CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA
INSTITUTO SINGULARIDADES
MASTER EM LIDERANÇA E GESTÃO PÚBLICA

EDUARDO REIS ARAÚJO
FLÁVIA OLIVITO LANCHA ALVES DE OLIVEIRA
MANOEL CARLOS ROCHA LIMA

CAPTAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS:

Diagnóstico e Propostas para Ampliar Repasses para o Espírito Santo

SÃO PAULO
2019

Eduardo Araújo
Flávia Olivito Lancha Alves de Oliveira
Manoel Carlos Rocha Lima

CAPTAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS:

Diagnóstico e Propostas para Ampliar Repasses para o Espírito Santo

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação Master em Liderança e Gestão Pública, do Centro de Liderança Pública.

Orientadores: Gabriella Lotta e Rodrigo Estramanho.

SÃO PAULO
2019

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo propor um plano de ação, visando à ampliação dos repasses federais para o estado do Espírito Santo, baseado num diagnóstico da situação das transferências voluntárias federais no Brasil. Os procedimentos de pesquisa envolveram: revisão de literatura, para fundamentação teórica e melhor delimitação do tema; diagnóstico quantitativo, referenciado em levantamento de informações sobre convênios celebrados por estados e municípios do País e do próprio Espírito Santo, no período de 2008 a 2019; sondagem, com aplicação de questionários estruturados, em busca de práticas e experiências exitosas desenvolvidas por secretarias estaduais, voltadas para a captação de recursos; estruturação e proposição de um plano de ação, com base na pesquisa realizada. Os resultados da investigação reforçam a importância da qualificação de servidores, da manutenção de uma carteira de projetos e da articulação institucional, como estratégia para recebimento de repasses. Além disso, o monitoramento dos convênios destacou-se como uma prática fundamental para melhoria da gestão de instrumentos e para a redução de riscos da devolução de recursos ao Tesouro Nacional. A pesquisa evidenciou, ainda, que o incremento da captação de recursos de transferências voluntárias federais pode ser uma excelente alternativa para o financiamento de políticas públicas, em meio ao cenário de restrição orçamentária dos estados e municípios.

Palavras-chave: Convênios; Captação de Recursos; Repasses Federais.

ABSTRACT

This paper proposes to describe a plan to expand Brazilian federal transfers to the state of Espírito Santo, based on a diagnosis of the situation of federal voluntary transfers in the country. The research procedures involved: literature review, for theoretical foundation and better delimitation of the theme; quantitative diagnosis, referenced in survey information on agreements signed by states and municipalities of the country and Espírito Santo itself, from 2008 to 2019; survey, with application of structured questionnaires, in search of successful practices and experiences developed by state secretariats, focused on fundraising; structuring and proposing an action plan, based on the research carried out. The research results reinforce the importance of the qualification of servants, the maintenance of a project portfolio and the institutional articulation, as a strategy for receiving transfers. In addition, the monitoring of the agreements stood out as a fundamental practice for improving the management of instruments and for reducing the risks of returning funds to the National Treasury. The research also evidenced that the increase of federal voluntary transfer fundraising can be an excellent alternative to the financing of public policies, in the context of the budget constraint scenario of the states and municipalities.

Key words: Covenants; Fund-Raising; Federal Funds.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Percentual de Contrapartida Oferecida pelo Estado (2015 a 2019, em R$ mil) 42

Tabela 2 - Porte dos Repasses de Instrumentos Assinados entre 2015 a 2019..... 43

Tabela 3 - Porte dos Repasses dos Instrumentos em Execução 44

Tabela 4 - Relação de Convênios de Grande Porte (em execução) 44

Tabela 5 - Relação de Quesitos para Avaliação da Execução dos Instrumentos 62

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Procedimentos de Pesquisa 13

Figura 2 - Unidades Federativas Pesquisadas do levantamento qualitativo 14

Figura 2 - Tipos de Transferências Federais 17

Figura 3 - Categorização das Receitas Públicas Orçamentárias 18

Figura 4 - Etapas envolvidas nas Transferências Voluntárias Federais 21

Figura 5 - Qualificação ou Tipo de Proponentes 23

Figura 6 - Processo de Seleção de Propostas Voluntárias..... 24

Figura 7 - Etapas Antecedentes à Celebração de Instrumentos (elaboração própria) 26

Figura 8 - Unidades Federativas Pesquisadas 48

Figura 9 - Projetos ou Iniciativas Propostas no Plano de Ação de Captação de Recursos..... 54

Figura 10 - Trilha de Capacitação da Rede de Líderes..... 55

Figura 11 - Imagem Ilustrativa de Camisa Promocional..... 56

Figura 12 - Fluxograma do Banco de Projetos 57

Figura 13 - Caderno digital de proposição de emendas do Estado de Santa Catarina 59

Figura 14 - Detalhamento de projetos do Caderno Digital de Emendas de Santa Catarina 60

Figura 15 - Etapas de Elaboração do Relatório Trimestral de Riscos de Convênios 61

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Valores de Repasses de Convênios por Mandato Presencial (1995-2013, em R$) ... 11

Gráfico 2 - Desembolso de Recursos Federais por Tipo de Proponente (em R$ bilhões) 29

Gráfico 3 - Oportunidade de Recursos por Concedentes e Proposta (2015-2018, R$ milhões). 31

Gráfico 4 - Desembolsos por Tipo de Proposta (2015-2018) 32

Gráfico 5 - Desembolsos de Transferências Voluntárias Federais por Hab (2015-2018)..... 33

Gráfico 6 - Participação das Transferências Voluntárias nos investimentos (2015-2018)..... 34

Gráfico 7 - Devolução de Recursos em Relação aos Repasses Federais (2015-2018) 35

Gráfico 8 - Transferências Voluntárias por Tipo de Beneficiário (R$ milhões, IPCA)..... 37

Gráfico 9 - Recursos a serem Desembolsados de Convênios em Execução..... 38

Gráfico 10 - Desembolsos de Recursos por Tipo Fonte (R$ milhões, corrigido pelo IPCA)..... 39

Gráfico 11 - Participação das Emendas no Total das Transferências Voluntárias Federais..... 40

Gráfico 12 - Principais Concedentes de Recursos ao ES entre 2009 e 2019 (em R$ milhões).... 41

Gráfico 13 - Transferências Voluntárias Federais em Execução por Modalidade..... 46

Gráfico 14 - Perfil dos Entrevistados 49

Gráfico 15 - Oferece apoio a Municípios para Captação de Recursos 50

Gráfico 16 - Articulação Institucional para Captação de Recursos 50

Gráfico 17 - Mobilização com Senadores ou Deputados Federais para Obter Recursos..... 51

Gráfico 18 - Opinião sobre Ações Mais Eficazes para Captação de Recursos..... 52

Gráfico 19 - Melhorias que Poderiam Ser Adotadas pelo Governo Federal..... 53

Gráfico 20 - Indicador 1 - Captação de recursos por habitante 64

Gráfico 21 - Indicador 2 - Taxa de devolução de recursos 65

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

FAPES	Fundação de Amparo à Pesquisa
FES	Fundo Estadual de Saúde
IASES	Instituto de Atendimento Socioeducativo
IPCA	Índice de Preços do Consumidor Amplo
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil De Interesse Público
PEC	Proposta de Emenda Consitucional
SEAG	Secretaria de Agricultura
SEDURB	Secretaria de Saneamento
SEJUS	Secretaria de Estado da Justiça
SETADES	Secretaria de Estado do Trabalho
SETUR	Secretaria de Estado do Turismo
SICONFI	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro

1. INTRODUÇÃO 9

2. DEFINIÇÃO E DELIMITAÇÃO DO TEMA 17

2.1. Definição de Transferências Voluntárias Federais 17
2.2. Tipos de Transferências Voluntárias Federais 19
2.3. Fluxo Operacional de Repasse de Recursos Federais 21
2.4. Oportunidades de Recursos e Tipos de Proponentes 22
2.5. Seleção de Propostas e Etapas Preparatórias para Celebração 24
2.6. Propostas de Repasse Direto de Recursos a Estados e Municípios 27

3. DIAGNÓSTICO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NO PAÍS 29

3.1. Oportunidades para Acesso a Recursos Federais 29
3.2. Oportunidades de Recursos por Órgãos Federais 30
3.3. Oportunidades em Programas de Propostas Voluntárias 31
3.4. Entes Estaduais com Melhor Desempenho na Captação 32
3.5. Relevância das Transferências Voluntárias para Investimentos Estaduais 34
3.7. Devoluções de Recursos ao Governo Federal por UF 35

4. DIAGNÓSTICO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NO ESPÍRITO SANTO 37

4.1. Evolução das Transferências no Estado por Tipo de Ente 37
4.2. Representatividade das Emendas Parlamentares Federais 39
4.3. Principais Concedentes para o Estado 40
4.4. Contrapartidas Oferecidas pela Administração Estadual 41
4.5. Porte dos Repasses Federais 43
4.6. Contratos de Repasse Intermediados pela Caixa Econômica Federal 45

5. PLANO DE AÇÃO 48

5.1. Sondagem a Entes Federativos Estaduais 48
5.2. Projetos e Iniciativas Propostas para o Espírito Santo 54
5.2.1. Projeto 1 - Rede de Líderes em Convênios Federais 54
5.2.2. Projeto 2 - Banco de Projetos 56
5.2.3. Projeto 3 - Caderno de Proposições de Emendas Parlamentares Federais 59
5.2.4. Projeto 4 - Monitoramento de Riscos de Devolução de Recursos 61
5.3. Indicadores para Avaliação de Resultados 63
5.4. Cronograma de Execução 65

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS 67

7. REFERÊNCIAS 69

8. ANEXOS 71

8.1. Anexo I - Modelo de Questionário Aplicado 71
8.2. Anexo II - Cronograma para Projeto 1 - Rede de Líderes 72

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é propor um plano de ação para ampliar os repasses federais para o estado do Espírito Santo[1], com base num diagnóstico da situação das transferências voluntárias federais no País.

O estudo refere-se, especificamente, às transferências feitas por convênios federais (incluindo, também, instrumentos congêneres, como contratos de repasse e emendas parlamentares). A análise aplica-se a instrumentos usados para transferência voluntária de recursos da União para entes públicos subnacionais, para execução de políticas públicas em regime de mútua cooperação.

Uma das constatações durante a revisão bibliográfica sobre o tema é que há muitas políticas públicas da área de captação de recursos federais, que possuem descrições detalhadas sobre a legislação vigente na área de convênios. Entretanto, há pouquíssimos estudos que discutem projetos ou medidas administrativas para aprimorar a gestão de captação de recursos.

Essa pesquisa se propõe a suprir essa lacuna de planos de ação. A escolha do Espírito Santo na pesquisa é que o diagnóstico também visa suprir uma demanda da Secretaria de Fazenda Estadual na elaboração de um Programa de Captação de Recursos.

Os pesquisadores consideraram que a realização de um projeto de conclusão de curso que resultasse a aplicação prática para um Ente Público seria uma forma de apresentar contribuições efetivas. Sem contar que as evidências e conclusões passariam pelo crivo não apenas de pesquisadores acadêmicos, como também de gestores que demandam soluções de caráter pragmático.

[1] O Espírito Santo é uma das 27 unidades federativas do Brasil, na Região Sudeste, tendo como limites com Bahia, Minas Gerais e o estado do Rio de Janeiro. Ocupando uma área de 46 mil km² e possui população estimada de quatro milhões de pessoas (cerca de 2% da população brasileira). O Produto Interno Bruto corresponde a R$ 120 bilhões (2018) e a arrecadação total do ente federativo é de R$ 12 bilhões. O eleitorado é de 2,7 milhões de pessoas.

Um dos problemas enfrentados pelo estado do Espírito Santo é o baixo desempenho no recebimento de recursos voluntários. A elaboração de um plano visa contribuir tanto para melhorar a posição do ente público no *ranking* das unidades federativas do País que mais recebem transferências voluntárias federais por habitante (atualmente o estado ocupa a 12ª colocação), como também para aprimorar a gestão dos recursos recebidos, no sentido de reduzir devoluções (o ente está na 7ª posição do ranking dos estados que mais devolvem recursos por falhas na gestão de convênios).

O tema da pesquisa é relevante porque a obtenção de mais recursos federais significa, em outras palavras, ampliar as possibilidades de se viabilizar investimentos, construir escolas, aprimorar a infraestrutura, enfim, de melhorar a qualidade dos serviços públicos em benefício da comunidade.

Nesse sentido, as informações coletadas no trabalho também podem ser úteis para o avanço da formulação de políticas voltadas para captação de recursos por outros entes subnacionais do País. Até mesmo porque, em cenário de restrição orçamentária de estados e municípios, a obtenção de novas fontes de financiamento tem sido condição necessária para viabilizar as despesas de capital.

As transferências voluntárias federais podem ser uma fonte importante de recursos orçamentários para financiamento de investimentos públicos. Os dados levantados para o Espírito Santo, por exemplo, indicam que os desembolsos federais representam 13% do total das despesas de capital do estado no período de 2015 a 2018.

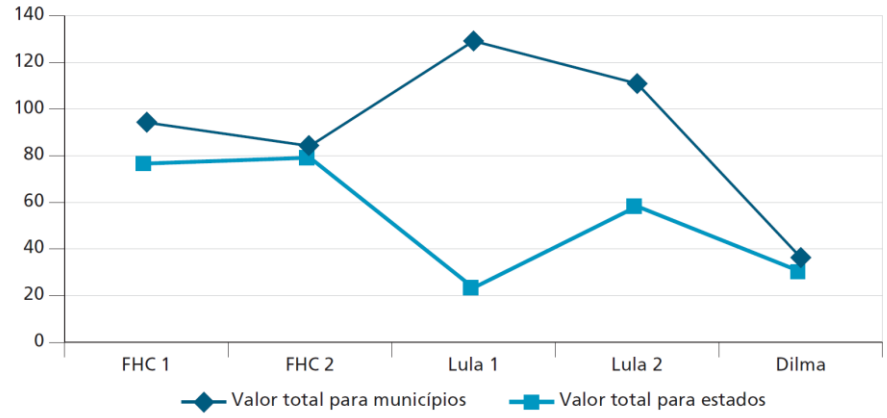
Há que se esclarecer também que as transferências intergovernamentais são consideradas como forma de compensação de receitas de governos subnacionais, em face da constatação de que os tributos instituídos por estados e municípios são insuficientes para garantir o equilíbrio orçamentário dessas esferas governamentais (Barbosa, et al., 1997).

Alguns especialistas ponderam que, apesar de ajudar a viabilizar obras e gastos de entes subnacionais, as transferências voluntárias federais não são adequadas para o

fortalecimento do federalismo. Avaliam que os frequentes contingenciamentos de repasses pelo governo federal acabam retirando a autonomia desejada de entes subnacionais. A tese é a de que a União, historicamente, manipula a entrega desses repasses federais como forma de manter poder político (Domingues, 2007).

