação do patrimonialismo, com o objetivo de criar uma administração racional e eficiente visando assumir seu papel na condução do processo de desenvolvimento, cujo modelo de crescimento, baseado na industrialização via substituição de importações, supunha um forte intervencionismo estatal e controle sobre as relações entre os grupos sociais ascendentes — a nova burguesia industrial e o operariado urbano (MARCELINO, 1987).

Para Bresser Pereira (1996), a adoção da administração burocrática em substituição à administração patrimonialista ocorreu porque se tornara necessário desenvolver uma administração que distinguisse o público e o privado, e também pudesse separar o político e o administrador público (BRESSER, 1996).

A Administração Burocrática entrou em crise durante o regime militar, segundo Bresser Pereira (1996) a administração gerencial desenhou-se nos anos 30, durante a primeira reforma administrativa, decorreu a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP e teve início no final dos anos 60, na tentativa de superar a rigidez burocrática. O gerencialismo manifestou-se na administração pública inicialmente na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos e consiste na administração direcionada para o alcance de resultados, para o atendimento às expectativas do cidadão (BRESSER, 1996).

A transição da administração burocrática para a administração gerencial foi fortemente influenciada pela postura pragmática das

megaempresas e deslocou o foco do interesse administrativo do Estado para o cidadão (MOREIRA NETO, 1998).

O entendimento da necessidade de transição de um modelo para outro se completa com Santos (2003), pois a mudança de consciência dos cidadãos exigia transformações na administração pública. Junquilha (2000) apresenta o desenvolvimento da administração gerencial a partir do aperfeiçoamento do modelo burocrático, considerado inadequado às demandas do momento, baseado em um conjunto de novas iniciativas firmadas nos conceitos de eficiência, eficácia, produtividade, qualidade total, clientes, metas, resultados e parcerias (JUNQUILHOS, 2000).

A valorização do servidor como parte integrante do processo de construção do novo modelo é um dos apontamentos feitos por Marini (1996), permitindo que atuem de forma participativa, empreendedora e criativa, visto que estes são como âncoras do processo de construção coletiva do novo paradigma, orientado para o cidadão e realizado pelo conjunto dos servidores de forma participativa. A implantação de modelo de administração pública gerencial não significa mudar sistemas, organizações e legislação; vai além, significa criar as condições objetivas de desenvolvimento das pessoas que conduzirão e realizarão as reformas (MARINI, 1996).

A descentralização, se analisada como um processo político, significa autonomia para as unidades descentralizadas e tem sido ideologizada como instrumento de redemocratização e estratégia de desenvolvimento econômico, além de mudança social, representando uma das principais bandeiras da Constituinte e culminando no texto descentralizador da CF de 1988, Junquilha (2000).

O processo de descentralização no Brasil tem sido implementado a partir de um conjunto de instrumentos, os quais têm sido impostos simetricamente a todos os municípios brasileiros, independentemente de seu

porte demográfico, suas condições econômicas, geográficas, financeiras, de desenvolvimento social, entre outras.

Aline Werneck Barbosa de Carvalho (2005) quando analisou o Modelo para a Avaliação da Capacidade de Gestão Municipal no Contexto de Descentralização, concluiu que a descentralização entre os níveis governamentais pós 88 vem se dando segundo um formato único e setorizado, fundamentado na descentralização fiscal, na transferência de encargos e serviços aos municípios (municipalização) e na institucionalização da participação popular na gestão municipal, por meio da criação de conselhos municipais (WERNECK, 2005).

Este “modelo” de descentralização/municipalização/participação passou a exigir dos municípios a adoção de uma nova lógica organizacional, pois foi dada uma nova forma de proposição, elaboração e execução de políticas públicas, baseada no planejamento de suas ações e na organização institucional das prefeituras municipais e de acordo com as realidades locais, sob o risco de responder apenas formalmente às exigências da descentralização e, conseqüentemente, não usufruir de seus benefícios (CARVALHO, 2005).

Por sua vez, o processo de descentralização entre os níveis governamentais depende de pelo menos quatro questões básicas para possíveis benefícios decorrentes.

Primeiramente, a questão de *sobrevivência econômica*, visando a possibilidade de implantação de instrumentos adequados para uso e redistribuição eficaz do orçamento público; o *reforço da racionalidade da participação local*, no qual os próprios usuários dos serviços públicos atuam como agentes intervenientes no processo de ordenação da gestão dos serviços públicos, por meio da fiscalização, controle e participação nas definições de ações; a *organização administrativa*, possibilitando a ordenação da gestão dos serviços públicos, e, finalmente, a *reversão da irracionalidade e da*

*inadequação dos projetos globalizantes de planejamento*, por meio da readequação da organização territorial do município, por meio de um planejamento que se faça de baixo para cima, a partir da realidade local (FELICÍSSIMO, 1992).

Enfim, além destas quatro questões apresentadas, para tornar efetiva a descentralização o município precisa atender a algumas condições básicas, como por exemplo: possuir recursos financeiros compatíveis com a descentralização; ampliar a participação da população na gestão e no planejamento municipal; organizar-se institucionalmente para a descentralização, o que envolve, uma questão política, administrativa e territorial. Estas condições constituem os pressupostos básicos da descentralização que se dá em relação à esfera municipal. Para Mariana Dias de Moraes (2009) esta autonomia municipal conquistada a partir da Constituição de 1988 foi progressivamente atacada pelo ente federal, dado que esta autonomia representou o rearranjo na distribuição de receitas e isto promoveu a redução das receitas do governo central. Assim, a descentralização é promovida por meio da ampliação da agenda dos governos locais contendo a elevação das transferências intergovernamentais, dado que amplia e recompõe sua composição de receitas com recursos que não eram partilhados com as esferas subnacionais (MORAES, 2009).

A descentralização trouxe consigo a responsabilidade para os municípios de oferecerem um conjunto de serviços à comunidade que até então não era de responsabilidade deles, obrigando a administração pública passar por uma revisão de conceitos e processos, destacando a reforma administrativa, implantação de um novo modelo de gestão, direcionada para a eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos.

As ideias de descentralização e participação no Brasil vêm sendo apresentadas como alternativas para a modernização da gestão pública. A descentralização política, administrativa e financeira tornou-se, um dos pontos-chave para as administrações locais em relação ao desenvolvimento municipal.

O novo modelo de gestão, a partir da década de 90, apresenta a necessidade de novos processos de gestão governamental, em que a sociedade passa a cobrar dos administradores públicos execução eficiente, além da necessidade de apresentar à população, de forma clara, seus atos (MORAES, 2009).

Durante essa reorganização estatal, frente ao novo modelo de gestão, o governo federal reforça a transferência de parte dos serviços realizados e custeados por ele, aos municípios, centralizando as soluções de problemas sociais às prefeituras. A importância deste serviço ser administrado pelos municípios facilita a adequação local de cada necessidade, ou seja, passa do formato padrão aplicado a todos os municípios para um formato individual, no qual cada município, dentro dos critérios gerais do serviço, atende os usuários desses serviços de acordo com suas necessidades.

Para Fernando Luiz Abrucio (2005), a descentralização foi acompanhada igualmente pela tentativa de democratizar o plano local. As conquistas da descentralização não apagam os problemas dos governos locais brasileiros e apresenta cinco questões que colocam obstáculos ao bom desempenho dos municípios do país: 1) desigualdade de condições econômicas e administrativas; 2) discurso do "municipalismo autárquico"; 3) "metropolização" acelerada; 4) resquícios ainda existentes tanto de uma cultura política como de instituições que dificultam a accountability democrática e o padrão de relações intergovernamentais (ABRUCIO, 2005).

O Brasil é historicamente marcado por fortes desigualdades regionais, desde a fundação da federação, inclusive em comparação com outros países. A disparidade de condições econômicas é reforçada, ademais, pela existência de um contingente enorme de municípios pequenos, com baixa capacidade de sobreviver apenas com recursos próprios. A média por região é de 75% dos municípios com até 50 mil habitantes, ao passo que no universo total há 91% dos poderes locais com esse contingente populacional (ARRETCHE, 2000).

Sob o ponto de vista comparado, a baixa capacidade tributária dos municípios brasileiros é ainda maior. Segundo estudo realizado por José Roberto Afonso e Érica Araújo (2000), os governos locais brasileiros estavam em 15º lugar em termos de base de arrecadação própria em um universo de 19 países. Mas, além da fragilidade financeira, a maior parcela das municipalidades detém uma máquina administrativa precária (AFONSO, 2000, ARAUJO, 2000).

Somado ao obstáculo financeiro e administrativo, o bom andamento da descentralização no Brasil foi prejudicado pelo municipalismo autárquico, visão que prega a ideia de que os governos locais poderiam sozinhos resolver todos os dilemas de ação coletiva colocados às suas populações. Essa definição foi elaborada por Celso Daniel (2001), ex-prefeito de Santo André, um dos grandes defensores da bandeira municipalista, além de um inovador administrativo e um democratizador das relações entre Estado e sociedade, mas que também sabia dos limites do poder local no país (DANIEL, 2001).

O municipalismo autárquico incentiva, em primeiro lugar, a "prefeiturização", tornando os prefeitos atores por excelência do jogo local e intergovernamental. Cada qual defende seu município como uma unidade legítima e separada das demais, o que é uma miopia em relação aos problemas comuns em termos "micro" e macrorregionais. Ademais, há poucos incentivos para que os municípios se consorciem, dado que não existe nenhuma figura jurídica de direito público que dê segurança política para os governos locais que pretendem criar mecanismos de cooperação. Mesmo assim, em algumas áreas, os consórcios desenvolveram-se mais, como em meio ambiente e na saúde, porém ainda em uma proporção insuficiente para a dinâmica dos problemas intermunicipais. Ao invés de uma visão cooperativa, predomina um jogo em que os municípios concorrem entre si pelo dinheiro público de outros níveis de governo, lutam predatoriamente por investimentos privados e, ainda, muitas vezes repassam custos a outros

entes, como é o caso de muitas prefeituras que compram ambulâncias para que seus moradores utilizem os hospitais de outros municípios, sem que seja feita uma cotização para pagar as despesas. Nesse aspecto, a questão da coordenação federativa é chave (ABRUCIO, 2005).

Outro fenômeno que marcou o processo de descentralização foi a intensa metropolização do país. Não só houve um crescimento das áreas metropolitanas, em número de pessoas e de organizações administrativas, como também os problemas sociais cresceram gigantescamente nesses lugares. No entanto, a estrutura financeira e político-jurídica instituída pela Constituição de 1988 não favorece o equacionamento dessa questão. No primeiro aspecto, a opção dos constituintes foi por um sistema de repartição de rendas intergovernamentais com viés fortemente antimetropolitano, favorecendo inclusive a multiplicação de pequenas cidades (REZENDE, 2001). No que se refere ao segundo ponto, o fato é que as regiões metropolitanas se enfraqueceram institucionalmente em comparação com a dimensão que tinham no regime militar. Prevaleceu o municipalismo em detrimento das formas compartilhadas de gestão territorial. É dessa concepção que se originou a explosão dos problemas dos grandes centros urbanos brasileiros (ABRUCIO, 2005).

A quarta característica da descentralização é a sobrevivência de resquícios culturais e políticos antirrepublicanos no plano local. É claro que a única maneira de democratizar e republicanizar o poder local é continuar na trilha da descentralização. Porém, se não houver reformas das instituições políticas subnacionais, além de uma mudança da postura da sociedade em relação aos governantes, o processo descentralizador não leva necessariamente à democracia (ABRUCIO, 2005).

O avanço da descentralização encontrou a União em uma postura defensiva. Ao perder recursos tributários na Constituição e responsabilizar-se integralmente, em um primeiro momento, pela estabilidade econômica, o governo federal procurou transformar a descentralização em

um jogo de mero repasse de funções, intitulado à época de "operação desmonte" (ABRUCIO, 2005).

Para Luiz Carlos Bresser Pereira (2002), as cidades necessitam imensamente de melhor governança, melhores instituições políticas e administrativas, que permitirão a seus governos encontrar suas próprias maneiras de promover o desenvolvimento econômico e de reduzir a escandalosa injustiça social (BRESSER, 2002).

A proposta de analisar a estratégia de descentralização regional pretendendo identificar quais os avanços, limites, gargalos desta política, assim como, o porquê do conceito descentralização regional e não descentralização político-administrativa foi apresentada por Eduardo José Monteiro da Costa e outros (2011) no XIV Encontro Nacional da ANPUR. Entre os avanços destacou a concepção de uma nova abordagem institucional para a superação das desigualdades, pois em geral, a desigualdade regional é tratada como decorrente unicamente da dotação de fatores econômicos. Já na descentralização regional isso se dá com a ampliação do arco de ação do governo, consolidação de instrumentos de acompanhamento das ações executadas com recursos públicos, fortalecimento das relações institucionais com os municípios e prefeituras, além de instrumentos de planejamento visando o desenvolvimento sustentável de regiões deprimidas (COSTA 2011).