Um outro aspecto relevante é a tendência de diminuição desses repasses nos últimos anos. Lotta e Oliveira (2019) demonstram a redução dos convênios federais no período de 1995 e 2013, conforme observa-se no Gráfico 1. As autoras explicam que a queda se deve às mudanças nas relações intergovernamentais, marcadas por um novo tipo de centralização de recursos, com ampliação de gasto direto do governo federal em contraposição aos repasses, sejam eles voluntários ou constitucionais.

Gráfico 1 - Valores de Repasses de Convênios por Mandato Presencial (1995-2013, em R$)



Fonte: (Lotta & Oliveira, 2019)

Cabe, aqui, uma digressão para destacar a importância da repartição de recursos entre entes federados (União, estados e municípios), pois, a sustentabilidade de uma federação pressupõe, não apenas a distribuição de poder entre entes, mas, também, de equilíbrio na partilha de recursos com governos locais.

No entanto, o que se nota é uma tendência de concentração de recursos no governo federal, pois, desde a Constituição de 1988, a União vem instituindo tributos na forma de contribuições (que acabam não sendo compartilhadas entre os entes subnacionais) ou instituindo isenções (como aquelas, do Imposto de Renda) que acabam interferindo no financiamento de estados e municípios.

As pesquisas recentes comprovam essa concentração de recursos[2] no governo federal. Atualmente, a União retém 54% do total das receitas públicas do País, enquanto que estados e municípios se apropriam de apenas 25% e 21%, respectivamente (Senado Federal, 2015).

Mas, há também uma intenção de mudanças. A nova gestão do governo federal sinalizou que vai rediscutir o pacto federativo, com a proposição de um conjunto amplo de medidas, denominado "Mais Brasil, Menos Brasília", que inclui a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 188/2019, que promete o fortalecimento de governos locais. A perspectiva é que as mudanças resultem na distribuição de R$ 400 bilhões, em 15 anos (R$ 26,7 bilhões/ano) de recursos de *royalties* e de participação especial do petróleo (Senado Notícias, 2019).

Há, também, previsão de simplificação em ritos para repasses de recursos de emendas parlamentares. Uma medida de iniciativa da Senadora Gleise Hoffman (PT), aprovada pelo Senado (PEC nº 48/2019), em dezembro de 2019, instituiu uma nova modalidade de transferência direta dos recursos de emendas para tesouros municipais e estaduais, que deve reduzir os contratos de repasse intermediados pela Caixa Econômica Federal.

Na elaboração do trabalho deparou-se também com discussões sobre o orçamento impositivo. As propostas em debate estabeleciam novas regras para tornar obrigatória, pelo Poder Executivo, a realização das emendas parlamentares propostas por bancadas de cada estado, comissões e pelo relator do orçamento no congresso. Antes dessa proposta, só eram obrigatórias as emendas individuais[3] (aprovada em 2015).

---

[2] Essa divisão de recursos tem sido debatida nos últimos anos, e há quem defenda que uma reforma no pacto federativo precisa dar maior peso de arrecadação, bem como de utilização aos entes subnacionais. Nosso objetivo não é adentrar nesse debate, mas o reconhecemos essa discussão como relevante à realidade do país.

[3] Com a mudança, a União passou a ficar obrigada a pagar as emendas em limite de até 1,2% da Receita Corrente Líquida. No entanto, se a meta de resultado fiscal estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias não fosse cumprida, o governo poderia fazer contingenciamento dos gastos na mesma proporção das demais despesas. Antes da promulgação, a Lei Orçamentária autorizava despesas decorrentes das emendas, mas não impunha a liberação dos recursos. Por isso, o governo poderia cumprir ou não gastos que não são obrigatórios.

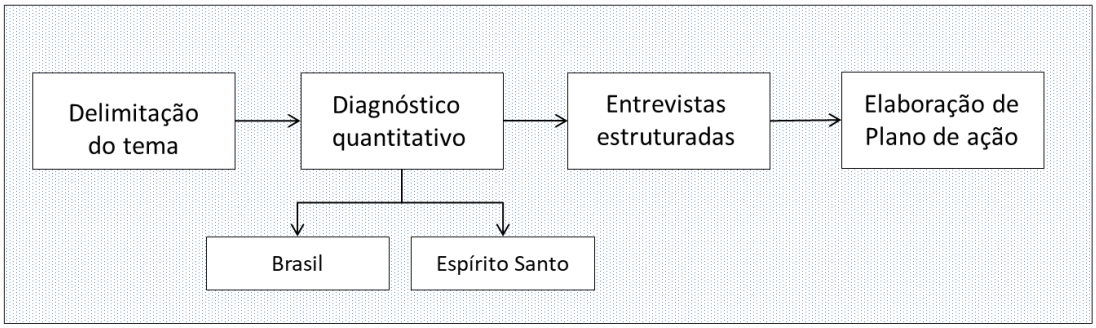
As mudanças em curso têm o potencial de alterar a atual dinâmica de distribuição de recursos do governo federal, por exemplo, ampliando o protagonismo de parlamentares na destinação de recursos a governos estaduais.

Mas, as análises desenvolvidas neste trabalho, apenas tangenciam essas mudanças mais recentes na legislação. É importante esclarecer também que o trabalho não possui a pretensão de avaliar aspectos da ciência política como: interferências de partidos políticos nos repasses de emendas parlamentares, influência eleitoral de partido de governador, ou questões ligadas ao eleitorado do estado.

A pergunta de partida, que motivou a realização da pesquisa, é: o que pode ser feito pelo estado do Espirito Santo para ampliar o acesso aos recursos de transferências voluntárias do governo federal?

Com respeito à metodologia, os procedimentos utilizados para a realização da pesquisa estão evidenciados na Figura 1, a seguir. A ideia central é que o diagnóstico quantitativo permita entender a magnitude, fluxo e a direção dos recursos entre órgãos. Enquanto que o diagnóstico qualitativo sirva para entender com mais clareza o motivo pelo qual os fluxos de recursos tendem a ser maiores para determinadas localidades do país.

Figura 1 - Procedimentos de Pesquisa



De forma mais detalhada, cabe dizer que, inicialmente, foi realizada uma revisão de literatura com base em publicações da área para fundamentação teórica e melhor

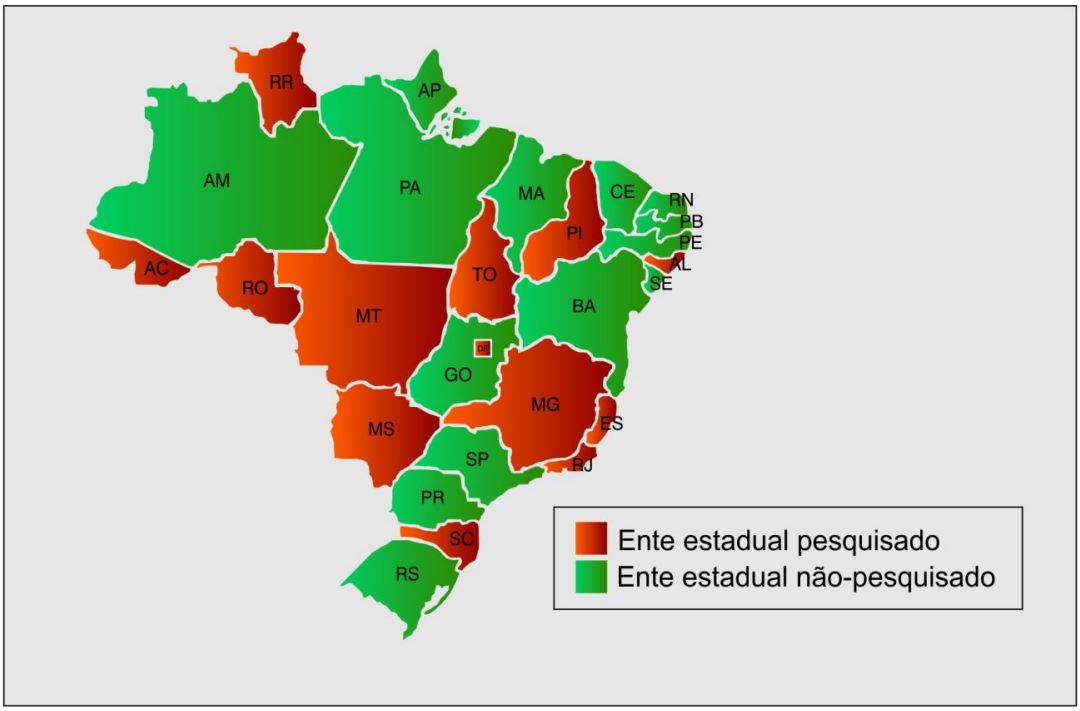
delimitação do tema, esclarecimento de conceitos e de procedimentos relacionados a convênios federais.

Em seguida, foi desenvolvido diagnóstico quantitativo, baseado em um levantamento de informações sobre convênios celebrados por estados e municípios do País e do próprio Espírito Santo, no período de 2008 a 2019, tendo como referência micro dados da plataforma "+Brasil", do Ministério da Economia.

Nesse diagnóstico quantitativo foram coletadas informações do tipo: histórico das transferências federais para estados, municípios e organizações da sociedade civil; órgão federais com maior volume de repasse de recursos; tipos de transferências voluntárias federais que são mais significativas; participação das transferências federais no total de investimentos feitos pelas unidades federativas estaduais; informações sobre devoluções de recursos; bem como diagnóstico detalhado dos recursos recebidos pelo Espírito Santo.

O trabalho também incluiu a realização de uma sondagem, com aplicação de questionários estruturados, para conhecer experiências exitosas e iniciativas de secretarias estaduais, visando a levantar evidências de melhores práticas na captação de recursos. O formulário aplicado está apresentado no Anexo I deste trabalho.

Figura 2 - Unidades Federativas Pesquisadas do levantamento qualitativo



A Figura 2 demonstra que foram entrevistados, ao todo, gestores de convênios federais de treze localidades do país. A seleção dessa amostra partiu, em primeiro lugar, da evidência de indicadores quantitativos de entes com melhor desempenho na captação de convênios federais, por habitante, no período de 2015 a 2018.

Além disso, buscou-se também entrevistar entes públicos estaduais com volumes elevados de recursos, em termos absolutos, como Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Santa Catarina.

Na execução do diagnóstico qualitativo constatou-se a impossibilidade entrevistar algumas localidades (como São Paulo, Amazonas e Maranhão) por não disporem de uma coordenação central de convênios federais. Nesses casos, não foi possível identificar pessoas com uma visão geral sobre a captação de recursos de convênios federais nos estados.

Em seguida, para realizar a elaboração do plano de ação consideraram-se tanto os resultados do diagnóstico quantitativo, como dessas entrevistas qualitativas. Foram apresentadas quatro iniciativas, com o objetivo de fazer avançar a captação de

recursos, bem como de reduzir riscos de devolução de recursos por problemas má gestão de convênios.

Este trabalho está estruturado em seis seções, incluindo esta introdução. A segunda seção refere-se à delimitação do tema. A terceira e quarta abordam o diagnóstico quantitativo das transferências voluntárias no País e no estado do Espírito Santo. A quinta refere-se ao plano de ação. E, por fim, a sexta seção, apresenta as considerações finais do estudo.

2. DEFINIÇÃO E DELIMITAÇÃO DO TEMA

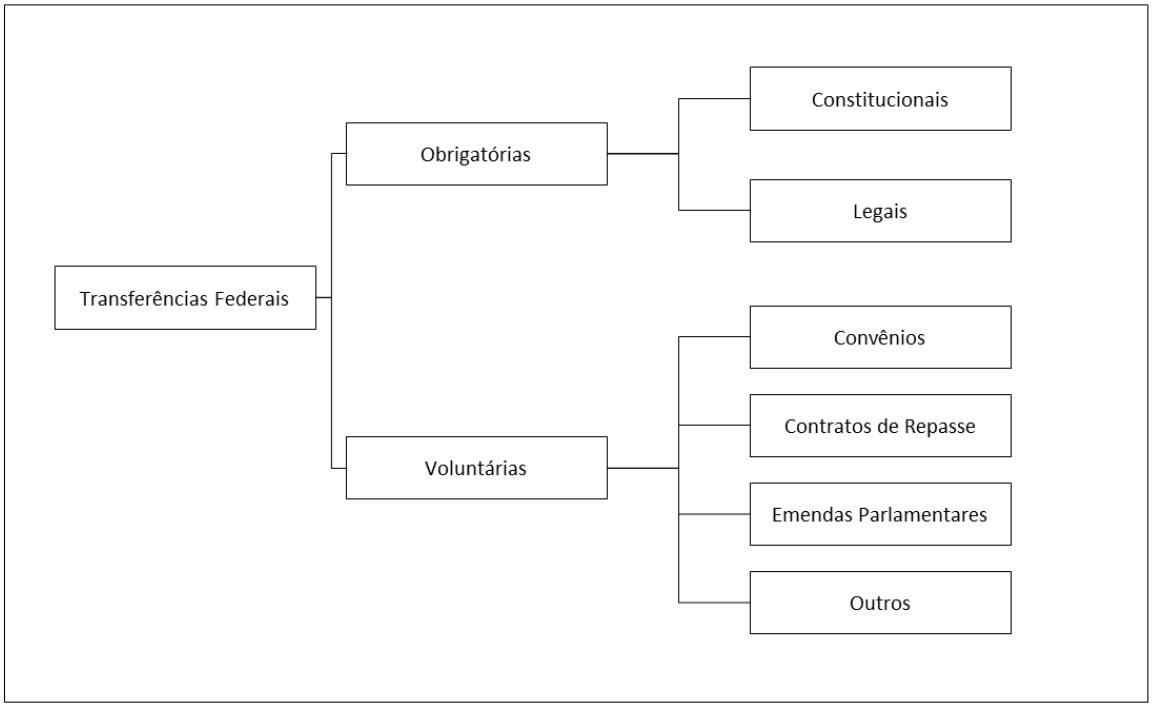
2.1. Definição de Transferências Voluntárias Federais

As transferências intergovernamentais costumam ser classificados em duas principais categorias: as transferências obrigatórias e voluntárias, sendo interesse deste trabalho apenas a segunda categoria.

As transferências obrigatórias referem-se aos repasses definidos por **exigência** constitucional (fundos de participação de estados e municípios, por exemplo) ou legais (transferências fundo a fundo das áreas de saúde e assistência).