A descentralização regional proporciona uma intervenção governamental pautada não apenas na aplicação de recursos, mas ao mesmo tempo no fortalecimento da presença governamental nas regiões com a finalidade de diminuir a ausência do poder público federal/estadual, empenhando para que as políticas públicas cheguem efetivamente à sociedade numa escala sub-regional em todo o território (COSTA, 2011; FRASÃO 2011).

Junto com a atribuição das novas responsabilidades aos municípios veio também a necessidade de recursos, o que provocou um repensar na gestão financeira municipal requerendo soluções inovadoras,

pois esses novos serviços, agora de responsabilidade dos municípios demandam recursos, principalmente o financeiro, justificando a abordagem deste fator no trabalho.

Alecian e Foucher (2001), na obra Guia de Gerenciamento no Setor Público mostra que a condução das mudanças na administração pública passa a exigir novas competências dos gerentes públicos e devem, também, se comprometer com a otimização de recursos públicos escassos, gerenciando custos, desburocratizando procedimentos e produzindo serviços públicos de qualidade (ALESSIAN, 2001; FOURCHER, 2001).

Apesar das dificuldades, a construção do sistema descentralizado de gestão vem obtendo resultados positivos, como por exemplo em relação aos recursos hídricos é o que afirma Zildo Gallo (2007), no qual envolve a economia e a ecologia, dentro de princípios democráticos, que têm como objetivo buscar a preservação e o uso sustentado das águas pelo setor produtivo e pela sociedade, onde até a década de 80, era marcado pela centralização e setorização (GALLO, 2007).

Mais recentemente, começa a se consolidar uma nova perspectiva de administração pública, que Paes de Paula (2005) nomeia de “vertente alternativa” ou de “vertente societal”, sendo baseada em uma nova relação Estado-sociedade, em que há um maior envolvimento da população na definição da agenda política, e, conseqüentemente, um maior controle social sobre as ações estatais e a legitimação da sociedade como participante do processo de formulação e implementação de políticas públicas (PAULA, 2005).

Esse modelo contrapõe-se à gestão estratégica tradicional na medida em que tenta substituir a gestão tecnoburocrática e monológica (de um ator único) por um gerenciamento mais participativo, dialógico, em que o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos ou atores sociais (de atores compostos, sem a presunção da existência de um pensamento único). Nesse conceito, complementa Paes de Paula (2005), a gestão é

entendida como sendo uma ação político-deliberativa, na qual o indivíduo participa decidindo seu destino como cidadão, eleitor, trabalhador ou consumidor; sua autodeterminação se dá pela lógica da democracia e não pela lógica do mercado (PAULA, 2005).

Assim, emerge uma concepção de democracia que transcende à instrumentalidade e tenta abranger a dimensão sociopolítica da gestão pública. Seu êxito depende da criação de condições sociais e de arranjos institucionais que estimulem o diálogo livre e aberto entre cidadãos, capazes de formular juízos informados e racionais em torno das formas de resolver problemas (KLERING e PORSSE, 2010).

Dentre experiências participativas podemos citar os fóruns temáticos, conselhos gestores de políticas públicas, conselhos de órgãos e de administrações públicas, planejamento via orçamento participativo, além de outras formas. Essas experiências se diferenciam de outras, uma vez que colocam em questão a tradicional prerrogativa do executivo em monopolizar a formulação e o controle das políticas públicas. Oportunizam, assim, novos meios de interlocução e negociação entre as estruturas de administração pública e a sociedade.

O desenvolvimento de novas tecnologias de informação e comunicação (TICs) que interferem e medeiam os processos informacionais e comunicativos e a globalização da economia, assistidos no final do século XX, constitui um cenário de negócios turbulento, de mudanças rápidas e contínuas, sendo que competitividade, flexibilidade e busca da eficiência e eficácia tornaram-se essenciais (PIMENTA, 1998). Como uma alternativa de sobrevivência nesse ambiente dinâmico e com elevado nível de incerteza, são estabelecidas novas estruturas organizacionais privadas e, sobretudo, públicas, sendo as “redes” o elemento fundamental que as caracteriza. Dessa maneira, as organizações conseguem acessar novos recursos e conhecimentos, superar limitações individuais, obter maior flexibilidade e melhores condições de atuação e de superação de problemas (PECI, 1999).

Especificamente em relação ao Estado, uma nova forma institucional surge para se adequar aos desafios contemporâneos e aos novos problemas da administração e gestão pública, qual seja, a construção de uma rede interna ao Estado entre os diferentes níveis e esferas de governo com ênfase na descentralização, redistribuindo recursos, competências e poder para as esferas subnacionais, e tornando possível a proximidade do cidadão com a figura do poder público. As distintas instâncias governamentais se convertem em elos de uma rede e passam a tomar decisões coordenadas, o que torna as intervenções mais eficazes (CASTELLS, 1999). Ademais, as ações do governo e de seus diferentes níveis e esferas passam a ser integradas também com as diferentes entidades e a sociedade civil.

O Estado substitui então o modelo de provedor exclusivo e de executor por um modelo de coordenador e fiscalizador de serviços, sendo as responsabilidades executadas de modo descentralizado, incluindo também parcerias e alianças com empresas privadas e com a sociedade civil. Dessa forma, as instâncias de governo se tornam sócias na promoção do desenvolvimento econômico e social, apresentando uma organização mais flexível, ágil, eficiente, efetiva e com a sua ação descentralizada (KLERING e PORSSE, 2010).

### **3. NOVAS ATRIBUIÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA IMPOSTA PELA CONSTITUIÇÃO DE 88 E OS RECURSOS DISPONÍVEIS.**

A administração pública pode ser entendida, segundo Jose Matias Pereira (2009), como a atividade concreta e imediata que o Estado realiza para garantir os interesses coletivos, apoiada num conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado (PEREIRA, 2009).

De acordo com a CF de 1988, a administração pública tem como objetivo principal o interesse público e referencia os princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

É a Carta Magna que remete ao poder público a prestação de serviço público. Dessa forma, Meirelles (1999) assinala que “a atribuição primordial da administração pública é oferecer utilidades aos administrados, não se justificando sua presença, senão para prestar serviços à coletividade”. Enfim, serviço público é todo serviço prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, satisfazendo as necessidades da coletividade ou por simples conveniência do Estado (MEIRELLES, 1999).

Também é de atribuição da Administração pública a garantia de que os processos e as instituições governamentais devem produzir resultados que vão ao encontro das necessidades da sociedade ao mesmo tempo em que fazem o melhor uso possível dos recursos à sua disposição. Isso também implica que os recursos naturais sejam usados sustentavelmente e que o ambiente seja protegido (MEIRELLES, 1999).

Se por um lado é atribuição da Administração pública fornecer serviços com qualidade à coletividade, por outro, quanto maior a qualidade e efetividade desses serviços, a demanda tende a aumentar, ocorrendo dessa forma o atendimento de toda a coletividade. Para isso é necessário aos

municípios incrementarem os recursos financeiros para o financiamento dessa carência pública.

Conforme disposto na CF (BRASIL,1988), os municípios devem aplicar, anualmente, nunca menos de 25% da receita resultante de impostos, compreendida inclusive a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, dentro dos seus âmbitos prioritários de atuação. No caso do município, seu âmbito de atuação prioritária, na educação Básica, corresponde à Educação Infantil e ao Ensino Fundamental (compartilhada com o estado).

Nas ações de saúde, os municípios, têm a obrigatoriedade de aplicar no mínimo 15% dos impostos e transferências. Definida como direito de todos e dever do Estado, a saúde, deve ser disponibilizada mediante ações que visem reduzir os riscos de doença e seus agravamentos. Igualdade e universalidade do atendimento são os princípios que regem os programas de Saúde Pública, portanto, o acesso à saúde deve ser garantido a todos e de forma igualitária e gratuita.

A Assistência Social tem como fundamentos os princípios da solidariedade e da dignidade humana, sendo garantido o acesso gratuito à sua prestação, com proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, aos deficientes e à reintegração ao mercado de trabalho daqueles que necessitarem. A principal diferença entre as atividades da saúde e da assistência social, além de não apresentar percentual mínimo a ser empregado, a saúde tem o caráter de universalidade mais amplo do que o previsto para a assistência social. A assistência social visa garantir meios de subsistência às pessoas que não tenham condições de suprir o próprio sustento, com especial atenção às crianças, velhos e deficientes, independentemente de contribuição à seguridade social.

A carência por esses serviços cresce cada vez mais, dada a situação econômica do país ou simplesmente pelo fato do serviço ser oferecido

unicamente pelo Estado à população, acarretando aos municípios gastos maiores que o exigido por lei. Esse excedente do gasto pode comprometer outros serviços ou investimentos que deveriam também, ser disponibilizados à população. Esses fatores justificam a necessidade do município manter um planejamento adequado, procurando atender os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e estar preparado para garantir o máximo de recursos necessários disponibilizados pelo Governo Federal para atender com eficiência a população.

Segundo o Ministério da Fazenda, por meio do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF), a política tributária no Brasil, a partir da década de 1950, ocasionou crescimento das despesas, mas não foi acompanhado pela elevação das receitas e resultou em grave crise econômica, ampliando a crise política e culminando no golpe militar de 1964.

A política tributária do Regime Militar visou ampliar os recursos por meio do aumento da arrecadação de impostos para promover o crescimento acelerado no país. A legislação tributária federal foi reformada com o objetivo de tornar-se racional e simplificada a partir da Emenda Constitucional nº 18/65, que criou as bases para a edição do Código Tributário Nacional – CTN, em 1966 (Lei 5.172/66). As modificações realizadas resultaram no equacionamento temporário das finanças públicas. A elevação da carga tributária de 8,6% em 1962 para 12% do PIB, em 1965, foi suficiente para sustentar os gastos do Estado. Os tributos cobrados dos setores empresariais que representavam a sustentação política do governo militar, foram reduzidos para estimular o crescimento. A legislação tributária foi estruturada como um sistema moderno o suficiente para tornar-se um instrumento da estratégia de crescimento acelerado, conhecido como “milagre brasileiro” mediante incentivos fiscais para o setor produtivo, segundo o Ministério da Fazenda, privilegiando a acumulação privada em detrimento da equidade tributária. A partir de 1988, com a ampliação e garantia dos direitos sociais foi necessário instituir e aumentar tributos mediante a Legislação Ordinária, o que elevou

substancialmente a carga tributária. Esse fato ocorreu sem, contudo, resolver a questão da equidade tributária.

No Brasil utiliza-se o sistema de Federalismo fiscal que se refere a um sistema político pelo qual vários estados se reúnem para formar um Estado federal, conservada a autonomia de cada ente federado, entes federados são: União, estados, municípios e Distrito Federal. O Estado Federal soberano é representado pela União. O federalismo fiscal, segundo o Ministério da Fazenda, tem como pontos fundamentais a configuração do sistema financeiro-tributário, intimamente relacionado à definição da base de tributação (renda, consumo ou patrimônio) e à competência tributária de cada ente federado, além do estabelecimento de mecanismos que garantam a distribuição dos recursos arrecadados, de forma a possibilitar a cada ente estatal da federação cumprir com suas responsabilidades.

De acordo com a configuração do Sistema Tributário, a União concentra a maior parte dos tributos arrecadados, seguida pelos estados-membros, mas todos os entes federados possuem competência tributária para arrecadar tributos próprios. Segundo o Ministério da Fazenda, para arcar com suas responsabilidades e executar políticas públicas de forma descentralizada, estados e municípios recebem também repasses constitucionais de recursos, conforme determinação dos artigos 157 a 162 da Constituição Federal que tratam da repartição das receitas tributárias.

Os repasses ou transferências constitucionais são alvos de reivindicação dos municípios visando a ampliação da transferência de recursos para garantir a realização de suas funções constitucionais, uma vez que a descentralização da execução das políticas públicas, sobrecarregou os cofres públicos dos governos locais.

Analisando o orçamento da maioria dos municípios verifica-se que o montante de tributos arrecadados nesses territórios pelos três entes tributantes é muito inferior ao volume de recursos públicos investidos naqueles

municípios. Os municípios pequenos, muitas vezes, só adquirem condições de oferecer à população os serviços públicos essenciais – saúde, educação, habitação, saneamento, transporte, entre outros – em função dos recursos públicos repassados pela União por meio do Fundo de Participação dos Municípios – FPM. Portanto, a instituição dos fundos de participação dos estados e municípios materializa a solidariedade federativa e tem um papel central na promoção da coesão social. O ato de pagar impostos representa a contribuição para a construção de uma sociedade livre, justa, democrática, sustentável e solidária.

A precária capacidade administrativa e gerencial das prefeituras carece de atenção distinta no que diz respeito a sua capacidade de captação financeira e questão de investimentos, é fato de que os recursos destinados a investimentos são muito baixo, o que acaba por tornar o ente municipal dependente das transferências do Governo federal.

Os repasses de recursos federais aos municípios podem ser efetivados de duas formas distintas: por meio das transferências obrigatórias (legais e constitucionais) e também por transferências voluntárias.

Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), as transferências constitucionais são as correspondentes às parcelas de recursos arrecadados pelo governo federal e repassados aos municípios, conforme estabelecido na Constituição Federal, por exemplo os recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM); do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (Fundeb); entre outras. As transferências legais referem-se aquelas regulamentadas em leis específicas, como o Fundo Nacional de Saúde (FNS); o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS); o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), entre outros.

As transferências voluntárias compreendem os repasses de recursos aos municípios para a execução de programas e ações

governamentais, em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente às três esferas do Governo. Estas não podem decorrer de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

Cabe destacar que mesmo dependentes das transferências para a realização de um maior volume de investimentos municipais, estas transferências quando voluntárias não se apresentam como recursos constantes com os quais o município possa contar.

O processo de transferência voluntária de recursos pode ser visto sob duas ópticas. De quem recebe o recurso, caracterizando-se como sendo a possibilidade de materializar ações públicas locais e de quem oferece o recurso, pelo fato de estar mais próximo à população beneficiada, a expectativa que a aplicação do recurso será mais eficaz (MOUTINHO 2013).

O volume total de recursos financeiros transferidos voluntariamente do Governo Federal para municípios brasileiros, segundo Ministério da Fazenda, tem sido bastante expressivo nos últimos anos, no entanto, a execução de convênios entre entes governamentais têm sido alvo das principais Cortes de Contas. É um constante desafio para os gestores públicos, os quais podem se valer de um conjunto de conhecimentos aplicáveis a esta área, garantir a correta execução dos programas federais e a eficaz aplicação dos recursos, com o objetivo de atender às necessidades requeridas pela sociedade.

Apesar da disponibilidade e o conjunto de instrumentos que auxiliam na captação dos recursos, este processo não se concretiza na maioria dos municípios, pois, apesar de dependerem diretamente desses recursos financeiros para produzir e oferecer os serviços públicos com qualidade, pode ser comprovado que existe um grande volume de recursos destinados a eles que ficam retidos juntos ao governo federal.

Nesta linha, o problema de pesquisa relaciona-se ao fato das transferências voluntárias da União para municípios de pequeno porte necessitarem efetivamente de um adequado gerenciamento, sob pena de não se materializarem em benefícios para a população local.

Estudo realizado por José da Assunção Moutinho (2013) leva a concluir que o ente municipal é responsável pela implementação de políticas públicas compartilhadas com vistas ao atendimento de necessidades locais, valendo-se das transferências voluntárias como estratégia para incrementar seus orçamentos anuais. E aponta um elevado grau de heterogeneidade existente entre as secretarias municipais no tocante à adoção de práticas de gerenciamento de projetos, refletindo o entendimento da importância da gestão voltada a resultados (MOUTINHO, 2013).

Desta forma, percebe-se claramente a necessidade de evolução de competências individuais as quais passam pela capacitação dos gestores públicos. A introdução de conceitos, o estabelecimento de competências organizacionais e de um ambiente mais favorável são ingredientes básicos para uma receita de sucesso (MOUTINHO 2013). O estudo ainda revela a importante contribuição de técnicas e ferramentas de gerenciamento, notadamente na fase inicial do convênio, visto que, via de regra, os gestores municipais possuem pouca experiência na elaboração dos projetos.

É imperativo que o governo federal destine recursos por meio de políticas públicas, não só para ações estruturais, mas também para ações estruturantes junto aos municípios brasileiros, principalmente naqueles com maiores restrições orçamentárias. Dessa forma, o Ministério do Planejamento, visando facilitar o acesso aos recursos disponibilizados pelo Orçamento Geral da União por meio das “Transferências Voluntárias” destacou com base em estudos prévios relacionados ao tema, uma determinante prioritária do êxito dos interessados nos seus pleitos de acesso aos recursos das Transferências Voluntárias - a capacidade e organização dos agentes na realização das atividades necessárias à habilitação. Quanto mais bem preparado e organizado

o agente, maior a quantidade de recursos a que tiveram acesso. Neste sentido, uma política de distribuição mais adequada e com menores riscos de insucesso nos resultados passa necessariamente pelo aperfeiçoamento dos agentes tanto nos procedimentos para captação dos recursos como de sua capacidade de gestão dos projetos que lhes forem delegados (MOUTINHO 2013).

Cabe esclarecer que não basta os municípios superarem os entraves para captação de recursos é preciso que estes recursos sejam bem aplicados, revertendo em serviços de qualidade para a sociedade. Assim, o poder público municipal percebe neste tipo de transferências intergovernamental um caminho para o equilíbrio da equação orçamentária e principalmente para o atendimento das necessidades da população. Todavia, para a efetiva materialização destas transferências voluntárias necessário que os entes proponentes apresentem proposta de trabalho, cujos interesses comuns entre partes estejam evidenciados.

A elaboração de projetos nem sempre é tarefa simples, aponta Moutinho, seja na definição de seus elementos, no seu planejamento, na sua execução ou até mesmo no processo de prestação de contas em razão da falta de estrutura de recursos nos municípios. Justifica-se dessa forma analisar se a gestão e estrutura que os municípios possuem hoje são necessárias para a captação de recursos via transferências voluntárias (MOUTINHO 2013).

Nas áreas tradicionalmente objeto de políticas públicas, como assistência social, meio ambiente, habitação, saneamento, produção agropecuária, abastecimento alimentar, educação, saúde, o município tem competência comum com a União e os estados, como até hoje não foram regulamentadas, as fronteiras entre as esferas de poder, resultam na superposição de atividades, recaindo sobre o município grande parte destas competências.

O entrave maior está relacionado aos recursos, pois, em um processo de descentralização desordenado, muitos encargos estão sendo

transferidos sem os recursos correspondentes e acabam dependendo das chamadas transferências negociadas, na qual consideram a posição política, prestígio e vinculação partidária dos prefeitos e parlamentares, utilizando alianças com interesses eleitoreiros e clientelistas.

#### **4. SISTEMA DE GESTÃO DE CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSES – SICONV.**

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação desenvolveu o Sistema SICONV, responsável por todo o ciclo de vida dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria. O sistema gerencia todos os recursos repassados a outros Órgãos, realizando registros no ato, contemplando desde a formalização da proposta até a prestação de contas final e inova no modelo de gestão. Com celeridade nos procedimentos e desburocratização das atividades fins substitui o processo físico pelo eletrônico e registra todos os procedimentos, permitindo maior transparência na execução das transferências voluntárias da União.

Destaca-se a transparência por meio da disponibilização das informações aos usuários e também para a sociedade por meio do endereço eletrônico [www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br). Este está sendo considerado como grande fator de inovação, uma vez que, mesmo indiretamente, se apresenta como mais uma ferramenta de controle social.

Até 1988, a União era responsável pela arrecadação da maioria dos tributos, podendo utilizar segundo as metas estabelecidas pelo próprio governo. Após a mudança, o governo federal, diante da dificuldade de atuação de forma direta em todo o território nacional, instituiu as transferências constitucionais, legais e voluntárias como instrumentos de descentralização de recursos.

A descentralização dos recursos financeiros inicialmente não atendia a sistematização e informatização dos processos provocando falta de padronização no tratamento das transferências por parte dos órgãos concedentes, ineficiência nos procedimentos de registro, impossibilitando o acompanhamento, o controle e a transparência das informações.

Paralelo a isso, o tratamento de dados internos era realizado pelos órgãos concedentes dos recursos e não dispo de elementos suficientes para que o governo federal pudesse tratar essas informações de forma padronizada. Dessa forma, segundo o Ministério do Planejamento e Orçamento e Gestão, a União precisava desenvolver uma ferramenta que fosse capaz de realizar o controle das transferências voluntárias, fortalecendo o pacto federativo ao propiciar maior equilíbrio financeiro na distribuição das receitas para os estados e municípios, de forma equânime e democrática. Em janeiro de 1987 desenvolvido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em conjunto com o Serviço de Processamento de Dados (SERPRO) entra em operação o Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

Com a implantação do SIAFI, a administração pública federal passou a dispor de um sistema para gestão dos recursos públicos e para a preparação de um orçamento unificado. Além desses, o sistema, trouxe com o início de sua operacionalização o aperfeiçoamento dos métodos de controle quanto às disponibilidades orçamentárias e financeiras; padronização das informações gerenciais em todos os níveis da administração pública federal; e realização das escriturações contábeis em tempo real, proporcionando o levantamento das demonstrações orçamentárias, financeiras e patrimoniais a qualquer tempo.

No entanto, o SIAFI é um sistema de controle de execução orçamentária e financeira do governo federal e não contempla a sistematização exigida na gestão do processo de transferências voluntárias, porém, em 2004, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MP) iniciou o processo para criação de um novo sistema para gestão de convênios, resultando no protótipo do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV).

Justificado pela necessidade de padronização e otimização dos procedimentos e, ainda, corrigir as irregularidades encontradas nas auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em ajustes celebrados

entre a União e Organizações não Governamentais (ONGs) ou entidades da administração indireta, a partir de 1999, impulsionaram a criação do SICONV. O sistema confere ainda maior transparência e controle dos recursos transferidos voluntariamente, dados os sucessivos escândalos de utilização inadequada destes recursos, pois segundo Moreira (2010):

*Tomadas de Contas Especiais relativas a recursos transferidos vinham representando cerca de oitenta por cento (80%) das Tomadas de Contas Especiais do Tribunal de Contas da União (TCU).*

*(...) Por determinação do TCU (Acórdãos TCU plenário nº 788 e nº 2066/2006), o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ministério da Fazenda e a Controladoria Geral da União constituíram Grupo de Trabalho Interministerial cujo trabalho culminou com a proposição (do SICONV).*

Nas referidas auditorias ficaram claras as dificuldades de controle da execução e da prestação de contas sobre as transferências voluntárias efetuadas pelo governo federal. Nesse contexto, o TCU determinou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) que apresentasse estudo técnico para implementar um sistema de informática em plataforma web que permitisse o acompanhamento on-line de todos os convênios e outros instrumentos jurídicos utilizados para transferir recursos federais a outros órgãos, entes federados e entidades do setor privado. O Sistema teria que ser capaz de possibilitar o acesso por qualquer cidadão via rede mundial de computadores e, necessariamente, deveria trazer as informações relativas a todas as fases dos instrumentos pactuados, bem como proporcionar a transparência na destinação dos recursos públicos executados por meio de convênios, contratos de repasse e termos de parceria.

A Lei nº 12.527/2011, denominada “Lei de Acesso à Informação”, que regulamenta o direito constitucional de amplo acesso dos cidadãos às informações dos órgãos públicos, mostra que as diretrizes do SICONV estão alinhadas com as premissas estabelecidas na referida lei, e os dados das transferências voluntárias registradas no Sistema já compõem as informações disponíveis no Portal da Transparência do Governo Federal.

Todas as transferências de recursos financeiros do Governo Federal são realizadas em decorrência de celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares cuja finalidade é a realização de obras e, ou, serviços de interesse comum ou, conforme definido no artigo 25 da Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), “a entrega de recursos corrente ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.” (BRASIL, 2000).

Atualmente a Portaria Interministerial nº 507, de 28/11/2011 constitui, juntamente com o Decreto 6.170, de 25/07/2007, a legislação reguladora das transferências de recursos da União firmadas a partir de 01/01/2012. Pode ocorrer também a edição de atos normativos internos próprios de alguns órgãos para disciplinar pontos específicos da celebração, acompanhamento, fiscalização e a prestação de contas de convênios, contratos de repasse, termos de cooperação e termos de parceria celebrados no âmbito do órgão e de suas entidades vinculadas.

As inclusões de propostas de captação de recursos junto ao Governo Federal, a partir de 1º de setembro de 2008, passaram a ser operacionalizadas pelo sistema SICONV. Para a inclusão de proposta de trabalho, a condição mínima é que o município esteja credenciado no sistema. No entanto, como condição para a celebração dos instrumentos de repasse das transferências voluntárias é necessário também que o município, além da contrapartida, apresente plano de trabalho, atenda os limites estabelecidos na Constituição (educação e saúde) e na lei de Responsabilidade Fiscal, não esteja inscrito no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados (CADIN), dentre outras.