As transferências voluntárias federais são definidas como repasses financeiros realizados pela União aos estados, municípios e entidades, em decorrência da celebração de convênios, emendas parlamentares, contratos de repasse ou outros instrumentos similares, cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

Figura 3 - Tipos de Transferências Federais



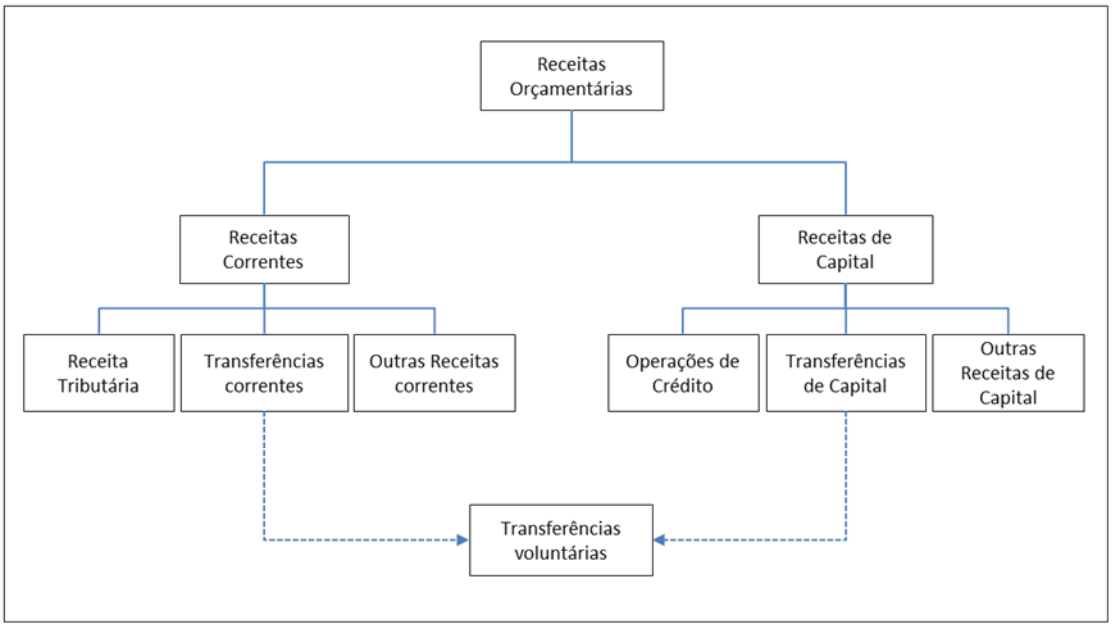
A expressão “voluntária” faz menção ao fato de que esses repasses federais ocorrem sem um caráter obrigatório. Em outras palavras, não há uma determinação legal que obrigue a União de transferir esses recursos, anualmente, de forma automática como ocorre com outros tipos de transferências governamentais (como o Fundo de Participação dos Estados e o Fundo de Participação dos Municípios, por exemplo).

Trata-se, nesse sentido, da entrega de recursos federais a outro ente da Federação como uma forma de cooperação, auxílio ou assistência financeira que não decorra de determinação constitucional ou legal.

As transferências voluntárias são entendidas, nesse sentido, como uma forma de descentralização de recursos do orçamento federal para a execução de políticas públicas de interesse recíproco, envolvendo a execução de projetos, atividades, serviços, aquisição de bens ou eventos em regime de mútua cooperação.

Vale mencionar que, do ponto de vista orçamentário e financeiro, as transferências voluntárias são definidas como uma categoria da receita orçamentária, em complementação às demais fontes de receitas tributárias (Figura 3).

Figura 4 - Categorização das Receitas Públicas Orçamentárias



Os recursos de transferência voluntária são usados para financiar políticas públicas, quer sejam as despesas públicas correntes (como a aquisição de materiais e serviços para custeio), como também os gastos de capitais (investimento público com aquisições de bens ou execução de obras que modificam o patrimônio público).

A legislação restringe a formalização de convênios para o pagamento de custeio de caráter continuado, ou seja, os recursos de convênios não podem ser usados para pagamento de despesas de caráter permanente de órgãos.

Com isso, projetos que resultam em serviços permanentes (por exemplo, a construção de uma ponte, de uma escola ou hospital) implicam na responsabilidade do ente público proponente da parceria ter que arcar com as despesas de manutenção da obra ou projeto.

2.2. Tipos de Transferências Voluntárias Federais

É importante conhecer a definição das principais modalidades de transferências voluntárias, como convênios, contratos de repasse, emendas parlamentares e outros instrumentos semelhantes (termos de colaboração, termos de fomento e termos de parceria).

Os convênios são definidos como instrumentos, em regime de mútua cooperação, que disciplinam a transferência de recursos financeiros da administração federal para órgãos ou entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, consórcios públicos, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de projeto ou atividade de interesse recíproco.

Os contratos de repasse são instrumentos semelhantes aos convênios, porém com a particularidade de que a transferência dos recursos financeiros ocorre por intermediação de uma instituição financeira (em geral, a Caixa Econômica Federal) que atua como mandatário da União.

Nesses casos, a instituição financeira é quem fica responsável por realizar todos os trâmites operacionais para repasse dos recursos, desde a análise da documentação inicial, liberação de recursos até a prestação de contas.

As emendas parlamentares referem-se aos convênios federais que são celebrados, não por iniciativa do Poder Executivo Federal, mas sim por deputados ou senadores, que propõem projetos para atender demandas específicas das comunidades que representam.

Assim, da mesma forma que se fazem emendas a diversos projetos em tramitação no Congresso, uma emenda parlamentar é nada mais que uma alteração do projeto da Lei Orçamentária Anual.

A diferença importante é que as emendas parlamentares se referem a recursos com destinação bem definida, casos em que só podem submeter projetos aqueles entes previamente indicados por deputados e senadores.

As emendas podem ser individuais (cujo autor é deputado ou senador) ou de bancada estadual[4]. A tramitação ocorre com um cronograma de processamento definido em portaria, expedida anualmente pelo governo federal, que estabelece prazos. Os valores dependem da arrecadação.

As demais modalidades de transferências voluntárias (como termos de parceria, termos de fomento e termos de acordo) tratam-se da destinação de recursos entre governo federal e Organizações da Sociedade Civil De Interesse Público (OSCIP).

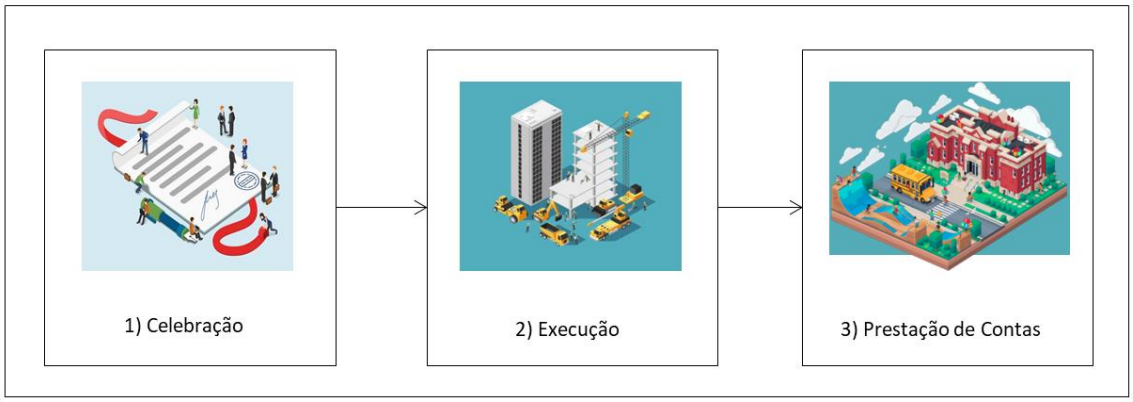
[4] Para entender melhor como os parlamentares atuam por meio de partidos políticos para alterar o orçamento recomenda-se o trabalho de LUZ (2007). Na dissertação de mestrado, a autora demonstra que: i) parlamentares à coalizão escolhem destinar a maior parcela de seus recursos para os ministérios controlados pelos seus respectivos partidos; ii) os parlamentares que não pertencem à coalizão de governo escolhem destinar a maioria de seus recursos também para ministérios específicos; iii) partidos à frente das pastas ministeriais buscam beneficiar os membros dos próprios partidos na execução de emendas.

2.3. Fluxo Operacional de Repasse de Recursos Federais

Para a melhor compreensão deste estudo, é de suma importância apresentar uma definição das etapas que envolvem o processo de captação de recursos de transferências voluntárias federais, desde o processo de recebimento dos recursos até a conclusão da parceria.

Esse fluxo das transferências de recursos voluntários do governo federal para as administrações públicas estaduais ou municipais pode ser sintetizado em três etapas: celebração; execução; e prestação de contas.

Figura 5 - Etapas envolvidas nas Transferências Voluntárias Federais



A celebração é a fase inicial do processo, que envolve o planejamento inicial do órgão em elaboração da proposta, cadastramento, seleção e a formalização do convênio ou contrato de repasse. Essa etapa tem início com o cadastramento de um programa pelo ministério (chamado de “concedente”), que contém todas as informações e requisitos exigidos para quem pretende se candidatar para receber o recurso federal.

A execução é a fase em se dá a realização do projeto em si. É quando se processa o ingresso de recursos financeiro na conta bancária do convênio (tanto os repasses federais quando as contrapartidas que são devidas ao órgão convenente), o processo de licitação e compra para contratação de fornecedores e toda movimentação financeira para pagamento dos fornecedores.

A etapa final consiste na elaboração e submissão da prestação de contas pelo órgão convenente. É nessa etapa que o órgão federal, responsável pelos repasses, faz a análise e emite pareceres em relação cumprimento das metas propostas, podendo aprovar, rejeitar ou exigir complementação de informações.

Todos os processos de liberação dos recursos são feitos na plataforma "+Brasil" (antigo "Siconv"), que é um sistema informatizado, criado pelo governo federal para fazer a gestão das transferências federais, onde são processadas, desde o cadastramento de plano de trabalho até a prestação de contas de convênios.

Atualmente, esse sistema só opera com transferências voluntárias, mas há sinalização do governo em utilizar também para execução de transferências obrigatórias (Ministério da Economia, 2019).

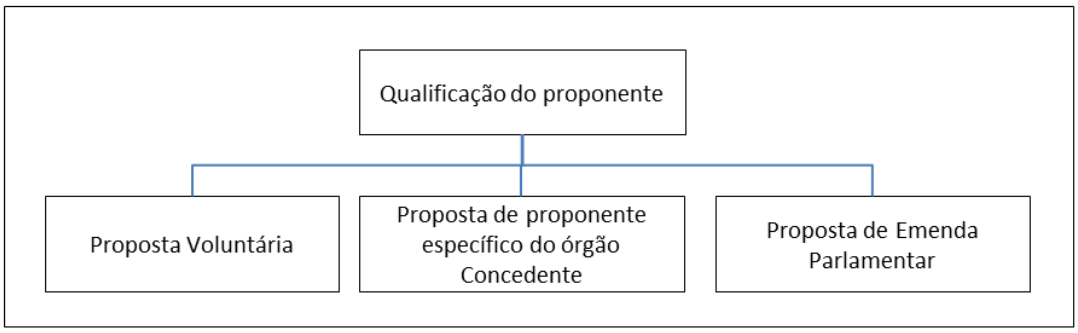
2.4. Oportunidades de Recursos e Tipos de Proponentes

Neste item serão relatadas as oportunidades de recursos por tipo de qualificação do proponente. O objetivo é demonstrar que há recursos de transferência que são direcionados e que dependem mais de articulação institucional para acesso, enquanto que outros são de livre disputa, isto é, dependem mais da qualidade dos projetos submetidos.

A forma como os programas federais são cadastrados por ministérios na plataforma "+Brasil" já prevê os requisitos, definindo quem pode acessar as transferências. É, exatamente, na etapa inicial de cadastramento do programa que a administração federal faz a "qualificação das propostas", ou seja, informa os tipos de proponentes habilitados a pleitear os recursos federais.

Há, basicamente, três tipos de proponentes (Figura 5) que podem ser habilitados pelos órgãos federais: proponentes de proposta voluntária; proponentes específicos definidos pelo órgão federal; e os proponentes de emenda parlamentar.

Figura 6 - Qualificação ou Tipo de Proponentes



Os programas abertos a “Proponentes Específicos” são aqueles que estão restritos à candidatura de projetos de órgãos e entidades previamente definidos pela administração pública federal. Sendo assim, nesta modalidade, o recurso é direcionado para atender, apenas, instituições pré-definidas.

Um exemplo de “Proponente Específico” é o Programa “Em Frente Brasil” do Ministério de Justiça e Segurança Pública. Nesse tipo de programa, o órgão federal definiu que apenas cinco municípios poderiam participar do processo para receber recursos de investimento na área de segurança do governo federal.

Há também destinação especifica de recursos em casos de “Emendas Parlamentares”. Esse tipo de programa é cadastrado na plataforma federal, possibilitando o cadastramento de propostas somente por órgãos e entidades pré-definidos pelos parlamentares.

A única modalidade aberta a todos os interessados são os programas cadastrados para receber “Proposta Voluntária”. Nesses casos, os programas são abertos e aceitam inclusão de propostas de quaisquer entes subnacionais, oferecendo iguais condições de acesso aos repasses federais.

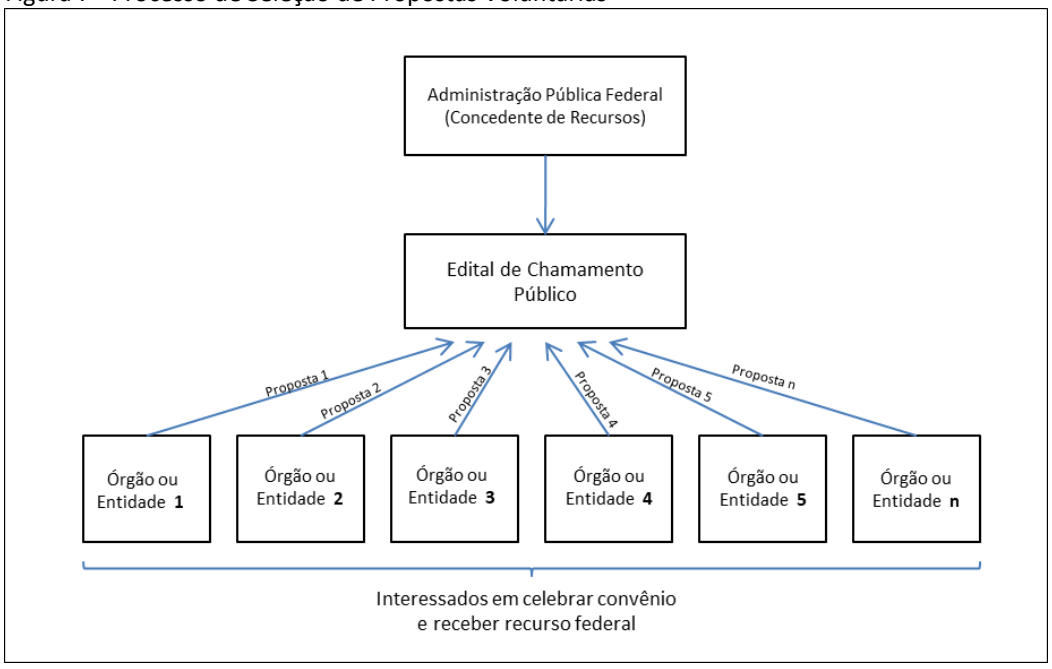
A modalidade de “Proposta Voluntária” pressupõe a oferta de recursos visando a atingir melhores resultados na execução do objeto, considerando, entre outros aspectos, a aferição da qualificação técnica e da capacidade operacional do convenente, tendendo beneficiar entes que submetam as melhores propostas de convênios.