As transferências são realizadas em decorrência de celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares com finalidade de realização de obras e, ou, serviços de interesse comum. A

democratização na distribuição dos recursos públicos por meio das transferências voluntárias foi ampliada com a implantação do sistema SICONV, visto que os órgãos responsáveis pela execução das políticas públicas que envolvem transferências de recursos devem publicar anualmente no Portal de Convênios a relação dos seus programas governamentais. Em contrapartida, os estados, o Distrito Federal, os municípios e as entidades privadas sem fins lucrativos têm a possibilidade do envio eletrônico de propostas, fato que, inegavelmente, proporciona a todos os proponentes igualdade de condições para pleitear os recursos federais destinados à execução de projetos e atividades de interesse comum, independente de filiação partidária. Por isso, o SICONV pode ser considerado um Sistema apartidário e democrático, na medida em que atende a todos os municípios sem distinções.

É, portanto, um sistema recente que procurou desburocratizar, padronizar e simplificar os processos ligados ao repasse, dispêndio e prestação de contas das transferências voluntárias da União.

O Decreto nº 6.170/2007 e Portaria Interministerial nº 507/2011, tratam dos instrumentos utilizados nas transferências voluntárias para os municípios, são os convênios, que se referem a parceria formalizada entre a união e o município para a execução de programa de governo. Envolve a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou realização de eventos, em regime de mútua cooperação, ou seja, quando há interesse recíproco entre as partes. O contrato de repasse é o instrumento por meio do qual a transferência voluntária dos recursos financeiros é realizada por instituição financeira pública federal, que atua como mandatária da União. Estas instituições são representadas pelo Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia e Caixa Econômica Federal. O contrato de repasse vem sendo utilizado pelo governo federal predominantemente para a execução de programas sociais nas áreas de habitação, saneamento e infraestrutura urbana, esporte, bem como nos programas relacionados à agricultura.

Nos acordos de repasse de recursos, concedentes são os órgãos ou entidades da administração pública federal, direta ou indireta, responsáveis pelas transferências dos recursos financeiros e pela descentralização dos créditos orçamentários destinados à execução do objeto do convênio. Os convenientes são os órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, consórcio público ou entidade privada sem fins lucrativos, com os quais são pactuados a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, por meio da celebração de convênios e contratos de repasse.

Para ter acesso nos procedimentos do sistema SICONV o município deve estar credenciado e cadastrado. O credenciamento é um procedimento realizado diretamente no sistema, com o preenchimento de um formulário digital disponibilizado na área de acesso livre. Após o credenciamento, os proponentes receberão por e-mail o login e a senha para que tenham acesso mais amplo ao sistema. Isto possibilitará o envio de propostas para os programas que aceitem proposta de proponentes não cadastrados. Após o credenciamento deve-se proceder ao cadastramento do órgão ou entidade junto ao sistema. Esse procedimento habilitará os órgãos e entidades da administração pública e as entidades privadas sem fins lucrativos, que se interessem em firmar convênios em quaisquer áreas de atuação do governo federal, a apresentar proposta de trabalho ao órgão ou entidade concedente.

Para atualizar os dados cadastrais do município, os novos gestores municipais ou seus representantes legais deverão procurar uma unidade cadastradora do sistema SICONV, comprovando o vínculo e mostrando os poderes para representá-lo. O cadastramento tem validade de 1 (um) ano, contado a partir do dia de aprovação do cadastro pela unidade cadastradora, e deverá ter suas informações atualizadas ao longo deste período sempre que houver necessidade.

É possível consultar a lista dos programas disponíveis pelos órgãos e entidades da administração pública federal para a execução de projetos e atividades, cuja transferência de recursos financeiros será viabilizada por meio de convênios e contratos de repasse. Vale ressaltar que os programas possuem periodicidade anual e divulgação direta no Portal de Convênios no qual são estabelecidas as regras, os critérios, o objeto, a qualificação da proposta e a definição da esfera administrativa que o programa atende.

O Plano Plurianual, instrumento de planejamento governamental de médio prazo, previsto no artigo 165 da Constituição Federal que estabelece diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para um período de 4 anos, para o período 2012-2015 (BRASIL, 2012), organizando as ações do governo em programas que resultem em bens e serviços para a população, está estruturado em 65 programas Temáticos, dentre os quais destacam-se os seguintes: a) PROGRAMA: 2031 - Educação Profissional e Tecnológica b) PROGRAMA: 2015 - Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS) c) PROGRAMA: 2012 - Agricultura Familiar d) PROGRAMA: 2052 - Pesca e Aquicultura, estes programas tem previsão de repasses de transferências voluntárias para os municípios.

Após o credenciamento e cadastramento, o fluxo geral do sistema prevê três grandes etapas: celebração, execução e prestação de contas. Na etapa de celebração, os órgãos e entidades interessados em receber recursos, após se cadastrarem e comprovarem sua regularidade e adimplência para com a União, registram suas propostas no sistema SICONV. As propostas são então analisadas pela concedente, que seleciona aquelas a serem atendidas. O recurso é empenhado, o termo de convênio é assinado pelas partes e um extrato é publicado no Diário Oficial da União (DOU) (CARTILHA SICONV PARA MUNICIPIOS. 2013).

Na etapa de execução, os recursos federais e a contrapartida financeira da entidade são transferidos para conta corrente específica e

exclusiva, aberta em instituição financeira pública, por meio de Ordem Bancária feita por meio do sistema SICONV. O conveniente inicia a execução do convênio de acordo com o plano de trabalho, que poderá sofrer ajustes ao longo da mesma. Durante toda a execução, os procedimentos de seleção de fornecedores, os contratos, os documentos de liquidação, os dados de pagamentos e solicitações de alterações no plano de trabalho devem ser registrados tempestivamente no sistema SICONV.

Na etapa de prestação de contas, são registrados os resultados e beneficiários finais, a devolução dos valores residuais aos cofres públicos e são gerados relatórios para envio à concedente. No caso de não aprovação da prestação de contas, o órgão concedente instaura um processo de tomada de contas especial, registrando-o no SICONV e encaminhando-o ao TCU (CARTILHA SICONV PARA MUNICIPIOS. 2013).

Conforme artigo 72 da Lei 13.080, Lei de Diretrizes Orçamentárias do Governo Federal para o exercício de 2015, a realização de transferências voluntárias dependerá da comprovação, por parte do conveniente, de que existe previsão de contrapartida na lei orçamentária do município e é estabelecida em termos percentuais do valor previsto no instrumento de transferência, considerando-se a capacidade financeira da respectiva unidade beneficiada e seu Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, sendo que no caso dos municípios até cinquenta mil habitantes é de dois e quatro por cento. Outro requisito refere-se ao plano de trabalho, que consiste no detalhamento das informações constantes da proposta de trabalho.

O município que pretende celebrar convênios ou contratos de repasse com a União deve atender aos requisitos estabelecidos no ordenamento jurídico vigente, tais como a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício, o Decreto nº 6.170/2007 e a Portaria Interministerial nº 507/2011 (CARTILHA SICONV PARA MUNICIPIOS. 2013).

Dentre as condições que devem ser cumpridas, ressalta a observação dos seguintes limites: dívida consolidada e mobiliária; operações de crédito, inclusive por antecipação de receita; inscrição em restos a pagar; despesa total com pessoal; cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e saúde; não estar inscrito no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados (CADIN) e ter publicado regularmente o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO).

De acordo com o Manual de Convênios e Outros Repasses, do Tribunal de Contas da União, o início do processo de solicitação de verbas federais para aplicação em estados e municípios se dá com a identificação das necessidades existentes na comunidade. A partir do conhecimento da realidade socioeconômica local é que se definem as áreas mais carentes que necessitam de maior atenção e ação mais imediata do Poder Público.

Mesmo que o conveniente (Distrito Federal, estado ou município) disponha, em sua estrutura organizacional, de setor específico para a realização de estudos sobre a realidade socioeconômica local, convém ouvir a comunidade por meio de instituições, tais como sindicatos, associações de bairros e organizações não governamentais (ONG). Normalmente, as áreas que sempre demandam recursos são educação, saúde, saneamento, construção e recuperação de estradas, abastecimento de água, energia urbana e rural e habitação.

A partir da seleção das áreas carentes, o interessado precisa estabelecer uma escala de prioridades dentre as necessidades detectadas. O projeto a ser implementado deve contemplar a ação mais urgente e eficaz dentro de determinada área carente.

Segundo o Ministério de Planejamento, a escolha do segmento a ser atingido e do projeto a ser executado deve levar em conta, dentre outros aspectos, o impacto na comunidade, a relação custo-benefício, o valor do projeto e a disponibilidade de recursos próprios para arcar com a contrapartida.

Identificadas as carências e as prioridades locais, compete ao interessado buscar, no órgão ou na entidade apropriados, os recursos necessários para implementar o projeto desejado.

Os recursos disponíveis no Orçamento da União são limitados, sofrem constantes contingenciamentos e estão sujeitos a cortes, segundo prioridades definidas pelo governo federal. Daí que a proposição de convênios, em áreas consideradas também prioritárias pelo governo federal, tem, naturalmente, mais chances de aprovação.

A Proposta de Trabalho deverá conter, no mínimo: a) justificativa com as razões para a celebração contendo a caracterização dos interesses da proponente e do concedente, a relação entre a proposta apresentada e os objetivos e diretrizes do programa federal e a indicação do público alvo, do problema a ser resolvido e dos resultados esperados; b) a descrição do objeto a ser executado; c) as metas qualitativa e quantitativa a serem atingidas, com definição das etapas ou fases da execução; d) o prazo para a execução acompanhada de um cronograma de execução do objeto, com estimativa dos recursos financeiros, discriminando o repasse a ser realizado pelo concedente ou contratante e a contrapartida prevista para o proponente. Inclui também informações relativas à capacidade técnica e gerencial do proponente para a execução do objeto.

Todo órgão ou entidade que receber recursos públicos federais por meio de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria, estará sujeito a prestar contas da sua correta e regular aplicação no prazo máximo de sessenta dias contados do término da vigência do instrumento firmado, ou do último pagamento efetuado, quando este ocorrer em data anterior àquela do encerramento da vigência, ou conforme estipulado no instrumento de celebração contratado no sistema SICONV.

Geralmente, conforme o Manual de Convênios e Outros Repasses, do Tribunal de Contas da União, as prestação de contas contempla

a apresentação dos seguintes documentos: a) notas e comprovantes fiscais; b) o relatório de prestação de contas aprovado e registrado no sistema SICONV pelo conveniente; c) o relatório de cumprimento do objeto; d) a declaração de realização dos objetivos a que se propunha o convênio, o contrato de repasse ou o termo de parceria; e) a relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos, ou relação de treinados ou capacitados, ou dos serviços prestados, conforme o caso; f) o comprovante de recolhimento do saldo de recursos, quando houver; e o termo de compromisso por meio do qual o conveniente ou contratado se obriga a manter os documentos relacionados ao convênio, ao contrato de repasse ou ao termo de parceria pelo prazo de dez anos, contado da data em que foi aprovada a prestação de contas.

A prestação de contas de convênios, contratos de repasse e termos de parceria deve ser apresentada exclusivamente por meio do sistema SICONV. A apresentação apenas por meio físico poderá propiciar a abertura de Tomada de Contas Especial por omissão no dever de prestar contas, salvo fato devidamente justificado pelo conveniente e aceito pela concedente.

Outras impropriedades detectadas podem resultar em rejeição das contas e instauração de Tomada de Contas Especial, a ser julgada pelo Tribunal de Contas da União.

## **5. CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO DE BAURU E SELEÇÃO DOS MUNICÍPIOS A SEREM ANALISADOS.**

Segundo a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento do Estado de São Paulo (SEADE), a Região Administrativa (RA) de Bauru, localiza-se na porção central do Estado em uma área total de 16.105 km<sup>2</sup>, que perfaz 6,5% do território paulista. Com o aeroporto de Bauru e a Hidrovia Tietê-Paraná, essas malhas formam o principal sistema viário regional.

A rede urbana regional foi fortemente marcada pela expansão da cultura do café e a chegada da estrada de ferro. Em 1905, alcançava Bauru a Estrada de Ferro Sorocabana, que permitiu o escoamento da produção para a Capital e o Porto de Santos.

Em 1906, saiu de Bauru a Estrada de Ferro Noroeste do Brasil, que avançaria por terras em grande parte despovoadas, até atingir a fronteira estadual em 1910, direcionando a frente cafeeira e fazendo surgir novas aglomerações urbanas. A Cia. Paulista de Estradas de Ferro atingiu Bauru, em 1916.

O movimento de assentamento populacional regional ocorreu mais acentuadamente nas proximidades do traçado das ferrovias, principalmente em Bauru, Jaú e Lins. As taxas de urbanização cresceram com os movimentos populacionais provocados pela expansão da pecuária e pela modernização das relações de trabalho na agricultura, pois os trabalhadores volantes ocupados nas atividades agrícolas passaram a residir em núcleos urbanos.