2.5. Seleção de Propostas e Etapas Preparatórias para Celebração

Após definida a qualificação dos proponentes, há diversos procedimentos e etapas que antecedem o processo de assinatura ou celebração do convênio. A finalidade desta seção é esclarecer, de forma simplificada, que processos um órgão estadual ou municipal deve percorrer para conseguir o repasse de recurso federal.

A Figura 6 ilustra uma situação de seleção de “Propostas Voluntárias”. Destaca-se a divulgação de edital de chamamento público pelo governo federal e, de outro lado, a submissão de propostas por órgãos e entidades interessados em concorrer aos recursos.

Figura 7 - Processo de Seleção de Propostas Voluntárias



Nota-se que o edital de chamamento público é um instrumento convocatório que estabelece requisitos objetivos para a seleção de quem receberá os recursos, que são obrigatórios em casos de celebração de convênios federais ou contratos de repasse com instituições privadas (Art. 8º da Portaria Interministerial nº 424 de 30/12/2016).

Para os processos de oferta de recursos, em que o órgão federal dá publicidade e estabelece regras por meio desse edital de chamamento público, há maior chance de obtenção de recursos pelos órgãos subnacionais que conseguem se organizar para apresentar propostas aderentes aos requisitos estabelecidos nos editais federais.

Há quem argumente, por outro lado, que fatores de articulação institucional podem ter influência no direcionamento dos recursos, além dos aspectos técnicos e da capacidade de elaboração de projeto por parte de interessados.

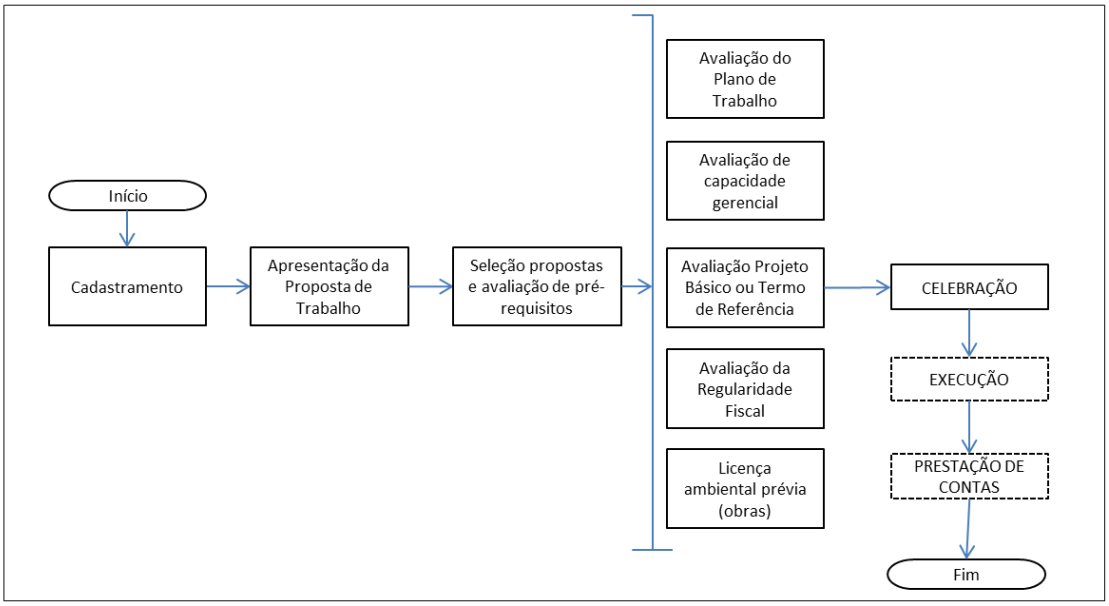
Por exemplo, o governo federal pode desenhar um programa para atender demandas de regiões específicas do País, por conta de uma orientação política do responsável legal do órgão concedente. E isso poderia fazer com que alguns entes sejam mais beneficiados, em detrimento de outros.

Sobre a importância da articulação institucional, o Manual de Obtenção de Recursos Federais, do Senado Federal, esclarece a necessidade de adoção de medidas proativas, por parte do interessado, para prospecção de recursos federais (Costa & Cavalcante Neto, 2011):

> *O município não deve aguardar passivamente que ações de seu interesse estejam nas leis orçamentárias vigentes. Ele pode adotar uma postura mais proativa e empreender ações para garantir que os recursos necessários para a consecução das necessidades da comunidade estejam devidamente contemplados na lei orçamentária. Para isso, pode-se fazer gestão junto ao ministério responsável pela ação de interesse, antes do encaminhamento da lei orçamentária ao Congresso Nacional, que ocorre até o dia 31/08.*

A Figura 7 apresenta um detalhamento pormenorizado dos processos que antecedem o ato de assinatura do instrumento, destacando cadastramento, a apresentação da proposta de trabalho, a seleção da proposta e o processo de avaliação de diversos pré-requisitos estipulados pela legislação.

Figura 8 - Etapas Antecedentes à Celebração de Instrumentos (elaboração própria)



A proposta de trabalho deve ser apresentada, nos termos da legislação, contendo as seguintes informações: descrição do objeto a ser executado, justificativa que caracterize interesse recíproco, público-alvo, problema ser resolvido, resultados esperados, estimativa de custos, prazo previsto para execução e informações da capacidade técnica e gerencial.

Um dos problemas para a captação de recursos por órgãos e entidades subnacionais é que o prazo do edital de chamamento público, em geral, estabelece prazos curtos para elaboração de projetos. Com isto, muitos entes públicos acabam elaborando projetos com vícios, não atendendo os requisitos previstos nos programas federais.

Quando uma proposta é aceita, o órgão federal concedente solicita a apresentação de um plano de trabalho contendo informações com maior nível de detalhamento da proposta inicial: descrição completa do objeto, descrição de metas, definição de

etapas ou fases de execução, compatibilidade de custos, cronograma de execução do objeto e o plano de aplicação dos recursos.

O plano de trabalho também é avaliado pelo órgão federal, que pode solicitar adequações, ou mesmo assinar o convênio estabelecendo uma “cláusula suspensiva”, o que pode resultar em suspensão do instrumento, caso o ajuste não seja realizado nos prazos.

Em algumas situações, também podem ser solicitadas informações sobre o “projeto básico”, em caso do convênio envolver obras de engenharia ou termos de referência para especificar as aquisições de bens mobiliários.

Há a possibilidade de se utilizar até 5% do valor do convênio para a contratação de serviços de consultoria para elaboração do projeto básico ou de termos de referência, além de despesas para licenciamento.

Ocorre, também, a avaliação de cerca de vinte requisitos de regularidade fiscal pelo órgão concedente, antes da assinatura ou celebração do convênio, e envolve a emissão de certidões e a apresentação de declarações.

Os detalhes operacionais para celebração de convênios, execução, acompanhamento, fiscalização e de prestação de contas, inclusive aqueles referentes à movimentação financeira dos instrumentos estão disponíveis na Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016 e suas alterações.

2.6. Propostas de Repasse Direto de Recursos a Estados e Municípios

Os procedimentos apresentados nas seções anteriores referem-se às normas vigentes de repasse de recursos de transferências voluntárias federais até novembro de 2019. Entretanto, em dezembro de 2019, o Senado Federal homologou uma emenda à Constituição propondo mudanças que permitem a transferência direta de recursos de

emendas parlamentares individuais ao orçamento federal para estados, Distrito Federal e municípios.

A mudança (PEC nº 48/2019) estabelece que repasses de emendas individuais impositivas ao orçamento federal passem a ser feitos sem necessidade da celebração de convênios ou da assinatura de instrumentos congêneres.

As transferências passam a ocorrer sob duas novas modalidades: doação, quando o parlamentar encaminha recursos para entes subnacionais sem destinação específica; e finalidade definida, quando os recursos são destinados para um uso determinado.

A doação passa a se chamar “transferência especial”, sendo fiscalizada pelos órgãos de controle interno e externo de cada ente, como os tribunais de contas. O texto atual prevê que 70% dessas transferências especiais sejam destinadas a despesas de capital de natureza não financeira (isto é, investimentos). E, no máximo, 30% dos recursos seriam destinados a despesas de custeio.

A proposta também estabelece vedações para a utilização dos recursos destinados mediante transferência especial para o pagamento de despesas com pessoal (ativo e inativo) ou encargos referentes ao serviço da dívida.

A intenção do projeto é reduzir as disfunções que implicam em morosidade no repasse de recursos. Muitos prefeitos reclamam de normas e exigências excessivas que dificultam o repasse de recursos. Porém, há especialistas que apontam riscos de que as mudanças também ampliem os riscos de desvios de recursos públicos.

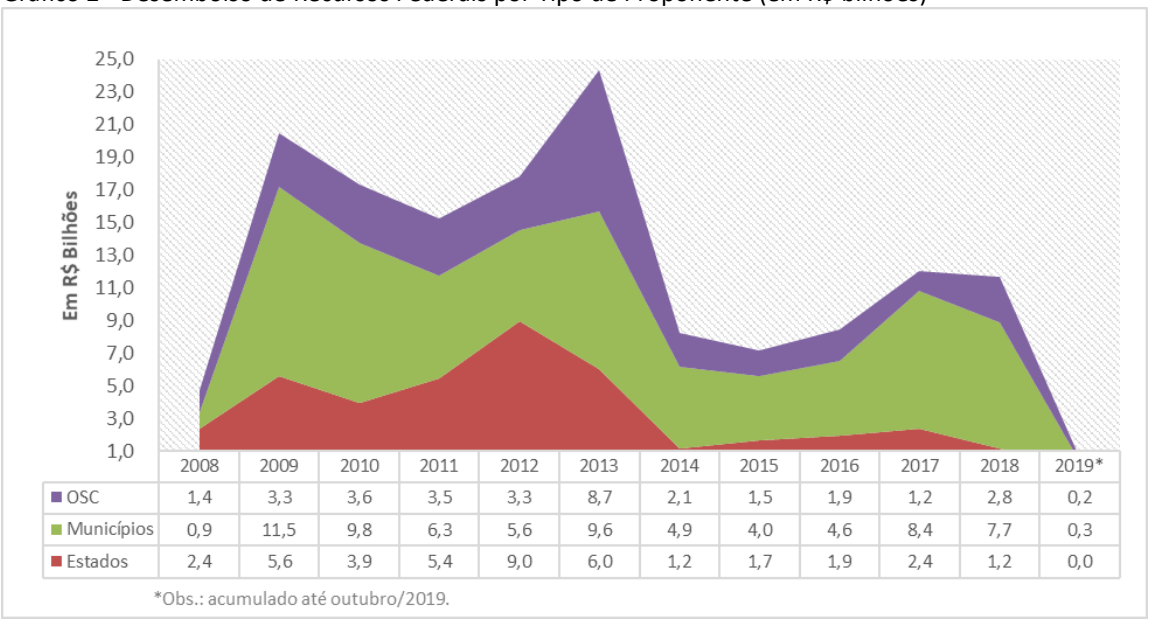
3. DIAGNÓSTICO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NO PAÍS

O objetivo desta seção é apresentar indicadores para melhor compreensão das oportunidades de transferências voluntárias federais para os estados e também identificar os entes federativos com melhor desempenho na captação de recursos federais.

3.1. Oportunidades para Acesso a Recursos Federais

Os dados do Ministério de Economia indicam que oportunidades para captação de recursos de transferências voluntárias federais por estados e municípios têm trajetória de redução nos últimos anos. A queda é de 98% na comparação do ano de 2013 em relação ao ano a 2019 (acumulado até outubro).

Gráfico 2 - Desembolso de Recursos Federais por Tipo de Proponente (em R$ bilhões)



	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
OSC	1,4	3,3	3,6	3,5	3,3	8,7	2,1	1,5	1,9	1,2	2,8	0,2
Municípios	0,9	11,5	9,8	6,3	5,6	9,6	4,9	4,0	4,6	8,4	7,7	0,3
Estados	2,4	5,6	3,9	5,4	9,0	6,0	1,2	1,7	1,9	2,4	1,2	0,0

Fonte: Ministério da Economia (valores atualizados pelo IPCA/setembro/2019)

Sobre o gráfico, há que se observar picos de transferências nos anos de 2009, 2013 e 2017, que são anos que antecedem anos de eleição federal.

Cabe destacar que a redução nesses desembolsos tem efeitos mais graves para entes públicos estaduais. Os repasses caíram de R$ 9 bilhões, no exercício de 2013, para R$ 0,26 bilhão, em 2019 (acumulado até outubro).

Apesar da queda, há expectativas de ampliação nos repasses futuros, em razão de Proposta de Emenda da Constituição do "Novo Pacto Federativo", que resultará na destinação na distribuição de *royalties* de petróleo da União para estados e municípios, podendo atingir R$ 26 bilhões ao ano ou R$ 400 bilhões em 15 anos (Senado Notícias, 2019).

Efetuadas as considerações gerais sobre a oscilação de oportunidades de captação de recursos ao longo do tempo para estados e municípios, passa-se, à avaliação exclusiva dos desembolsos para entes estaduais. Será considerado apenas o período mais recente, isto é, de 2015 a 2018.