De acordo com os dados SEADE, a Região Administrativa (RA) de Bauru apresenta destaque no comércio, nas comunicações e no transporte, dispondo de acesso facilitado ao Porto de Santos, à capital e às demais regiões do Estado, devido a sua localização central no Estado e ao

fato de constituir entroncamento rodo-hidro-ferroviário. A RA de Bauru é composta por 39 municípios distribuídos em três Regiões de Governo: Bauru, Jaú e Lins. Pelas características apresentadas pela RA de Bauru, separamos a Região de Governo (RG) de Bauru, para aplicação da pesquisa, pois, apresenta quase que na sua totalidade municípios com menos de 50.000 habitantes, exceto Bauru e Lençóis Paulista.

### **5.1 Seleção dos Municípios com Menos de 50.000 Habitantes.**

Os municípios que compõem a Região de Governo de Bauru são: Agudos, Arealva, Avaí, Balbinos, Bauru, Borebi, Cabrália Paulista, Duartina, Iacanga, Lençóis Paulista, Lucianópolis, Macatuba, Paulistânia, Pederneiras, Pirajuí, Piratininga, Presidente Alves, Reginópolis e Ubirajara, conforme mostra o gráfico abaixo da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento do Estado de São Paulo (SEADE).

Num total de 8.587,92 Km<sup>2</sup> de área, a Região de Governo de Bauru tem o município de Agudos como o maior, com 966,16 Km<sup>2</sup> representando 11,25%. O menor município é Balbinos com 91,64 Km<sup>2</sup>, representando 1,07% da área total da Região.

Figura 1 - Mapa da Região de Governo de Bauru



Fonte: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento do Estado de São Paulo (SEADE), 2013.

Segundo os dados da SEADE, em 2013, exceto os municípios de Lençóis Paulista e Bauru, todos os demais possuem menos de 50.000 habitantes, conforme mostra o quadro abaixo.

Tabela 1 – Área e População dos Municípios Integrantes da Região de Governo de Bauru.

| TERRITÓRIO E POPULAÇÃO   |        |           |
|--------------------------|--------|-----------|
| Município                | Área   | População |
| <b>Paulistânia</b>       | 256,65 | 1.778     |
| <b>Lucianópolis</b>      | 189,82 | 2.249     |
| <b>Borebi</b>            | 347,99 | 2.381     |
| <b>Balbinos</b>          | 91,64  | 3.683     |
| <b>Presidente Alves</b>  | 287,19 | 4.086     |
| <b>Cabrália Paulista</b> | 239,91 | 4.340     |
| <b>Ubrajara</b>          | 282,37 | 4.498     |
| <b>Avai</b>              | 540,46 | 5.057     |
| <b>Reginópolis</b>       | 410,82 | 7.274     |
| <b>Arealva</b>           | 504,97 | 7.950     |
| <b>Iacanga</b>           | 547,39 | 10.414    |

|                         |        |         |
|-------------------------|--------|---------|
| <b>Duartina</b>         | 264,56 | 12.171  |
| <b>Piratininga</b>      | 402,41 | 12.413  |
| <b>Macatuba</b>         | 225,21 | 16.465  |
| <b>Pirajuí</b>          | 824,20 | 22.937  |
| <b>Agudos</b>           | 966,16 | 35.024  |
| <b>Pederneiras</b>      | 729,00 | 42.733  |
| <b>Lençóis Paulista</b> | 809,49 | 62.941  |
| <b>Bauru</b>            | 667,68 | 350.392 |

Fonte: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento do Estado de São Paulo (SEADE), 2013.

## 5.2 Análise dos Dados Junto ao Sistema SICONV.

A análise dos dados junto ao SICONV consiste em verificar a quantidade de propostas cadastradas e aprovadas por esses municípios. O Quadro 2 apresenta as quantidades de propostas apresentada e a quantidade de propostas aprovadas no sistema SICONV.

Tabela 2 – Quantidade de Propostas Apresentadas e Aprovadas dos Municípios Integrantes da Região de Governo de Bauru.

| <b>DADOS SICONV</b>      |                               |                            |
|--------------------------|-------------------------------|----------------------------|
| <b>Município</b>         | <b>Propostas apresentadas</b> | <b>Propostas aprovadas</b> |
| <b>Lucianópolis</b>      | 19                            | 3                          |
| <b>Avaí</b>              | 25                            | 8                          |
| <b>Arealva</b>           | 39                            | 11                         |
| <b>Borebi</b>            | 40                            | 6                          |
| <b>Macatuba</b>          | 42                            | 10                         |
| <b>Agudos</b>            | 48                            | 9                          |
| <b>Balbinos</b>          | 53                            | 7                          |
| <b>Iacanga</b>           | 64                            | 11                         |
| <b>Pirajuí</b>           | 72                            | 23                         |
| <b>Reginópolis</b>       | 85                            | 11                         |
| <b>Cabrália Paulista</b> | 88                            | 15                         |

|                         |             |            |
|-------------------------|-------------|------------|
| <b>Presidente Alves</b> | 91          | 16         |
| <b>Paulistânia</b>      | 94          | 4          |
| <b>Ubirajara</b>        | 108         | 4          |
| <b>Piratinga</b>        | 116         | 12         |
| <b>Duartina</b>         | 121         | 26         |
| <b>Pederneiras</b>      | 157         | 32         |
| <b>TOTAL</b>            | <b>1262</b> | <b>208</b> |

Fonte: SISTEMA SICONV, março, 2015.

Dessa forma, analisando o quantitativo de propostas apresentadas e aprovadas, separamos para estudo os municípios de Lucianópolis com menor número, classificado como “fraco” e Pederneiras com maior sucesso na captação de recursos, classificado como “forte”.

Analisando os dados do SICONV em termos de valores em relação as propostas apresentadas e aprovadas, Pederneiras conseguiu 10,65% e Lucianópolis somente 7,42%, conforme mostra as tabelas abaixo.

Tabela 3 – Valores das Propostas Realizadas e Propostas Aprovadas pelos Municípios de Pederneiras e Lucianópolis.

| <b>TIPO</b>                   |               | <b>PEDERNEIRAS</b>    | <b>LUCIANÓ-POLIS</b> |
|-------------------------------|---------------|-----------------------|----------------------|
| <b>PROPOSTAS APRESENTADAS</b> | Repasse       | 122.892.117,54        | 9.663.614,00         |
|                               | Contrapartida | 8.371.238,32          | 275.197,32           |
| <b>TOTAL</b>                  |               | <b>131.263.355,86</b> | <b>9.938.811,32</b>  |

|                            |               |                      |                   |
|----------------------------|---------------|----------------------|-------------------|
| <b>CONVÊNIOS ASSINADOS</b> | Repasse       | 10.654.872,72        | 715.545,00        |
|                            | Contrapartida | 3.321.016,35         | 22.306,32         |
| <b>TOTAL</b>               |               | <b>13.975.889,07</b> | <b>737.851,32</b> |

|                                |        |       |
|--------------------------------|--------|-------|
| <b>Percentual de Aprovação</b> | 10,65% | 7,42% |
|--------------------------------|--------|-------|

Fonte: SISTEMA SICONV, março, 2015.

As áreas que os dois municípios mais tiveram propostas apresentadas e aprovadas foram em infraestrutura e esportes, conforme mostra o quadro 3 abaixo.

Tabela 4 – Quantidade de Propostas Apresentadas e Aprovadas por áreas.

| ÁREAS                 | PEDERNEIRAS            |                     | LUCIANÓPOLIS           |                     |
|-----------------------|------------------------|---------------------|------------------------|---------------------|
|                       | Propostas Apresentadas | Propostas Aprovadas | Propostas Apresentadas | Propostas Aprovadas |
| <b>AGRICULTURA</b>    | 14                     | 2                   | 0                      | 0                   |
| <b>AQUICULTURA</b>    | 12                     | 0                   | 0                      | 0                   |
| <b>C. TECNOLOGIA</b>  | 5                      | 3                   | 0                      | 0                   |
| <b>CULTURA</b>        | 1                      | 0                   | 0                      | 0                   |
| <b>ESPORTES</b>       | 33                     | 7                   | 8                      | 0                   |
| <b>HABITAÇÃO</b>      | 4                      | 0                   | 0                      | 0                   |
| <b>INFRAESTRUTURA</b> | 32                     | 12                  | 4                      | 1                   |
| <b>JUSTICA</b>        | 1                      | 0                   | 1                      | 0                   |
| <b>MEIO AMBIENTE</b>  | 5                      | 0                   | 0                      | 0                   |
| <b>SANEAMENTO</b>     | 1                      | 0                   | 1                      | 1                   |
| <b>SAÚDE</b>          | 11                     | 5                   | 1                      | 1                   |
| <b>SOCIAL</b>         | 7                      | 1                   | 0                      | 0                   |
| <b>TURISMO</b>        | 31                     | 2                   | 4                      | 0                   |
| <b>TOTAL</b>          | <b>157</b>             | <b>32</b>           | <b>19</b>              | <b>3</b>            |

Fonte: SISTEMA SICONV, março, 2015.

### 5.2.1. Caracterização dos Municípios Selecionados.

Nos dados apresentados pelo Fundação SEADE em 2014, Pederneiras apresenta uma área de 728,74 Km<sup>2</sup>, com 43.169 habitantes no município. A taxa de analfabetismo da população a partir de 15 anos é de 6,63%, também percentual preocupante por se encontrar acima da média estadual (4,33%). Dos empregos formais, 11,02% estão na agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura e na área de serviços 27,03%. A maior concentração dos empregos se encontram na área de indústria com 43,67%. Na economia, o PIB do Município representa 0,067421 do estadual.

Figura 2 - Mapa de Localização do Município de Pederneiras.



Fonte: Fundação Seade (<http://produtos.seade.gov.br/produtos/perfil/perfilMunEstado.php>).

Na classificação da SEADE, pelo índice Paulista de Responsabilidade Social, que afere os indicadores econômicos e sociais dos municípios e as classifica em grupos, numa escala de 1 a 5, em 2010, Pederneiras foi classificada no grupo 1, que reúne os municípios que se caracterizam por um nível elevado de riqueza com bons níveis nos indicadores social.

A estrutura municipal de serviços para atendimento da população compreende: 13 escolas de educação infantil, sendo 04 em distritos, 05 creches, 08 escolas de ensino fundamental, sendo 02 em distritos, 01 escola integrada de educação infantil e ensino fundamental no distrito de Guaianás. Possui também 12 unidades de atendimento de saúde.

Lucianópolis, segundo o IBGE, possui uma área total de 189,82 Km<sup>2</sup>, o número de habitantes no município é de 2.249 pessoas e apresenta uma taxa de crescimento de 0,01% ao ano. Possui 1 estabelecimento de saúde (SUS) e duas escolas municipais uma de educação infantil e outra de ensino fundamental.

De acordo com a classificação proposta pela SEADE, por meio do índice Paulista de Responsabilidade Social, em 2010, Lucianópolis foi classificada no grupo 5, que reúne os municípios que estão em pior situação, pois se enquadram como municípios desfavorecidos tanto de riqueza quanto de indicadores sociais. Em relação a educação apurada em 2010, apresenta uma taxa de “analfabetismo da população de 15 anos e mais”, é de 7,68%.

Na infraestrutura urbana, possui índice semelhante aos demais municípios, sendo o único município com atendimento de 100% na coleta de lixo e no esgoto sanitário 94,73, sendo que a média estadual é de 99,82% e 93,66% respectivamente.

Em relação aos rendimentos, emprega 66,82% dos empregos formais na agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura, 23,10% na área de serviços e o restante divide-se nas áreas de indústria e comércio. Na economia, o PIB do município representa 0,002836% do estadual.

Figura 3 - Mapa de Localização do Município de Lucianópolis.



Fonte: Fundação Seade (<http://produtos.seade.gov.br/produtos/perfil/perfilMunEstado.php>).

## 6. RESULTADOS DA PESQUISA

O roteiro de entrevista, apresentado no apêndice I, foi analisado também por blocos conforme definidos previamente.

Áreas que os recursos são disponibilizados: em relação a abrangência da política de transferência de recursos, afirma que várias áreas da administração municipal estão contempladas no sistema SICONV, mas há Ministérios que só liberam recursos por meio de emendas parlamentares.

Carência de estrutura financeira, técnica e administrativa: mesmos os municípios comprovando todas as regularidades, comprovantes de contrapartidas, certidões e planos de trabalhos, etc., afirma que nos casos de projetos que envolvem obras, muitas vezes emperram pelo motivo de que o município primeiro tenta conseguir a verba e depois elabora os projetos de engenharia. Estes projetos geralmente precisam de técnicos especializados e não disponíveis, na maioria das vezes, nas Prefeituras, necessitando de contratação externa, atrasando o investimento. Neste caso, pode até ocorrer a perda dos recursos disponibilizados ou o aumento do valor da contrapartida, por exemplo, quando o custo do investimento não foi dimensionado de acordo com o projeto final.

A importância da gestão financeira eficiente pode refletir na regularidade do Cadastro Único de Convênios (CAUC), sem essa certidão os recursos não podem ser empenhados e/ou transferidos para o órgão proponente. A atualização de alguns itens do CAUC é diária, reforçando essa dependência da boa gestão financeira do município.

Na entrevista fica claro para o ator a “necessidade dos municípios com mais de 50.000 habitantes, organizarem um Escritório de Gerenciamento de Projetos (EGP) com a finalidade de garantir a máxima qualidade e eficiência na elaboração de projetos para captação de recursos, gestão de projetos,

convênios e contratos de repasse sob responsabilidade do governo municipal, além de subsidiar outras organizações governamentais ou privadas sem fins lucrativos para captação de recursos. O EGP deveria estar em sintonia com o Instituto de Planejamento, vinculados ao gabinete do prefeito ou Secretaria de Governo. Hoje não há sintonia das secretarias municipais com o Gabinete do Prefeito para captação de recursos”.

Para os municípios com menos de 50.000 habitantes, “o Governo Federal deveria criar estrutura própria ou fornecer os projetos, de forma que também atingissem os mesmos objetivos do Escritório de Gerenciamento de Projetos”.

Esses Órgãos, segundo o ator, teriam a competência de acompanhar a implantação e execução de projetos estruturantes e estratégicos do governo; Garantir a permanente adimplência do município; Aumentar a captação de recursos federais, estaduais e de outros organismos para o município; Coordenar a execução das ações de programas especiais como o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) e Programa Minha Casa Minha Vida no município, pois possuem recursos a serem aplicados nas áreas de saúde, educação e infraestrutura de lazer nas comunidades onde se localizam os investimentos; Garantir a correta gestão dos convênios firmados pelas secretarias e autarquias municipais; Capacitar servidores públicos municipais no gerenciamento de projetos e convênios; Prestar consultoria às secretarias no sentido de orientá-las na correta captação de recursos públicos federais, com a priorização de projetos, manutenção da adimplência do município e acompanhamento da execução de convênios.

Toda a gestão de projeto deve estar alinhada ao PMBOK (Project Management Body of Knowledge), conjunto de melhores práticas em gerenciamento de projetos publicado pelo Project Management Institute (PMI), uma das mais respeitadas e reconhecidas entidades em gestão de projetos do mundo.

O entrevistado apresenta também a necessidade de melhoria nas áreas de elaboração e gerenciamento de projetos. É necessário utilizar ferramentas de monitoramento como o Ms-Project e utilização de ferramentas colaborativas em nuvem como Dropbox/GoogleDocs para evitar a imensa quantidade de envio de e-mails e perda de dados, capacitando servidores para a elaboração e gerenciamento de projetos. É necessário que se crie rotinas de trabalho. Na administração municipal não há essa rotina de busca por oportunidades para a elaboração de projetos. Os gestores não conhecem os caminhos, logo não conseguem orientar os servidores para elaboração de propostas e, conseqüentemente, não as apresentam por falta de informação.

Na maioria das prefeituras, não há uma institucionalização do setor, não há regulamentação e, muito menos organograma ou fluxograma de trabalho. O Serpro (Serviços de Processamento de Dados), órgão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão fornece capacitações esporádicas e publicam manuais periodicamente que orientam na operacionalização do sistema SICONV. Mas, as Prefeituras devem investir também em cursos especializados ou recorrer à formação de funcionários que possuem mais experiência com a operação do SICONV.

Planejamento: a comprovação da contrapartida é um indicador do planejamento nos municípios, verifica-se que muitos gestores não estimam por desconhecerem as oportunidades, ou mesmo por não possuírem recursos suficientes para disponibilizar e há momentos que surgem oportunidades imperdíveis que o gestor necessita viabilizar a contrapartida e não tem como fazê-la. A comprovação da contrapartida se dá por meio da declaração assinada pelo representante legal (prefeito), indicação de ficha orçamentária e comprovação de saldo, portanto deve ser real. Já a forma do desembolso pode diferenciar de cada transferência. As regras são disponibilizadas no sistema SICONV, no momento do cadastramento da proposta do município. Geralmente é solicitado o depósito da contrapartida, para posteriormente, realizar a transferência dos recursos.

Endividamento: mesmos os municípios comprovando a regularidade no CAUC (Cadastro Único de Convênios), apresentando comprovantes de contrapartidas, certidões e planos de trabalhos, etc., pode ocorrer de estar fora dos limites impostos pela legislação, neste caso, o município perde a oportunidade de captar os recursos.

Articulação política: há Ministérios que só liberam recursos por meio de emendas parlamentares. Os municípios que possuem articulação política reduzida, tem menos possibilidade de recebimento de recursos. A relação das demandas municipais, da forma como está hoje, depende muito da intermediação de parlamentares, deputados federais e/ou senadores, para que os municípios recebam recursos federais. Muitos projetos apresentados por demanda espontânea (proposta voluntárias), não são analisadas por não possuírem indicação parlamentar.

O entrevistado complementa que há 3 tipos de propostas, a proposta voluntária, onde o sistema aceita proposta de qualquer proponente devidamente qualificado segundo Portaria Interministerial 507/2011. Muitas propostas voluntárias não são sequer analisadas. Na proposta de proponente específico do concedente, o sistema aceita proposta somente de proponentes cujos CNPJs constem na listagem de CNPJs de proponentes específicos do concedente. Outro tipo é a proposta de proponente de emenda parlamentar, o sistema aceita proposta somente de proponentes cujos CNPJs constem na listagem de CNPJs de proponente de emenda parlamentar. Com a aprovação do orçamento impositivo o governo federal fica obrigado a empenhar e liberar recursos das emendas parlamentares de todos os deputados e senadores, mesmo da oposição.

Em decorrência da necessidade da transparência, foram criadas diversas facilidades para os órgãos usuários, com destaque para a centralização da divulgação dos Programas de Transferência num único endereço eletrônico da internet, criação de um cadastro unificado de convenientes, o envio eletrônico de propostas, demonstrativos online dos

recursos transferidos e a transferir, status do cronograma físico-financeiro e funcionalidades para acompanhamento e fiscalização.

Um aspecto positivo é o Acesso Livre que permite o conhecimento sobre quais entidades mantêm convênios com o poder público; publicações de legislação, que se revestem nos normativos legais sobre a estrutura e funcionamento dos sistemas e sobre convênios; capacitação, que se reveste em simuladores sobre o funcionamento do sistema SICONV; menu Ajuda, que possibilita ao operador acessar e solucionar suas principais dúvidas e questões sobre o funcionamento do sistema e os normativos legais.

Como ponto negativo, aponta que não há prazo ou obrigação para análise das propostas apresentadas e a grande dependência da intermediação de parlamentares para liberação dos recursos.

As questões propostas no questionário procurou identificar os principais entraves e especificamente, responder se as variáveis discutidas anteriormente interferem na captação de recursos pelo sistema SICONV. Também buscou confirmar as hipóteses levantadas preliminarmente, sobre a carência de gestão administrativa e financeira, planejamento orçamentário municipal deficitário e falta de estrutura administrativa e financeira ideal para desenvolvimento dos trabalhos.

No município de Pederneiras, a gestão é realizada por uma Secretaria específica na qual trabalham duas pessoas, sendo uma efetiva e outra de livre nomeação.

Em Lucianópolis, há somente uma pessoa responsável pelo gerenciamento dos recursos de transferências voluntárias, acompanha desde a celebração, a execução e a prestação de contas e ocupa o cargo de livre nomeação

Abaixo apresentamos síntese das respostas por blocos, separadas por município.

Quadro 1– Bloco Áreas com Recursos disponibilizados.

| <b>Questões</b>  | <b>Respostas Pederneiras</b> | <b>Respostas Lucianópolis</b>     |
|--|------------------------------|-----------------------------------|
| 1) As áreas que o governo federal disponibiliza os recursos para captação junto ao sistema SICONV atende as necessidades do município? | Sim.                         | Não.                              |
| 2) Qual(is) área(s) que o município mais procurou recursos pelo sistema SICONV?  | Infraestrutura               | Saúde, infraestrutura e esportes. |

Fonte: Elaborada pelo Autor, 2015.

O quadro acima é complementado com as informações constantes ao questionário, no qual informa que em relação a disponibilização dos recursos, nem sempre conseguem aprovar as propostas que possuem prioridades. As áreas em que Lucianópolis procurou recursos foram na saúde, esportes e infraestrutura, no entanto, entendem que o critério de corte do sistema SICONV em 50.000 habitantes causa um entrave, pois a população é de apenas 2.249 habitantes, e não existem políticas específicas para município deste porte, e muitas vezes não se atrevem a elaborar um projeto por não ter a certeza de conseguir dar prosseguimento e finalizar. O enquadramento é realizado em projetos com município com menos de 50.000 habitantes, no entanto, a diferença de estrutura do município é grande, trata-se de uma realidade completamente distinta. Pederneiras buscou recursos em infraestrutura e não sofre desse entrave, visto que quase atinge o limite da população desse grupo.

Quadro 2 – Bloco Carência de Estrutura (financeira, técnica e administrativa).

| <b>Questões</b>  | <b>Respostas Pederneiras</b> | <b>Respostas Lucianópolis</b> |
|--|------------------------------|-------------------------------|
| 1) Você acha que o município deveria aprimorar a gestão em alguma área?  | Sim. Em todas                | Sim. Em todas                 |
| 2) O corpo técnico que elabora os planos e projetos são servidores/funcionários efetivos?                                      | Efetivos e comissão          | Em comissão ou terceirizados  |
| 3) Os gestores dos convênios são servidores/funcionários efetivos?   | Efetivos e em comissão       | Em comissão                   |
| 4) As Prestações de contas dos convênios estão a cargo de servidores/funcionários efetivos?                                    | Efetivos                     | Em Comissão                   |
| 5) Os gestores dos convênios possuem conhecimento de todas as etapas do sistema?   | Sim                          | Sim.                          |
| 6) As instruções (site, atendimentos, manuais) passadas pelos Técnicos do (SERPRO) aos captadores de recursos são suficientes? | Não.                         | Não.                          |

Fonte: Elaborada pelo Autor, 2015.

A equipe técnica que elabora os planos e projetos são efetivos, de livre nomeação e em alguns casos terceirizados. Já a gestão e fase de prestação de contas, são realizadas por pessoal de livre nomeação e servidor efetivo, como o caso do município de Pederneiras.

Quadro 3 – Bloco Planejamento.

| <b>Questões</b>   | <b>Respostas Pederneiras</b> | <b>Respostas Lucianópolis</b> |
|---|------------------------------|-------------------------------|
| 1) O município consegue comprovar todas as exigências do sistema SICONV (contrapartida, certidões, projetos, planos de trabalho, etc.) para captação de recursos? | Sim.                         | Sim.                          |
| 2) O município estima, nas peças de planejamento, valores para contrapartida de convênios?  | Não.                         | Sim.                          |

Fonte: Elaborada pelo Autor, 2015.

Em relação ao prazo destinado para as demais fases, os dois municípios concordam que é suficiente.

Quadro 4 – Bloco Endividamento.

| <b>Questões</b>  | <b>Respostas Pederneiras</b> | <b>Respostas Lucianópolis</b> |
|--|------------------------------|-------------------------------|
| 1) Os municípios conseguem comprovar todas as exigências do sistema SICONV (contrapartida, certidões, projetos, planos de trabalho, etc.) para captação de recursos? | Sim.                         | Sim.                          |
| 2) A gestão financeira interfere na captação de recursos do município. Como você enxerga a gestão do seu município em relação as exigências para captar recursos?    | Em partes.<br>Boa            | Sim. Boa                      |

Fonte: Elaborada pelo Autor, 2015.

Os dois municípios conseguem comprovar as exigências do sistema SICONV em relação a contrapartida, certidões, projetos, planos de

trabalho, etc., no entanto, somente Lucianópolis estima nas peças de planejamento as despesas com contrapartidas. Para Pederneiras, quando conseguem aprovação de proposta, é realizado ajuste orçamentário ou incluído nas ações já existentes.

Tanto Pederneiras como Lucianópolis se encontram com as finanças equilibradas, não gerando nenhuma dificuldade com os cumprimentos legais financeiros. A arrecadação financeira depende do FPM, portanto, procuram recursos provenientes de convênios para realizar investimentos. Acreditam que a necessidade de aprimoramento nas diversas áreas que envolvem a gestão é necessária, visto as mudanças de procedimentos e operacionalização que vem ocorrendo na administração pública.