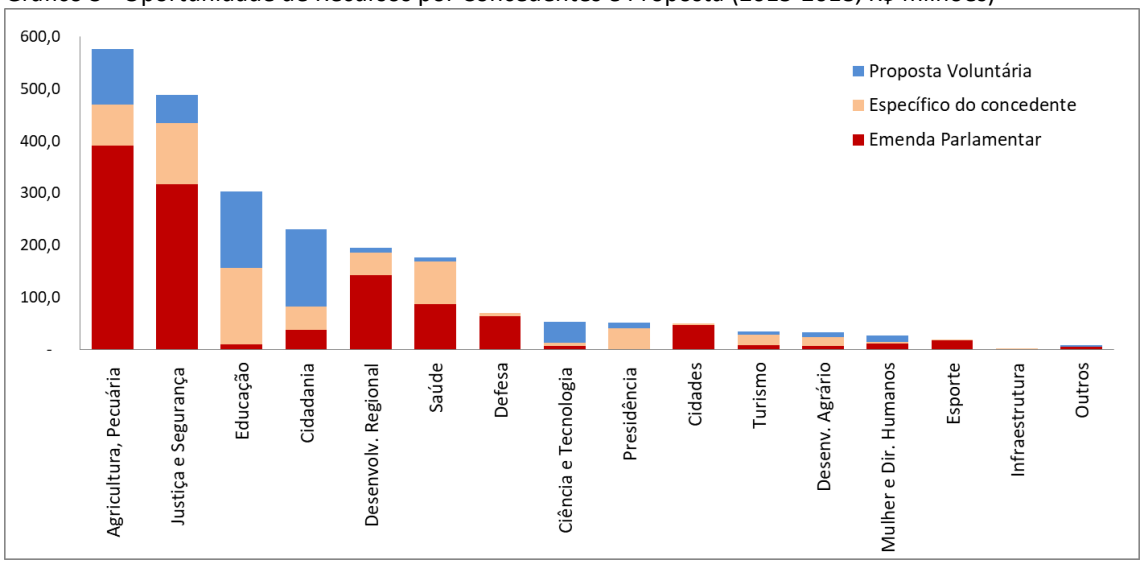
3.2. Oportunidades de Recursos por Órgãos Federais

Neste tópico discute-se onde estão as principais oportunidades de recursos de transferências voluntárias federais para entes públicos estaduais e qual a forma de acessar essas fontes.

Os dados da plataforma "+Brasil", do Ministério de Economia, indicam que cinco ministérios (Agricultura, Justiça, Educação, Cidadania e Desenvolvimento Regional) concentraram quase que 80% do total de recursos que foram desembolsados do governo federal para entes públicos estaduais, no período de 2015 a 2018.

Conforme o Gráfico 3, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento é o órgão federal que oferece o maior volume de oportunidades de recursos para os estados, com desembolsos equivalentes a R$ 600 milhões, no período de 2015 a 2018.

Gráfico 3 - Oportunidade de Recursos por Concedentes e Proposta (2015-2018, R$ milhões)



Fonte: Ministério da Economia

Os dados também indicam que 68% dos desembolsos do Ministério da Agricultura referem-se a negociações feitas com base em emendas parlamentares. Outros 14%, são decididos pelo próprio órgão federal. E, apenas 18%, estão abertos para receber propostas voluntárias de todos os entes públicos estaduais do País.

3.3. Oportunidades em Programas de Propostas Voluntárias

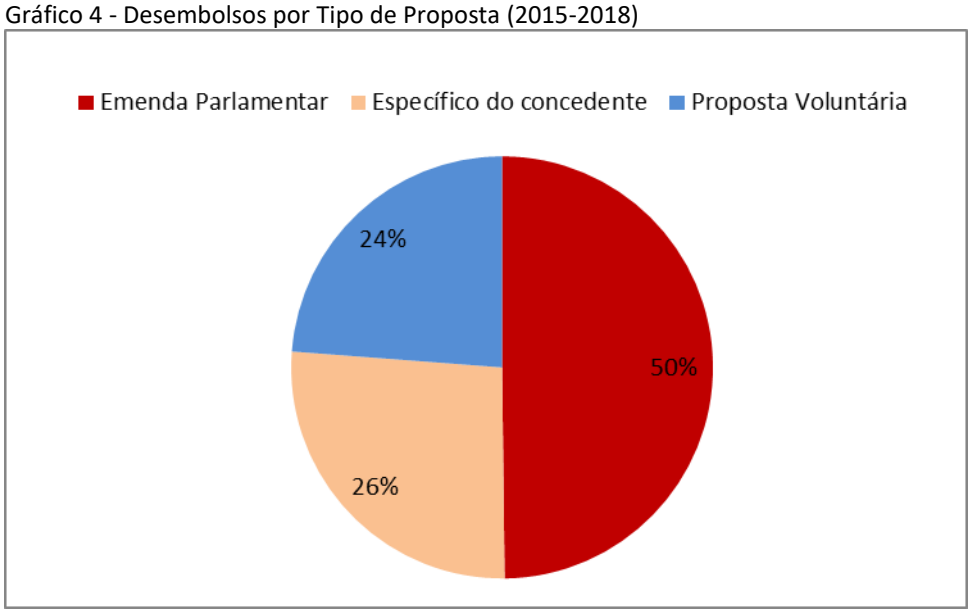
É relevante avaliar também a participação das propostas voluntárias no total dos desembolsos federais realizados no período de 2015 a 2018. Ou seja, avaliar a parcela de recursos oferecidos pelo governo federal em programas abertos à participação de qualquer ente público subnacional em relação às propostas previamente direcionadas.

Os dados do Ministério da Economia (Gráfico 4) indicam que somente um quarto (ou 25%) das transferências voluntárias federais do País são disponibilizados para recebimento de propostas voluntárias abertas à participação de todos os entes federativos estaduais.

Isso significa, em outras palavras, que para um ente estadual conseguir ampliar a captação de recursos de transferências voluntárias, é relevante adotar ações de

articulação institucional com parlamentares e ministérios, já que 75% dos desembolsos decorrem deste tipo de proposta.

Gráfico 4 - Desembolsos por Tipo de Proposta (2015-2018)



Fonte: Ministério da Economia

3.4. Entes Estaduais com Melhor Desempenho na Captação

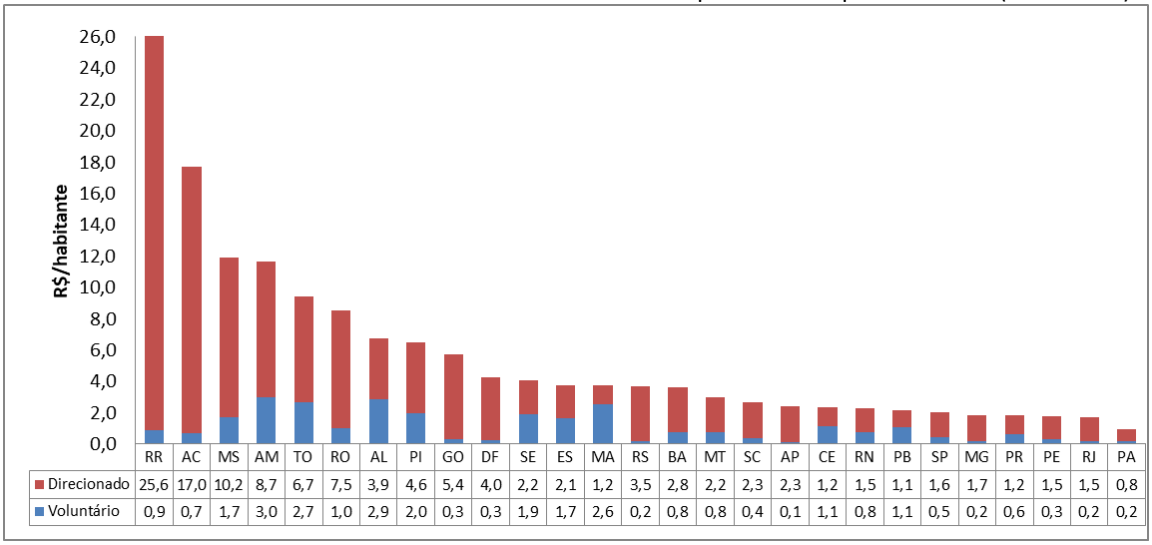
Para estudo e assimilação das melhores práticas é essencial identificar os entes subnacionais com melhores resultados. Esse tópico trata justamente de apresentar os estados que conseguiram o melhor desempenho na captação de recursos de transferências voluntárias federais, no período de 2015 a 2018.

O indicador proposto para a avaliação do desempenho da captação de recursos leva em consideração desembolsos federais por habitantes. Além disso, procura diferenciar as propostas de recursos direcionadas, daquelas propostas voluntárias de livre participação de todos os entes federativos.

Os dados do Gráfico 5 trata exclusivamente de transferências federais feitas a entes públicos estaduais. Os dados apontam que Roraima, Acre, Mato Grosso do Sul, Amazonas, Tocantins, Rondônia, Alagoas, Piauí, Goiás e o Distrito Federais estão classificadas, nesta ordem, entre as localidades do País com o melhor desempenho na captação de recursos federais, em comparação ao número de habitantes.

Em contraposição, entes públicos estaduais mais populosos como São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, encontram-se nas piores posições do *ranking* por habitante, apesar de serem localidades com melhor desempenho de liberação de recursos, em termos absolutos.

Gráfico 5 - Desembolsos de Transferências Voluntárias Federais para Estados por Habitante (2015-2018)



	RR	AC	MS	AM	TO	RO	AL	PI	GO	DF	SE	ES	MA	RS	BA	MT	SC	AP	CE	RN	PB	SP	MG	PR	PE	RJ	PA
Direcionado	25,6	17,0	10,2	8,7	6,7	7,5	3,9	4,6	5,4	4,0	2,2	2,1	1,2	3,5	2,8	2,2	2,3	2,3	1,2	1,5	1,1	1,6	1,7	1,2	1,5	1,5	0,8
Voluntário	0,9	0,7	1,7	3,0	2,7	1,0	2,9	2,0	0,3	0,3	1,9	1,7	2,6	0,2	0,8	0,8	0,4	0,1	1,1	0,8	1,1	0,5	0,2	0,6	0,3	0,2	0,2

Fonte: Ministério da Economia

As informações do Ministério de Economia indicam que do total de desembolsos realizados no período de 2015 a 2018 (R$ 2,5 bilhões), cerca de 80% se constituía de recursos direcionados, ou seja, com proponentes definidos previamente pelo órgão federal ou por definição de parlamentares. Assim, apenas 20% dos recursos referem-se a oportunidades voluntárias, com possibilidade de habilitação por qualquer ente público do País.

Há casos de estados que, embora situados numa mesma região, vem conseguindo desempenho distinto no recebimento de repasses federais. Roraima e Amapá são casos ilustrativos. Embora localizados na Região Norte do País, e mesmo possuindo populações semelhantes, recebem volumes de transferências bem distintos: Roraima recebe 11 vezes mais recursos por habitante que Amapá.

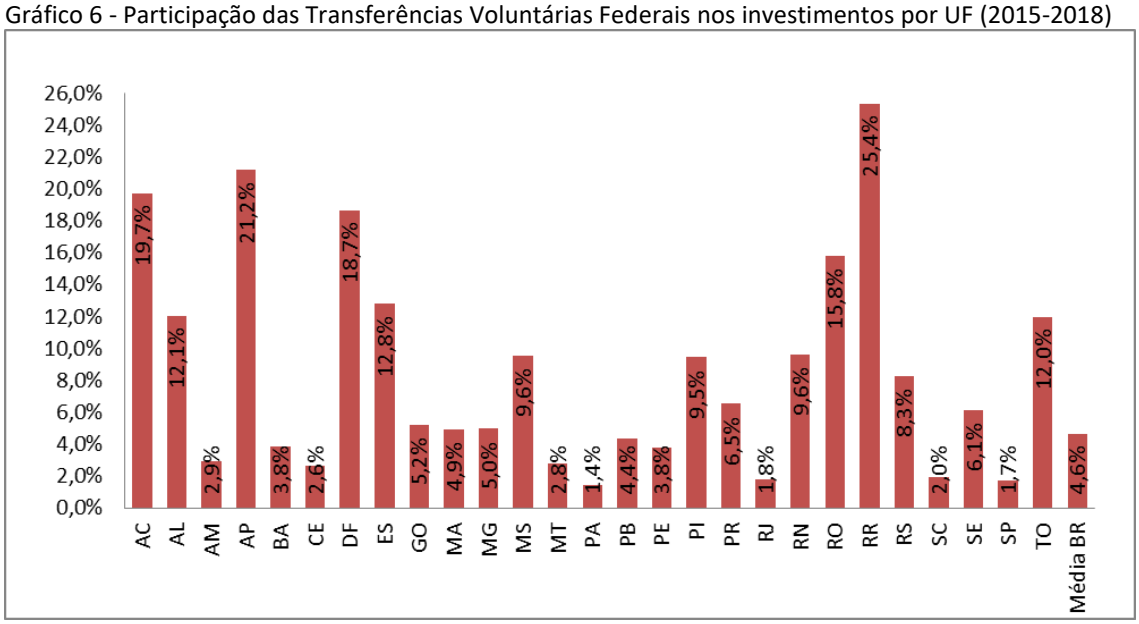
Quanto ao Estado do Espírito Santo, os dados demonstrados no Gráfico 5 indicam que o repasse federal, no período analisado, é de R$ 3,8 por habitante. Se comparado ao

Estado do Amazonas (que possui uma população semelhante a do Espírito Santo) observa-se que o recebimento de repasses poderia triplicar.

3.5. Relevância das Transferências Voluntárias para Investimentos Estaduais

Cabe, aqui, avaliar a relevância das transferências voluntárias federais, em relação ao valor total dos investimentos realizados pelos entes públicos estaduais no período de 2015 a 2018.

Gráfico 6 - Participação das Transferências Voluntárias Federais nos investimentos por UF (2015-2018)



Fonte: Ministério da Economia / Plataforma "+Brasil" e Siconfi

Os dados do Gráfico 6 refletem o total dos desembolsos federais de convênios para entes estaduais em comparação ao total de despesas com investimentos liquidados no período de 2015 a 2018.

Os números indicam que o total desses repasses federais, embora tenham se reduzido no período mais recente, em razão de crise fiscal, ainda representam cerca de 5% dos gastos com despesas de capital (obras, aquisição de equipamentos e infraestrutura).

É interessante observar que para alguns estados (como Roraima, Acre, Amapá, Rondônia e o Distrito Federal) os recursos federais são mais relevantes para financiamento investimentos públicos. Enquanto que Rio de Janeiro, São Paulo, Santa

Catarina, Ceará e Amazonas demonstram pouca dependência desses recursos para execução dos gastos de capital.

3.7. Devoluções de Recursos ao Governo Federal por UF

Além de avaliar o desempenho dos entes federativos estaduais na captação de recursos, também é relevante verificar o volume de recursos devolvidos ao governo federal por problemas na execução e prestação de contas dos convênios.