Quadro 5 – Bloco Articulação Política.

| <b>Questões</b>   | <b>Respostas Pederneiras</b> | <b>Respostas Lucianópolis</b> |
|---|------------------------------|-------------------------------|
| 1) Para conseguir os recursos do SICONV, há necessidade de articulação política?  | Sim.                         | Sim.                          |
| 2) Qual o grau dessa articulação?<br><br>- Alto: Acima de 67% das propostas aprovadas.<br><br>- Médio: De 34% a 66% das propostas aprovadas.<br><br>- Baixo: Até 33% das propostas aprovadas. | Alto.                        | Alto.                         |
| 3) Percentualmente quantas propostas foram aprovadas por meio de emenda parlamentar?  | 90%.                         | 100%.                         |

Fonte: Elaborada pelo Autor, 2015.

Os recursos obtidos pelo sistema SICONV, nas duas Prefeituras, são predominantemente de emendas parlamentares. Em Pederneiras 90% e

Lucianópolis 100% das propostas aprovadas necessitaram de articulações políticas. Quanto aos prazos determinados para cadastramento de propostas e entrega de documentos, para o município de Pederneiras entendem ser suficiente, no entanto, para Lucianópolis, o prazo da contratação é muito curto tendo em vista a necessidade de preparação da documentação e envio.

Quadro 6 – Considerações Finais do Questionário.

| Questões  | Respostas Pederneiras | Respostas Lucianópolis |
|---|-----------------------|------------------------|
| 1) Qual conceito você atribui ao sistema SICONV?  | “B”                   | “C”                    |
| A – Ótimo: atende as necessidades e não necessita de aprimoramento.   |                       |                        |
| B – Bom: atende as necessidades, mas necessita de aprimoramentos.   |                       |                        |
| C – Fraco: atende em parte as necessidades e necessita de aprimoramento.  |                       |                        |
| D – Ruim: não atende as necessidades do município   |                       |                        |
| Faça considerações positivas e negativas a respeito do sistema.   |                       |                        |
| Positivo:   |                       |                        |
| Lucianópolis: É uma ferramenta que aproxima o município dos recursos, porém, não facilitou em nada a contratação.   |                       |                        |
| Pederneiras: Tenta universaliza os procedimentos; Automatização do sistema; Diminuição da documentação física.  |                       |                        |
| Negativo:   |                       |                        |
| Lucianópolis: O cadastramento da entidade, falta capacitação junto ao ministério, muitos detalhes no sistema, falta simplificação, implica em contratação de mão de obra especializada. |                       |                        |
| Pederneiras: apresenta muitos erros no sistema  |                       |                        |

Fonte: Elaborada pelo Autor, 2015.

O questionário mostra que para esses municípios, o sistema SICONV é uma ferramenta que os aproximam dos recursos, padroniza os procedimentos, automatização do sistema SICONV, diminui a documentação física a ser enviada, no entanto, não facilita em nada a contratação. Possuem dificuldades para conseguirem informações junto aos ministérios e ao SERPRO. O sistema é muito detalhista, em todas as fases, apresenta muitas falhas, o que atrapalha o desenvolvimento dos trabalhos, inclusive no cumprimento de prazos. Estes entraves algumas vezes gera custo pois implica em contratação de mão de obra especializada.

## **8. CONSIDERAÇÕES FINAIS.**

Os questionários aplicados, os dados de levantamento e análise, a pesquisa bibliográfica, foram de suma importância para a composição dos resultados do presente trabalho. Conforme já apresentado, os resultados obtidos com as tabulações realizadas nas bases de dados do SICONV, foram complementados pelas respostas coletadas com os questionários.

Os primeiros resultados obtidos com a tabulação e agrupamento dos dados indicam que a quantidade de municípios e a seleção da RG de Bauru para análise foi suficiente para o recorte proposto, ou seja, definir os municípios com menos de 50.000 habitantes. Diante disso, ao selecionar os municípios, dentro dessa faixa de habitantes, que apresentou maior e menor êxito na captação dos recursos, constituiu para análise dois municípios, Pederneiras sendo o que teve maior quantidade de propostas apresentadas e aprovadas e Lucianópolis com menor número.

A partir dos questionários respondidos, podemos concluir que, as áreas que os recursos são direcionados pelo Governo, atendem em parte as necessidades dos municípios. Mesmo se utilizando principalmente da área de infraestrutura, no universo dos municípios com 50.000 habitantes ocorrem carências diferenciadas. Comprova a linha de pensamento sobre descentralização, na qual, se analisada como um processo político, apesar de significar autonomia para os municípios, tem sido implementado a partir de um conjunto de instrumentos, os quais têm sido impostos simetricamente a todos os municípios brasileiros, independentemente de seu porte demográfico, suas condições econômicas, geográficas, financeiras, de desenvolvimento social, entre outras. A descentralização vem se dando num formato único e setorizado, fundamentado somente na descentralização fiscal e na transferência de encargos e serviços aos municípios (municipalização).

O sistema SICONV trata todos de forma padronizada, restando aos municípios apresentarem propostas próprias. Essa operação depende de outra condicionante: a necessidade de articulação política para que consigam, por meio de emendas parlamentares a aprovação. Para os municípios que não possuem representatividade no Governo, passa a ser um entrave esse processo. Como foi colocado por um dos atores, “muitas propostas nem são lidas”.

Vejamos, o Governo Federal reforça que a transferência de parte dos serviços realizados e custeados por ele, aos municípios, centralizando as soluções de problemas sociais às prefeituras justifica-se pela importância destes serviços serem administrados pelos municípios. Isso facilita a adequação local de cada necessidade, ou seja, passa do formato “padrão” aplicado a todos os municípios para um formato individual, no qual cada município, dentro dos critérios gerais do serviço, atende aos usuários de acordo com suas necessidades.

O sistema SICONV não atende o novo modelo de descentralização/municipalização/participação, pois, apresenta uma lógica organizacional em desacordo com as realidades locais, sob o risco de responder apenas formalmente às exigências da descentralização e, conseqüentemente, os munícipes não irão usufruir de seus benefícios, afinal ao mesmo tempo em que deveria tratar as particularidades locais de forma distinta, o sistema SICONV é padronizado e com critérios fechados.

Essa deficiência apontada pelo município de Lucianópolis pode ser uma das razões da necessidade de intervenção parlamentar para aprovação de propostas. Se considerarmos que das propostas apresentadas e aprovadas, 90% em Pederneiras e 100% em Lucianópolis, tiveram a participação de parlamentares e, sabedores que para que isso ocorra, é exigida uma articulação política muito eficiente, podemos afirmar que os municípios que não possuem essa articulação ou até mesmo, o município não

ser atrativo em relação à quantidade de votos, sua população fica prejudicada nos serviços que deveriam receber por meio dessas transferências.

Outro fator que interfere na captação é a estrutura administrativa efetiva para a captação e acompanhamento dos recursos. Nos questionários aplicados, somente um ator é servidor efetivo, todos os demais são cargos de livre nomeação. Em mudança de governo gera descontinuidade do processo, tanto de captação como de gestão podendo, o município, ser penalizado com a suspensão de repasses caso ocorra o atraso na prestação de contas. Nos dois municípios, a gestão torna-se insegura, em razão da descontinuidade, acentuando-se em Lucianópolis, onde somente uma pessoa é responsável pela gestão desses recursos.

O SICONV mostra uma ferramenta do modelo de administração gerencial com o foco no interesse administrativo do Estado para o cidadão. A mudança de consciência dos cidadãos exige transformações baseada em um conjunto de novas iniciativas firmadas nos conceitos de eficiência, eficácia, produtividade, qualidade total, clientes, metas, resultados e parcerias.

As falhas de gestão verificadas, ficam claras quando as contrapartidas passam a ser ajustes nos orçamentos no momento que conseguem as aprovações das propostas. Esse processo pode prejudicar outras ações e até interferir nas metas físicas do planejamento. Ora se o recurso previsto para certo serviço é transferido para contrapartida de outro serviço ou investimento, é claro que o planejamento já ficou prejudicado por dois motivos: primeiro porque o município não conseguirá cumprir o que foi aprovado no planejamento (Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias), e segundo porque terá que introduzir nessas peças de planejamento novas ações. Por outro lado, como culpar os municípios que não planejam as contrapartidas em seus orçamentos, uma vez que não possuem a certeza de que a proposta será aceita, ou no mínimo analisada?

Quanto ao alto grau de endividamento, não verificamos prejuízos na captação de recursos, dessa forma não foi confirmada essa hipótese, tendo em vista que os municípios analisados estão com as finanças em dia, conseguindo dessa forma comprovar todas as condições requeridas pelo Sistema SICONV.

Enfim, ressaltamos que mediante as repostas dos questionários confirmamos os entraves com os critérios de corte para os municípios com menos de 50.000 habitantes dada a carência diferenciada dos serviços que a população necessita.

A necessidade de articulação política para que tenham suas propostas aprovadas deve ser considerada também como entrave, o sistema SICONV deveria apresentar uma forma de analisar as justificativas de forma técnica atendendo às necessidades de cada município e atender a prioridade de cada um, seria privilegiada considerando suas particularidades e não deixando nas mãos de políticos para que utilizem como uma forma de barganha de votos.

Diante da falta de estrutura, é interessante que o Governo estude a possibilidade de apoiar os pequenos municípios no tratamento da elaboração de projetos técnicos e acompanhamento, principalmente relacionado a obras. Isso traria facilidades para esses municípios e a oportunidade de apresentarem mais propostas, realizando dessa forma a descentralização dos serviços e atendendo a população de forma pontual nas carências existentes nos municípios.

Outro entrave observado diz respeito à valorização do servidor, apesar de ser apontada como parte integrante do processo de administração gerencial, nota-se uma estrutura deficitária de recursos humanos e financeiros, dependendo muitas vezes da terceirização dos serviços para atender as exigências do sistema. Entretanto há a necessidade da capacitação de servidores, além da inserção de servidores efetivos e mudança nos processos

de trabalho dos setores envolvidos, podendo contribuir fortemente para a redução dos prazos durante a etapa de análise da prestação de contas.

Por outro lado, foram apontados pontos positivos como a redução do tempo para finalização da prestação de contas e, ocorreu muito mais por conta do uso do SICONV na execução, do que na análise da prestação de contas. Outra melhoria apresentada pelo sistema SICONV é que toda a prestação de contas que era realizada de forma física, muitas vezes no final do convênio, atualmente é feita de forma eletrônica e parcial, facilitando as correções necessárias e diminuindo as glosas de despesas no final. Nas respostas de um dos questionários, destacam que a utilização de papel era grande, hoje é mais dinâmico, colocando-se tudo no sistema e organizando, até o andamento dos processos ficou mais claro.

Com os resultados apresentados neste trabalho, fica claro que os municípios passam por um período de adequação para uma nova forma de gestão pública. Essa adequação ao novo momento histórico que estamos acompanhando carece de uma articulação forte entre os municípios com a finalidade de auxiliar o amadurecimento e trazer novas reflexões sobre o desenvolvimento local. É preciso que os municípios decidam se querem continuar com a “prefeiturização” ou iniciar um processo de “cooperação” entre eles. A partir daí o Governo Federal tem que criar as condições necessárias para que possa ocorrer o crescimento local.

Apesar do presente estudo concentrar seus esforços apenas no período de funcionamento do Sistema SICONV, e fundamentalmente em municípios com menos de 50.000 habitantes na Região de Governo de Bauru, ressalta-se a necessidade de outros trabalhos que busquem um levantamento mais amplo da situação, cruzando os dados do SICONV e focando nos diversos aspectos operacionais do SICONV, principalmente no que se refere às mudanças recentes que têm acontecido no sistema. O impacto de adequada construção de um plano de trabalho, acompanhamento da execução pelo SICONV e, finalmente, análise da prestação de contas pelo SICONV são

alguns dos temas importantes a serem utilizados como indicadores de validação da eficiência deste sistema. O tema foi relevante para a sociedade tendo em vista que todos os municípios, muito mais os de pequeno porte, dependem dessas transferências voluntárias para atenderem as carências da população, tanto nas áreas de serviços como de infraestrutura.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. A cooperação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba: Universidade Federal do Paraná, n. 24, p. 41-67, jul. 2005a.
- AFONSO, J. R. & ARAÚJO, E. A. A capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, n. 4, p. 48. 2000.
- ALECIAN, Serge, FOUCHER, Dominique. **Guia do gerenciamento no setor público**. Rio de Janeiro: Ed. Revan; Brasília: ENAP, 2001
- ARRETCHE, M. Estado federativo e políticas sociais. Determinantes da descentralização. Revan, Rio de Janeiro. 2000. p 247.
- Brasil. **Constituição Federal**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 22 ago. 2014.
- \_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Presidência da República, Brasília, DF, 05 mai. 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)> Acesso em 22 ago. 2014.
- \_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 5.172**, de 25 de outubro de 1966. Sistema Tributário Nacional. Presidência da República, Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm) Acesso em 22 ago.2014.