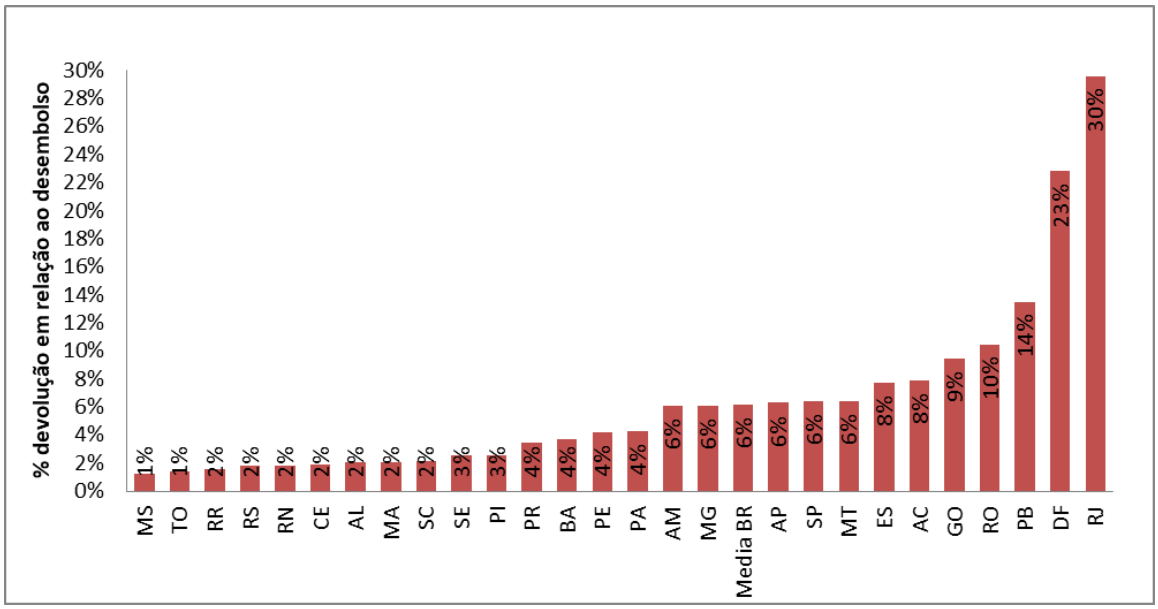
Os dados do Gráfico 7 apresentam um comparativo entre o total de recursos devolvidos em relação aos desembolsos recebidos por cada unidade federativa no período de 2015 a 2018. Os entes federativos com altos índices de devolução são aqueles com menor nível de retenção de recursos federais.

De acordo com o levantamento, Rio de Janeiro, Distrito Federal, Paraíba, Rondônia e Goiás são os entes federativos com as cinco maiores taxas de devolução de recursos.

Com respeito Espírito Santo, os dados do Gráfico 7 mostram que o ente estadual está na 7ª colocação do ranking dos que mais devolvem recursos federais. Trata-se de um desempenho relativamente ruim, quando comparado com informações do Gráfico 5, que apontam o mesmo ente na 12ª colocação dos que mais recebem recursos.

Ou seja, de um lado, o Estado do Espírito Santo está numa posição mediana em termos de recebimento de recursos de transferências voluntárias. Enquanto que, de outro, o aparece entre os que mais devolvem recursos federais. O que sugere a necessidade de medidas administrativas para ampliar recebimento de recursos, e ao mesmo tempo, de fazer reduzir as devoluções.

Gráfico 7 - Devolução de Recursos em Relação aos Repasses Federais (2015-2018)



Fonte: Ministério da Economia / Plataforma "+Brasil" e Siconfi

É de se destacar que estados como Mato Grosso Sul, Tocantins e Roraima destacam-se por estarem classificados entre os cinco entes públicos estaduais do País com melhor desempenho na captação de recurso (Gráfico 5) s e, ao mesmo tempo, com os menores índices de devolução (Gráfico 7). Essas informações, por si só, sugerem que essas três localidades apresentam evidências de boa gestão de convênios, servindo de referência para pesquisas qualitativas.

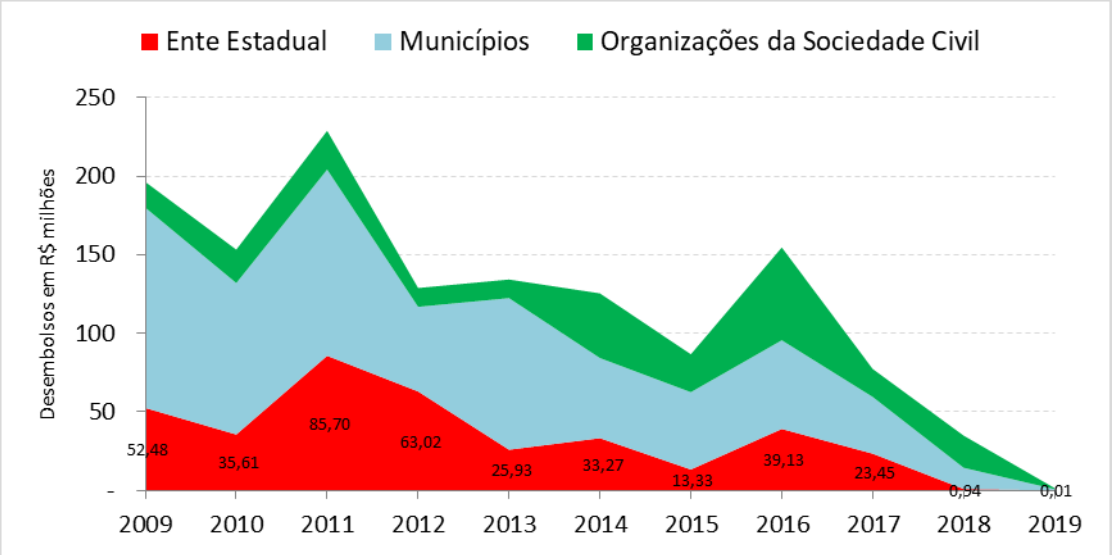
4. DIAGNÓSTICO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NO ESPÍRITO SANTO

Este capítulo tem como objetivo apresentar um diagnóstico das transferências voluntárias da União para o estado do Espírito Santo, a fim de destacar algumas oportunidades de melhoria nos processos de gestão e de captação de recursos.

4.1. Evolução das Transferências no Estado por Tipo de Ente

Este primeiro tópico trata de avaliar o histórico das transferências voluntárias federais na última década. Os dados do Gráfico 8 apresentam valores de transferências efetivamente recebidas pelas entidades com atualização monetária (IPCA). Nota-se que tanto a administração estadual, quanto municípios e organizações da sociedade civil passaram a contar com menor quantidade de recursos, nos últimos anos.

Gráfico 8 - Desembolsos de Transferências Voluntárias por Tipo de Beneficiário (R$ milhões, IPCA)



Fonte: Ministério da Economia / Plataforma "+Brasil"
Obs.: Levantamento feito em Novembro de 2019. Total de desembolsos R$ 1,5 milhão até 31/11/2019. Sendo que R$ 8,8 mil foram para Ente Estaduais, R$ 843 mil para municípios brasileiros e de R$ 678 mil para Organizações da Sociedade Civil.

A situação é particularmente crítica para o setor público estadual. Os dados indicam que os desembolsos caíram em média 54% do período de 2009-2012 para 2013-2017. Além disso, as transferências tornaram-se praticamente nulas, no período de 2018-2019.

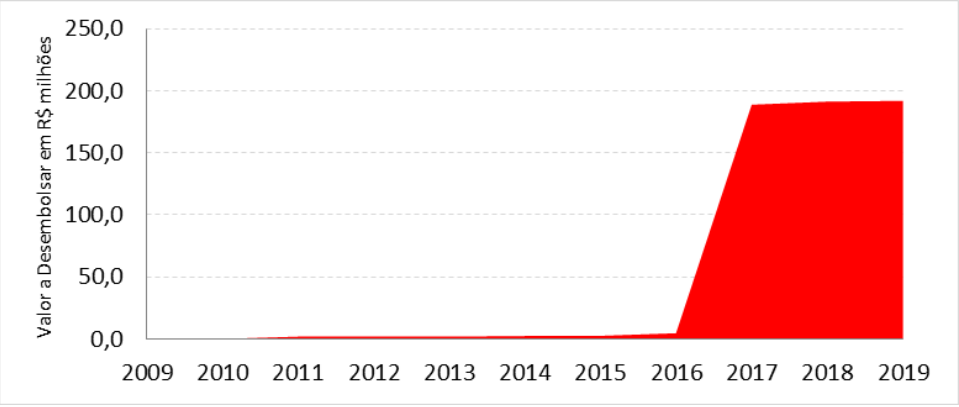
O desafio para o ente estadual é que o governo deixou de contar com cerca de R$ 60 milhões/ano para o financiamento de políticas públicas, ou seja, com o valor médio correspondente aos repasses voluntários federais, do período de 2009 a 2012.

Essa situação poderia ser menos crítica se houvesse mais celeridade na execução de convênios pelo governo estadual. Os dados indicam que há problemas de gestão que têm ocasionado atraso na transferência de recursos do governo federal para o estado do Espírito Santo.

Isso ocorre porque convênios federais contam com cronogramas de desembolso em que a efetiva transferência de recursos do Tesouro Nacional para as contas dos convênios dos entes subnacionais estão condicionados com cumprimento de etapas previstas nos planos de trabalho de cada instrumento.

Os dados Gráfico 9 indicam atrasos em cronogramas de execução de alguns convênios federais resultaram em cerca de R$ 200 milhões de recursos empossados, ou seja, convênios assinados após 2017 que encontram pendências documentais que impedem os efetivos repasses pela União.

Gráfico 9 - Recursos a serem Desembolsados de Convênios em Execução



Fonte: Ministério da Economia / Plataforma "+Brasil"

A análise de micro dados indica que problemas podem ser resolvidos com ação direcionada do governo estadual. Isto porque apenas três convênios (dois relacionados com a construção e ampliação de unidades de saúde e um relacionado com a

construção de barragem) concentram 92% dos recursos pendentes de liberação pelo governo federal.

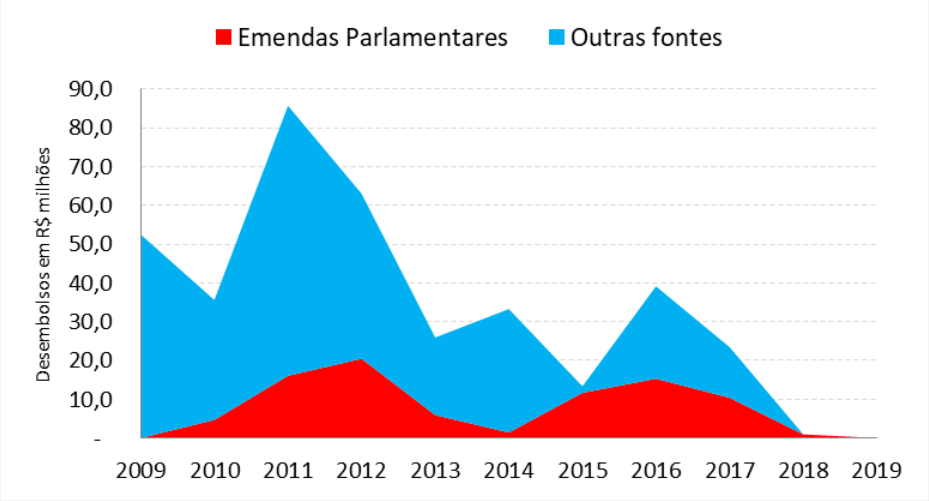
4.2. Representatividade das Emendas Parlamentares Federais

É relevante para a pesquisa verificar a relevância das emendas parlamentares no saldo total de captação de recursos do governo do Estado do Espírito Santo. Trata-se de avaliar a importância dessa fonte de recursos na estratégia de obtenção de recursos.

Os dados do Gráfico 10 sugerem que os convênios assinados com base em emendas parlamentares federais contribuíram com cerca de 19% do total dos desembolsos feitos pelo governo federal na última década, com "picos" de transferência em anos eleitorais (anos de 2012 e 2016) de prefeitos e vereadores e com "vales" em período de eleições presidenciais e de parlamentares (2010, 2014 e 2018).

O que interessa, aqui, é que a maior parte dos convênios celebrados pelo governo estadual (cerca de 80%) decorre de ações de captação de recursos que são realizadas diretamente com órgãos federais (Poder Executivo), com menor peso dos recursos de convênios celebrados por influência de parlamentares (20%).

Gráfico 10 - Desembolsos de Recursos para Ente Estadual por Tipo Fonte (R$ milhões, corrigido pelo IPCA)

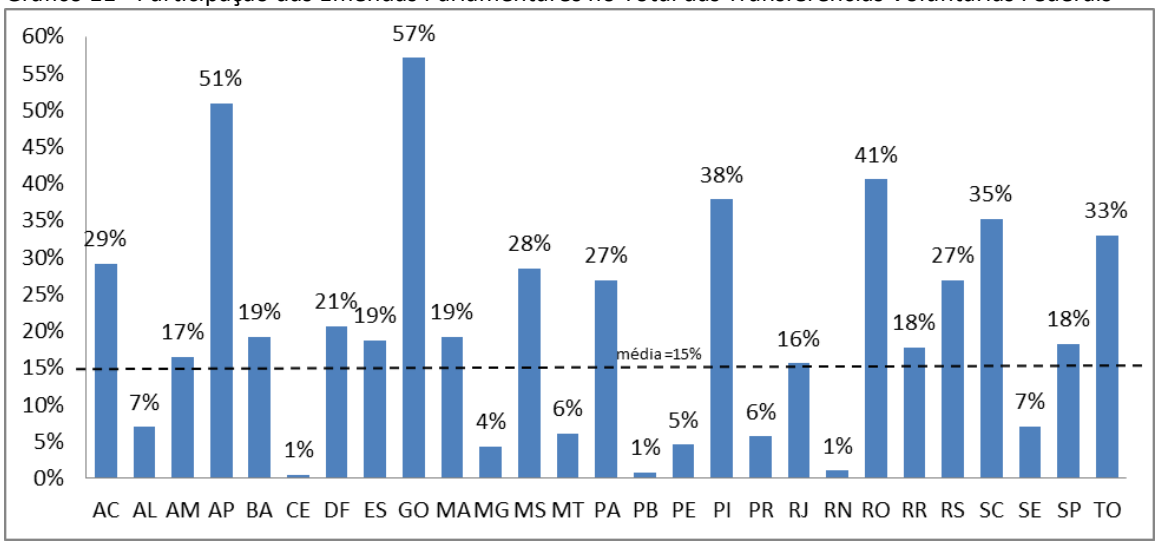


Fonte: Ministério da Economia / Plataforma "+Brasil"

A análise da participação das emendas parlamentares no total de recursos captados por entes estaduais do País está demonstrada no Gráfico 11. A linha tracejada indica

que as emendas parlamentares representam, em média, 15% do total de recursos federais obtidos pelos estados.

Gráfico 11 - Participação das Emendas Parlamentares no Total das Transferências Voluntárias Federais



Fonte: Ministério da Economia / Plataforma "+Brasil"

A comparação das informações dos gráficos 5 e 11, permite verificar que não há nenhum tipo de correlação entre desempenho no recebimento de transferências voluntárias federais por habitantes com a participação das emendas. Em outras palavras, esses dados ajudam a esclarecer que o desempenho na captação de recursos não tem relação direta com a quantidade de recursos estados recebem de emendas parlamentares federais.

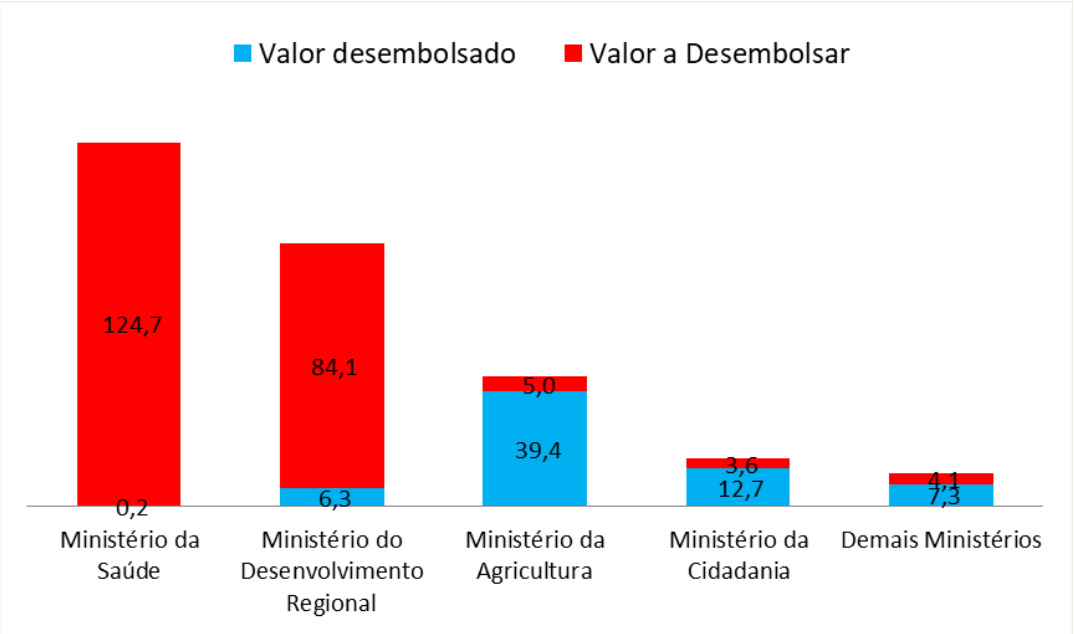
4.3. Principais Concedentes para o Estado

Neste item, serão apresentadas as informações sobre os principais órgãos federais fornecedores de recursos para o governo do estado do Espírito Santo. A análise leva em consideração os instrumentos assinados na última década.

Os dados do Gráfico 12 sugerem que o Ministério da Saúde e o Ministério de Desenvolvimento Regional são principais órgãos federais concedentes de recursos para o estado do Espírito Santo.

Mas, há uma particularidade: quase a totalidade dos recursos de convênios, assinados com esses órgãos, ainda não foi liberada para o ente estadual, por algum tipo de problema com cumprimento de etapas previstas nos instrumentos.

Gráfico 12 - Principais Concedentes de Recursos ao ES entre 2009 e 2019 (em R$ milhões)



Fonte: Ministério da Economia / Plataforma "+Brasil"

Por outro lado, o Ministério da Agricultura e o Ministério da Cidadania destacam-se na terceira e quarta colocações entre órgãos federais que mais desembolsam recursos para o Estado. A maior parte dos recursos previstos por esses órgãos já foi efetivamente transferida ao Tesouro Estadual, indicando que não há problemas de gestão nos instrumentos assinados com esses ministérios.

4.4. Contrapartidas Oferecidas pela Administração Estadual

Destacam-se, neste item, as informações referentes ao percentual de recursos desembolsados pelo governo estadual, a título de contrapartidas dos instrumentos assinados com governo federal.

A Tabela 2 reúne informações de convênios concluídos e em execução do período de janeiro de 2015 a setembro 2019. Os dados indicam que cerca de 30% do valor global dos instrumentos referem-se a aportes que são feitos pelo Estado. Significa dizer que para cada R$ 10 em repasses federais, em média, são exigidas contrapartidas estaduais de R$ 3 para concretização dos instrumentos de cooperação mútua.

Tabela 1 - Percentual de Contrapartida Oferecida pelo Estado (jan/2015 a set/2019, em R$ mil)

Órgão ou Entidade Estadual	Contrapartida estadual (A)	Repasse Federal (B)	Valor Global (C)=(A)+(B)	% (A)/(C)
Secretaria do Turismo (Setur)	3	141	144	2%
Inst. Atend. Socioeducativo (Iases)	11	478	489	2%
Secretaria Ciência e Tecnologia (Sect)	36	600	636	6%
Inst. Def. Agropecuária e Florestal (Idaf)	97	725	822	12%
Secretaria da Justiça (Sejus)	21	1.047	1.114	2%
Secretaria de Esportes e Lazer (Sesport)	57	1.452	1.509	4%
Secretaria da Educação (Sedu)	142	1.517	1.659	9%
Secretaria da Cultura (Secult)	212	1.480	1.692	13%
Fundação de Amparo a Pesquisa (Fapes)	950	1.400	2.350	40%
Agencia Micro e Peq. Empresas (Aderes)	85	2.460	2.545	3%
Secretaria Segurança Publica (Sesp)	328	2.249	2.577	13%
Inst. CapPesq, Assist. Ext. Rural (Incaper)	242	3.200	3.442	7%
Secretaria de Trabalho (Setades)	428	12.505	12.933	3%
Secretaria da Agricultura (Seag)	7.534	40.770	49.173	15%
Secretaria de Saneamento, Habit (Sedurb	2.829	61.099	63.928	4%
Fundo Estadual de Saúde (FES)	87.030	124.594	211.624	41%
Total Geral	**100.006**	**255.716**	**356.636**	**28%**

Fonte: Ministério da Economia/Plataforma "+Brasil"

Os dados da Tabela 1 também apontam grande variabilidade na parcela de contrapartida entre órgãos e entidades integrantes da administração pública estadual. A Secretaria de Turismo (Setur), o Instituto de Atendimento Socioeducativo (Iases), a Secretaria de Justiça (Sejus) e a Secretaria de Trabalho (Setades) destacam-se pelo menor nível de dependência do orçamento estadual no financiamento dos projetos, ou seja, apenas de 2% a 3% do valor global dos instrumentos assinados.

Por outro lado, os instrumentos assinados pela Fundação de Amparo à Pesquisa (Fapes) e do Fundo Estadual de Saúde (FES) são aqueles mais dependentes do

orçamento público estadual, ou seja, cerca de 40% do valor global dos instrumentos assinados.

É relevante observar também que há órgãos que ocupam posição de destaque na celebração de convênios federais e, ao mesmo tempo, com pequeno nível de dependência de recursos orçamentários estaduais: Secretaria de Saneamento (Sedurb), Secretaria de Agricultura (Seag) e Secretaria de Trabalho (Setades).

4.5. Porte dos Repasses Federais

Apresentam-se, aqui, informações sobre o porte das transferências voluntárias federais recebidas pelo estado do Espírito Santo. Os dados da Tabela 2 indicam que a maior parte das transferências voluntárias federais (62%), assinadas pelo Espírito Santo, na última década, concentra-se em instrumentos de pequeno porte, ou seja, com valores inferiores a R$ 750 mil.

Já os projetos de grande porte (que envolvem repasses federais com valor de R$ 5 milhões a R$ 80 milhões), representam somente 8% do total de instrumentos que já foram assinados. Outros 30%, correspondem aos repasses de médio porte, com valor de repasse federal de R$ 750 mil a R$ 5 milhões.

Tabela 2 - Porte dos Repasses de Instrumentos Assinados entre 2015 a 2019

Porte	Anulado	Prestação de contas finalizada	Prestação de contas em andamento	Em execução	Total Geral	%
Grande (R$ 5 milhões a 80 milhões)	3	3	5	9	20	8%
Médio (R$ 750 mil a R$ 5 milhões)	7	34	17	23	81	30%
Pequeno (inferior a R$ 750 mil)	17	62	49	38	166	62%
Total geral	27	99	71	70	267	100%

Fonte: Ministério da Economia – Plataforma "+Brasil"

A Tabela 3, a seguir, trata de análise detalhada de instrumentos em execução. Os dados indicam que nove projetos concentram 81% do total dos repasses de recursos

federais. Pode-se perceber, então, que esses projetos concentram quase que totalidade das transferências voluntárias federais.

Tabela 3 - Porte dos Repasses dos Instrumentos em Execução

Porte	Quantidade	Valor (em R$ milhões)	%
Grande (R$ 5 milhões a 80 milhões)	9	238,11	81%
Médio (R$ 750 mil a R$ 5 milhões)	23	41,49	14%
Pequeno (inferior a R$ 750 mil)	38	14,22	5%
Total geral	70	293,81	100%

Fonte: Ministério da Economia – Plataforma "+Brasil"

Do ponto de vista gerencial, esse tipo de segregação de porte acaba favorecendo atividades de controle interno e monitoramento da execução dos instrumentos. A Tabela 4, a seguir, detalha informações sobre o número e a descrição sintética do objeto desses convênios que merecem atenção pela administração estadual.

Tabela 4 - Relação de Convênios de Grande Porte (em execução)

Órgão / Projeto	Nº Convênio	Valor (em R$ milhões)
Fundo Estadual de Saúde		**119,1**
Ampliação de unidade de saúde	851451	9,1
Ampliação de unidade de saúde	864011	35,7
Construção de unidade de saúde	863518	74,2
Incaper		**7,2**
Reforma e construção de laboratórios para pesquisa agropecuária	715834	7,2
Seag		**24,5**
Aquisição de máquinas agrícolas	841204	15,7
Modernização de Centrais Distribuição de produtos da agric familiar	813764	8,8
Sedurb		**59,5**
Construção de Barragem do Rio Jucu em Viana-ES	858417	59,5
Setades		**9,9**
Promover o acesso à água (construção de cisternas)	854508	9,9
Setop		**17,9**
Construção de pista de pouso e decolagem Aeroporto	761964	17,9
Total Geral		238,1

Fonte: Ministério da Economia / Plataforma "+Brasil"

Os convênios de ampliação (R$ 35,7 milhões) e de construção (R$ 74,2 milhões) de unidades de saúde, bem como construção de barragem do Rio Jucu (R$ 59,5 milhões),

são casos mais críticos de acompanhamentos, já que aparentam ter problemas com cumprimento do cronograma de execução.

A análise do porte de convênios é útil não apenas para recebimento de recursos que estão pendentes de transferência pelo governo federal, como também para evitar que o ente público estadual tenha que devolver dinheiro recebido à União.

Em síntese, destacam-se, aqui, os instrumentos que deveriam ser submetidos às prioridades do controle interno e do monitoramento gerencial pela coordenação de convênios estadual.

4.6. Contratos de Repasse Intermediados pela Caixa Econômica Federal

Neste item, são apresentadas informações sobre as modalidades de convênios em execução. Os dados do Gráfico 13 indicam que há R$ 292 milhões em instrumentos em andamento, dos quais R$ 224 milhões (77%) referem-se a contratos de repasse realizados por intermediação da Caixa Econômica Federal e outros R$ 68 (23%) executados diretamente com órgãos federais.

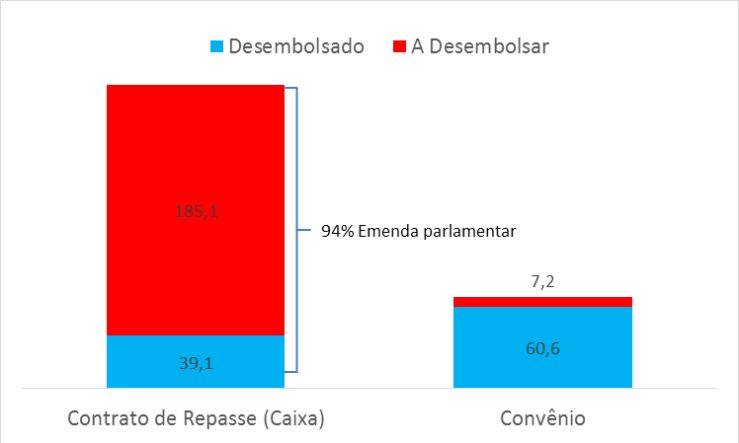
Os dados também permitem avaliar a parcela de recursos já desembolsados daqueles instrumentos que ainda possuem valores a desembolsar por modalidade. Nota-se que os contratos de repasse (com intermediação da Caixa Econômica Federal) são aqueles com mais parcela de recursos empossados.

Assim, 82% do valor total de R$ 224 milhões dos contratos em execução com a Caixa Econômica Federal possuem algum tipo de pendência, restringindo a liberação de recursos para o governo estadual. Em geral, essas restrições referem-se a problemas no cumprimento de normas ou com o cronograma de execução proposto no ato de celebração do instrumento.

Vale destacar, também, que a maior parte dos recursos federais movimentados com a Caixa Econômica Federal (que enfrentam restrições para desembolsos), estão

relacionados com iniciativas de emendas parlamentares federais. Verifica-se que, 94% dos contratos de repasse são provenientes da captação de recursos feita com articulação com deputados e senadores.

Gráfico 13 - Transferências Voluntárias Federais em Execução por Modalidade



Fonte: Ministério da Economia – Plataforma + Brasil (elaboração própria)

Por outro lado, os instrumentos que foram assinados diretamente com ministérios, possuem a maior parte do recurso já liberado para o governo estadual, restando apenas R$ 7 milhões (ou 10% do valor total dos instrumentos) a ser desembolsado.

As informações apresentadas indicam que os órgãos estaduais possuem mais dificuldade no cumprimento das exigências operacionais impostas pela Caixa Econômica Federal para liberar recursos, após a assinatura dos contratos de repasse.

Os técnicos da Caixa, consultados durante a elaboração deste trabalho, argumentaram que o banco apenas cumpre as determinações de normais legais repasse dos recursos. Do outro lado, a percepção dos servidores estaduais é que há exageros na aplicação da norma que acaba dificultando desembolsos.

Esse é um dos motivos que levaram parlamentares federais a propor mudanças com a simplificação de transferências diretas de recursos de emendas parlamentares para estados e municípios (conforme discutido na seção 2.6, páginas 24 e 25), a partir de 2020.

Mas, as mudanças propostas não surtirão efeitos em relação aos instrumentos já assinados pelo governo do estado do Espírito Santo. Isto significa que haverá necessidade de se adotar medidas para cumprir exigências da Caixa Econômica Federal e garantir a liberação dos recursos federais que se encontram bloqueados pela instituição, sob risco de ter que fazer devolução de recursos já recebidos para União.

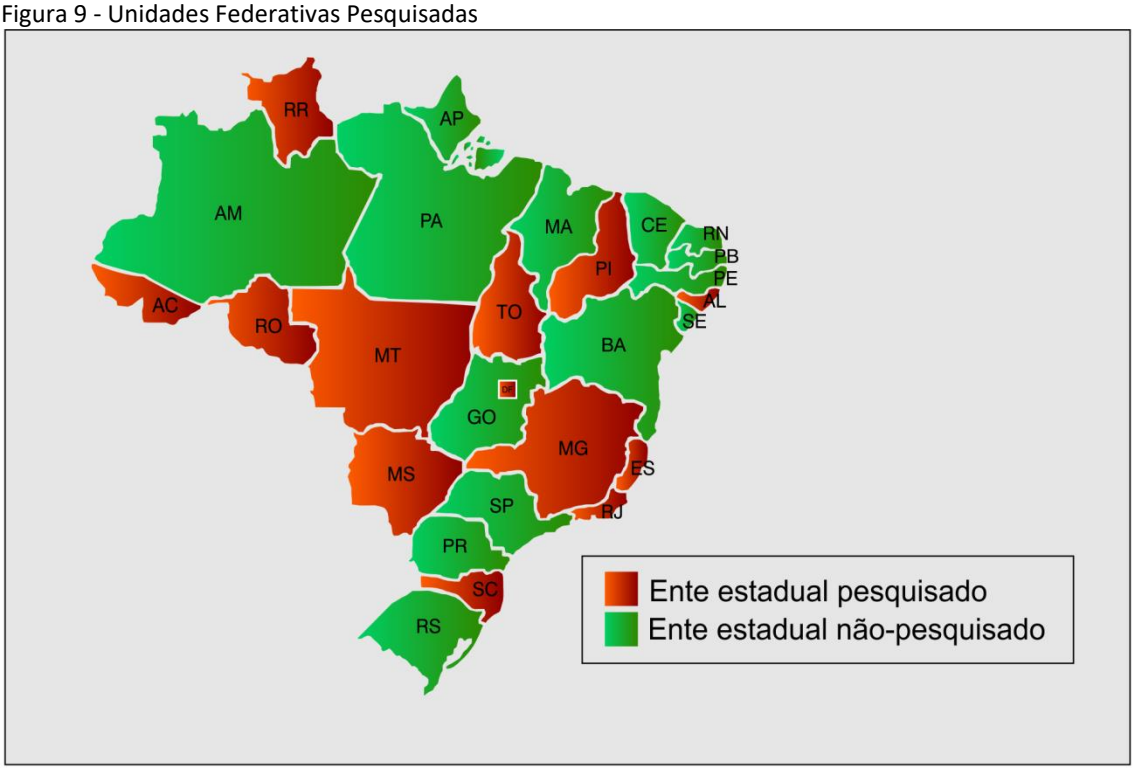
5. PLANO DE AÇÃO

O objetivo desta seção é apresentar um plano de ação para incrementar a captação de recursos de transferências voluntárias federais e para aprimorar a gestão de convênios no estado do Espírito Santo.

5.1. Sondagem a Entes Federativos Estaduais

Antes de tratar do plano de ação, esta seção discute resultados de entrevistas aplicadas a doze entes públicos estaduais e do Distrito Federal (amostra entrevistada), com base no questionário de opinião, constante no Anexo I. Destacam-se, aqui, as evidências de boas práticas de estados que contribuíram para formulação das propostas apresentadas neste trabalho.

Figura 9 - Unidades Federativas Pesquisadas



O critério adotado para a seleção da amostra dos entes públicos estaduais partiu da análise dos indicadores de unidades federativas com melhor desempenho na captação

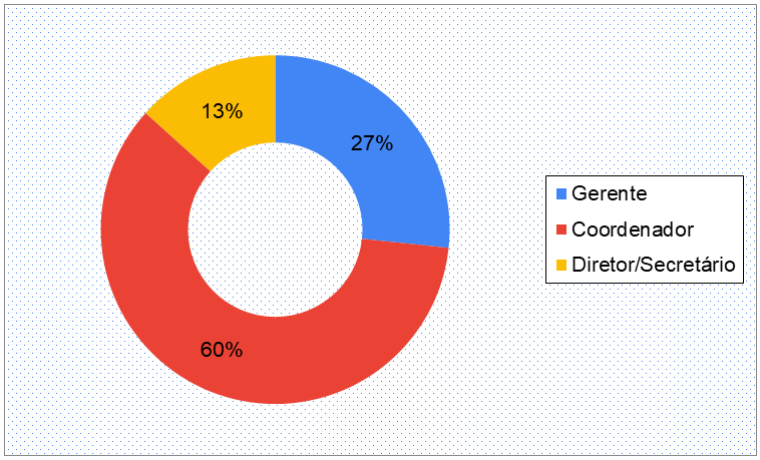
de convênios federais, por habitante, no período de 2015 a 2018, conforme destacado no item 3.4 deste trabalho (página 29).

Buscou-se também entrevistar entes públicos estaduais com volumes elevados de recursos, em termos absolutos, como Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Santa Catarina.

Notou-se a impossibilidade de realizar entrevistas em algumas localidades (como São Paulo, Amazonas e Maranhão) por não disporem de coordenação central de convênios federais. Nesses casos, não foi possível identificar pessoas com uma visão geral sobre a captação de recursos de convênios federais nos estados.

Com relação ao perfil do público entrevistado, nota-se que se tratam majoritariamente de coordenadores (60%) e gerentes (27%) da área de captação de recurso. Observou-se que as unidades de convênios dos estados estão localizadas nas Secretarias de Planejamento, Governo e Fazenda.

Gráfico 14 - Perfil dos Entrevistados



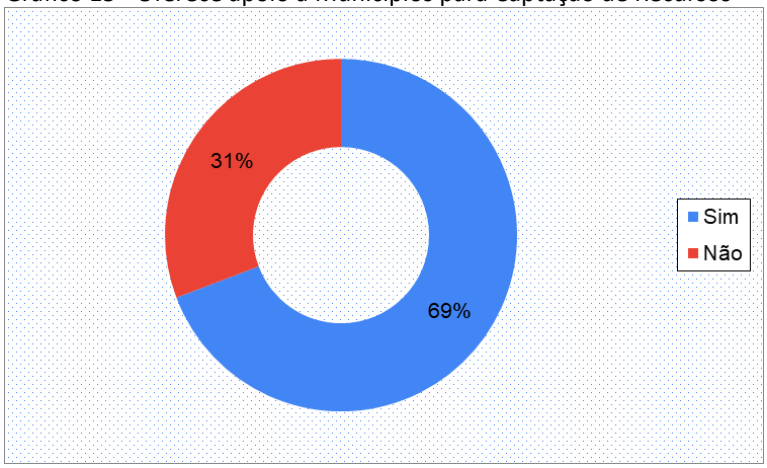
Fonte: Pesquisa de opinião com Estados

Um aspecto interessante é a articulação de entes com municípios. Conforme Gráfico 9, observou-se que a maior parte (70%) das administrações estaduais oferecerem algum tipo de auxílio ou apoio aos entes municipais.

Esse suporte é majoritariamente feito com oferta de capacitação para servidores municipais, mas também há casos de atendimento orientação técnica, e até mesmo

auxílio no cadastramento de propostas e fornecimento de documentos na fase de celebração dos instrumentos.

Gráfico 15 - Oferece apoio a Municípios para Captação de Recursos

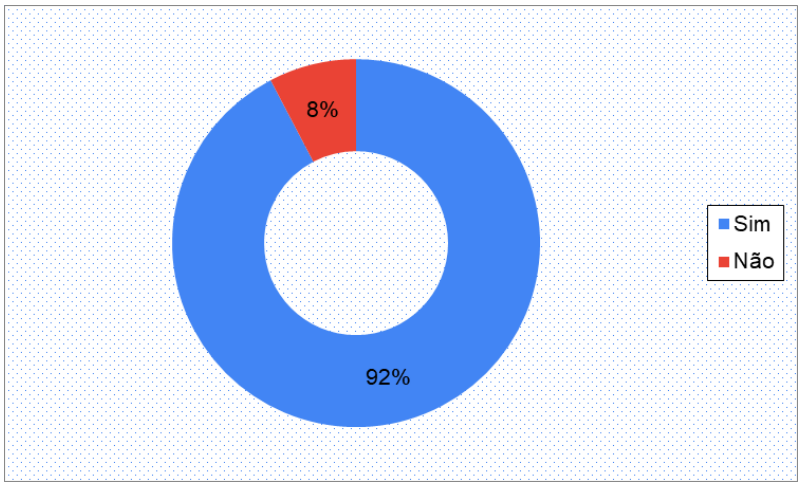


Fonte: Pesquisa de Opinião com Estados (elaboração própria)

Um dos aspectos pontuados no levantamento quantitativo (item 3.4) é que os recursos disponibilizados pelo governo federal são majoritariamente direcionados, seja por emendas parlamentares, seja por casos de destinação definida pelo próprio ministério.

Para acessar esses recursos direcionados, o que a pesquisa qualitativa (Gráfico 10) revelou é que a maioria (92%) dos estados conta com escritório em Brasília para fazer a articulação institucional para captação de recursos de convênios federais, atuando no assessoramento jurídico, fornecendo documentos, como também realizando visitas institucionais aos ministérios.

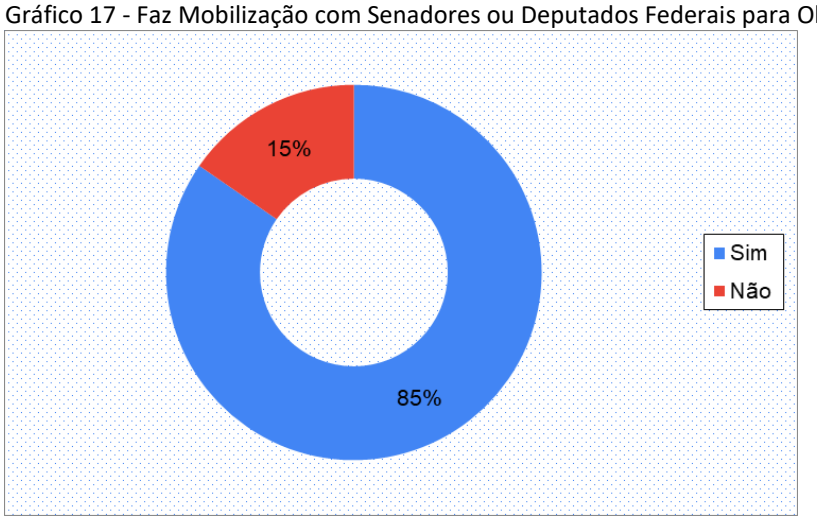
Gráfico 16 - Possui Escritório em Brasília para Articulação Institucional para Captação de Recursos



Fonte: Pesquisa de Opinião com Estados (elaboração própria)

Além disso, conforme o Gráfico 11, a maior parte (85%) das administrações estaduais também faz algum tipo de atividade de mobilização focada na aproximação com deputados federais e senadores para obtenção de recursos federais.

Gráfico 17 - Faz Mobilização com Senadores ou Deputados Federais para Obter Recursos



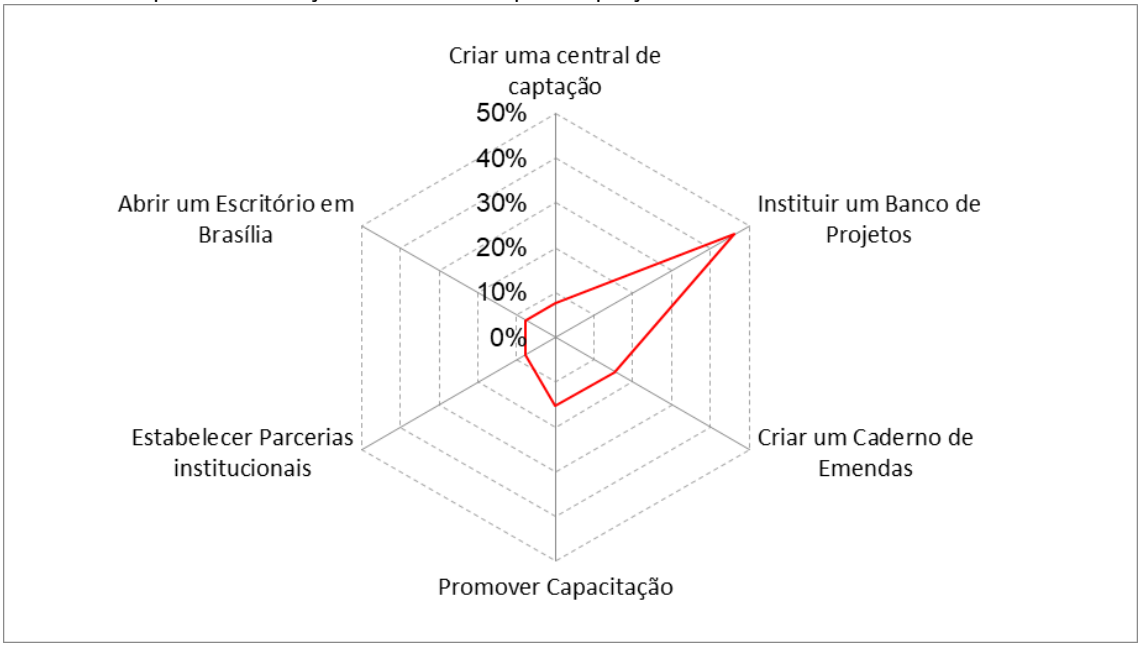
Fonte: Pesquisa de Opinião com Estados (elaboração própria)

Quando questionados sobre qual é a iniciativa mais importante para sucesso na captação de recursos de convênios federais, quase metade dos entrevistados (46%) indicou a criação de um Banco de Projetos, como a medida mais importante para ampliar o recebimento de repasses federais.

A recomendação dos entrevistados é que o ente federativo tenha “projetos na prateleira”. Trata-se de esforço que permita a identificação prévia das demandas locais e, com isto, consiga-se aprimorar a qualidade das propostas e dos projetos básicos submetidos ao governo federal.

A segunda ação considerada mais eficaz para ampliar a obtenção de recursos federais, na opinião dos entrevistados (Gráfico 12), refere-se à capacitação técnica e preparo de servidores (15%) envolvidos nos processos de operacionalização do Sistema de Convênios do Governo Federal.

Gráfico 18 - Opinião sobre Ações Mais Eficazes para Captação de Recursos



Fonte: Pesquisa de Opinião com Estados