- \_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Presidência da República, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em 22 ago. 2014.
- \_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 12.593**, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Presidência da República, Brasília, DF, 19 jan. 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm)>. Acesso em 22 ago.2014.
- \_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 13.080**, de 31 de dezembro de 2014. Lei de Diretrizes Orçamentárias do Governo Federal para o exercício 2015. Presidência da República, Brasília, DF, 02 jan. 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13080.htm)>. Acesso em 07 jan. 2015.
- \_\_\_\_\_. **Decreto Federal 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. Presidência da República, Brasília, DF, 26 jul. 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm)>. Acesso em 22 ago. 2014.
- \_\_\_\_\_. **Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507**, de 28 de novembro de 2011. Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e da Controladoria-Geral da União, Brasília, DF, 28 nov. 2011. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/biblioteca/arquivos/portaria-interministerial-no-507-de-24-de-novembro-de-2011/view>>. Acesso em 22 ago. 2014.
- \_\_\_\_\_. **Cartilha SICONV para Municípios**. Brasília (2013). Disponível em: <<http://www.convenios.gov.br>>. Acesso em 24 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. **O que você precisa saber sobre transferências constitucionais-Secretaria do Tesouro Nacional (STN) transferências.** Brasília (2005). Disponível em: <[http:// www3.tesouro.fazenda.gov.br](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br)>. Acesso em 13 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. **O que é SIAFI - Secretaria do Tesouro Nacional (STN) - transferências.** Brasília. Disponível em: <<http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/historia>>. Acesso em 13 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. **Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF).** Brasília (2008). Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em 02 fev. 2015.

BRESSER PEREIRA, L. C. Reforma Gerencia de 1995. Bresser-Pereira Website. 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/rqp.asp>>. Acesso em 05 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. Reforma da Nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto. **Revista do Serviço Público.** Ano 53, vol.1, n.2, jan-mar. 2002.

\_\_\_\_\_. Da Administração Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público.** Ano 47, vol.120, n.1, jan-abr. 1996.

CARVALHO, Aline Werneck Barbosa. Modelo para a avaliação da capacidade de gestão municipal no atual contexto de descentralização. **XI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – ANPUR.** Salvador. DF 23 a 27 de maio de 2005.

CASTELLS, M. M. **A sociedade em rede. A era da informação: economia, sociedade e cultura,** v.1, São Paulo: Paz e Terra, 1999.

- COLTRO, A. **A burocracia: organizações e tipologia**. São Paulo: USP, 2006. Disponível em <<http://www.economia.esalq.usp.br>>. Acesso em 15 abr. 2014).
- COSTA, Eduardo José Monteiro, COSTA, Marco Antonio Barbosa, FRASÃO, Roseane Santana. Planejamento territorial e gestão de políticas públicas: uma análise da estratégia de descentralização regional do estado do Pará. **XIV Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – ANPUR**. Rio de Janeiro. DF 23 a 27 de maio de 2011.
- DANIEL C. Autonomia municipal e as relações com os estados e a União. In: Hofmeister W, Carneiro JMB, organizadores. **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer; 2001.
- FELICÍSSIMO, José Roberto. Os impasses da descentralização político-administrativa na democratização do Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, 32 (1):6-15, jan./mar. 1992.
- GALLO, Zildo. **Ethos - A Grande Morada Humana – Economia, Ecologia e Ética**. 1ª ed. Itu: Ottoni, 2007. p 114.
- JUNQUILHO, G. S. Ação Gerencial na administração pública: a re/produção de “raízes” brasileiras. 2000. 334f. Tese (doutorado) – **Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Ciências Econômicas**, Belo Horizonte, 2000.
- KLERIING, Luis Roque, PORSSE, Melody.C.S. Novos Caminhos da Administração Pública Brasileira. **VI Encontro de Estudos Organizacionais da ANPAD**. Florianópolis. DF 23 a 25 de maio de 2010.

LESCURA, C.; FREITAS JÚNIOR, D. B; PEREIRA, R. Aspectos Culturais Predominantes na Administração Pública Brasileira (2010) in: **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, GESTÃO SOCIAL E ECONOMIA SOLIDÁRIA: AVANÇOS E DESAFIOS**, junho de 2010 – Anais Encontro Mineiro de Administração Pública, Economia Solidária e Gestão Social II EMAPEGS – Universidade Federal de Viçosa – UFV.

MARCELINO, Gileno Fernandes (1987) **Evolução do Estado e Reforma Administrativa**. Brasília: Imprensa Nacional.

MARINI, C. Crise e Reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. **Revista do Serviço Público**. Ano 47, vl 120, n.3, 1996.

\_\_\_\_\_. Gestão Pública no Brasil: Temas preservados e temas emergentes na formação da Agenda. **VII Congresso da Associação de Estudos Brasileiros BRASA** - Brazilian Studies Association, Brasília, 2004.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2009b.

MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito Administrativo Brasileiro**, 24<sup>a</sup> Ed. São Paulo, Malheiros, 1999. 32-50p.

MORAES, Mariana Dias. Autonomia municipal ou descentralização subordinada? A questão do saneamento nos novos Municípios da Baixada Fluminense. **XIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – ANPUR**. Florianópolis. DF 25 a 29 de maio de 2009.

MOREIRA, Carlos Henrique de Azevedo *Et Al*. **Políticas públicas de governo eletrônico: uma análise das práticas de controle e avaliação na gestão de convênio das entidades privadas sem fins lucrativos com o governo federal**. III Congresso Consad de Gestão Pública. 2010. Disponível em:

<<http://www.consad.org.br/sites/1500/1504/00001994.pdf>>. Acesso em 04 jun. 2014.

MOREIRA NETO, D.F. Administração Pública Gerencial. **Revista Direito**, Rio de Janeiro, v.2, n. 4, 1998

MOUTINHO, José da Assunção, KNISS, Claudia Terezinha, MACCARI, Emerson Antonio. A influência da gestão de projetos na estratégia de transferências voluntárias de recursos da União para Municípios brasileiros: o caso de uma Prefeitura de médio porte. **Revista Ibero-Americana de Estratégia – RIAE**. São Paulo, v.12, n.1, p. 181-207, jan./mar. 2013.

PAES DE PAULA, A. P. Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005.

PECI, A. Emergência e proliferação de redes organizacionais: marcando mudanças no mundo de negócios. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 6, p. 7-24, nov./dez. 1999.

PIMENTA, C. C. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 173-199, set./out. 1998.

REZENDE, F. Compensações financeiras e desequilíbrios fiscais na federação brasileira. *In*: HOFMEISTER, W. & CARNEIRO, J. M. (orgs.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer. 2001.

SANTOS, A.C.M. **A Administração Pública Gerencial**. 2003. Disponível em: <<http://www.seplag.rs.gov.br/upload/AdministracaoPublicaGerencial.pdf>>. Acesso em 07 ago. 2014.

São Paulo, Portal do Governo, Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. São Paulo. Disponível em: <<https://www.seade.gov.br>>. Acesso em 11 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. Caracterização Socioeconômica das Regiões do Estado de São Paulo – Região Administrativa de Bauru – Fevereiro 2013. Disponível em: <<http://www.planejamento.sp.gov.br/>>. Acessado em 11 abr. 2014.

SECCHI, Leonardo. Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 43(2):347-69, mar./abr. 2009.

## APÊNDICE

### Apêndice I – Entrevista aplicada ao captador de recursos

ROTEIRO DE ENTREVISTA – CAPTAÇÃO DE RECURSOS POR MEIO DO SISTEMA DE GESTÃO DE CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE (SICONV).

- 1) As áreas que o governo federal disponibiliza os recursos para captação junto ao sistema SICONV atende as necessidades dos municípios?
- 2) Os municípios conseguem comprovar todas as exigências do sistema SICONV (contrapartida, certidões, projetos, planos de trabalho, etc) para captação de recursos?
- 3) Os municípios estimam, nas peças de planejamento, valores para contrapartida de convênios?
- 4) A gestão financeira interfere na captação de recursos dos municípios?
- 5) Você acha que os municípios deveriam aprimorar a gestão em alguma área para facilitar a captação de recursos?
- 6) Utilizando sua experiência na captação de recursos, como deveriam ser as contratações do corpo técnico que elabora os planos e projetos, os gestores e equipe técnica que presta contas? Por quê?

- 7) Os gestores dos convênios têm conhecimento de todas as etapas do sistema? Qual a maior dificuldade?
- 8) As instruções (site, atendimentos, manuais) transmitidas pelos Técnicos do SICONV e SERPRO aos captadores de recursos são suficientes?
- 9) Para conseguir os recursos do SICONV, há necessidade de articulação política? Qual o grau dessa articulação?

**Alto:** Acima de 67% das propostas aprovadas.

**Médio:** De 34% a 66% das propostas aprovadas.

**Baixo:** Até 33% das propostas aprovadas.

- 10) Qual conceito você atribui ao sistema SICONV?
- A – Ótimo:** atende as necessidades e não necessita de aprimoramento.
- B – Bom:** atende as necessidades, mas necessita de aprimoramentos.
- C – Fraco:** atende em parte as necessidades e necessita de aprimoramento.
- D – Ruim:** não atende as necessidades do município.
- 11) Complemente as informações prestadas, se entender necessário.

**Apêndice II – Questionário aplicado nos Municípios selecionados.****QUESTIONÁRIO – CAPTAÇÃO DE RECURSOS POR MEIO DO SISTEMA DE GESTÃO DE CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE (SICONV).**

- 1) Quantas pessoas estão envolvidas na captação de recursos do Governo Federal, por meio do sistema SICONV, desde a celebração, a execução e a prestação de contas?
- 2) Das pessoas envolvidas, quantas fazem parte do quadro de pessoal efetivo da Prefeitura?
- 3) Dos recursos obtidos pelo sistema SICONV, qual o percentual ou a quantidade origina-se de emendas parlamentares?
- 4) Como você enxerga os prazos dados para entrega das documentações nas diversas fases do processo de captação de recursos?
- 5) Qual(is) área(s) que o município mais procurou recursos pelo sistema SICONV?
- 6) As áreas que o governo federal disponibiliza os recursos para captação junto ao sistema SICONV atende as necessidades do seu município?  
( ) Sim.  
( ) Não.

Se a resposta foi NÃO, em sua opinião quais as áreas carecem de mais investimentos?

- 7) O município consegue comprovar todas as exigências do sistema SICONV (contrapartida, certidões, projetos, planos de trabalho, etc.) para captação de recursos?

( ) Sim.

( ) Em partes.

( ) Não.

Se a resposta foi EM PARTES ou NÃO, onde se concentra a maior dificuldade de atendimento?

- 8) O município estima, nas peças de planejamento, valores para contrapartida de convênios?

( ) Sim.

( ) Não.

Se não estima, como comprova essa contrapartida em caso de aprovação do projeto?

- 9) A gestão financeira interfere na captação de recursos do município. Como você enxerga a gestão do seu município em relação as condições exigidas pelo governo federal (endividamento, índices de gestão, etc.) para captar recursos?

- 10) Você acha que o município deveria aprimorar a gestão em alguma área?

( ) Não.

( ) Sim.

Qual área?

11) O corpo técnico que elabora os planos e projetos são:

Obs.: pode assinalar mais de uma resposta.

- Servidores efetivos.
- Servidores em cargos em comissão.
- Funcionários temporários.
- Terceirizados.
- Outros. Informar:

12) Os gestores dos convênios são:

Obs.: pode assinalar mais de uma resposta.

- Servidores efetivos.
- Servidores em cargos em comissão.
- Funcionários temporários.
- Terceirizados.
- Outros. Informar:

13) As Prestações de contas dos convênios estão a cargo de servidores/funcionários:

Obs.: pode assinalar mais de uma resposta.

- Servidores efetivos.
- Servidores em cargos em comissão.
- Funcionários temporários.
- Terceirizados.
- Outros. Informar:

14) Os gestores dos convênios têm conhecimento de todas as etapas do sistema?

- Sim.
- Não.

Qual a maior dificuldade?

15) As instruções (site, atendimentos, manuais, etc.) oferecidas pelos Técnicos do SICONV ou Ministérios, aos captadores de recursos, são suficientes?

( ) Sim.

( ) Não.

Qual o maior déficit de informação?

16) Para conseguir os recursos do SICONV, houve necessidade de articulação política?

( ) Sim.

( ) Não.

( ) Algumas vezes.

Se houve a necessidade, qual o grau?

( ) **Alto:** Acima de 67% das propostas aprovadas.

( ) **Médio:** De 34% a 66% das propostas aprovadas.

( ) **Baixo:** Até 33% das propostas aprovadas.

17) Qual conceito você atribui ao sistema SICONV?

( ) **A – Ótimo:** atende as necessidades e não necessita de aprimoramento.

( ) **B – Bom:** atende as necessidades, mas necessita de aprimoramentos.

( ) **C – Fraco:** atende em parte as necessidades e necessita de aprimoramento.

( ) **D – Ruim:** não atende as necessidades do município.

18) Faça considerações a respeito do sistema: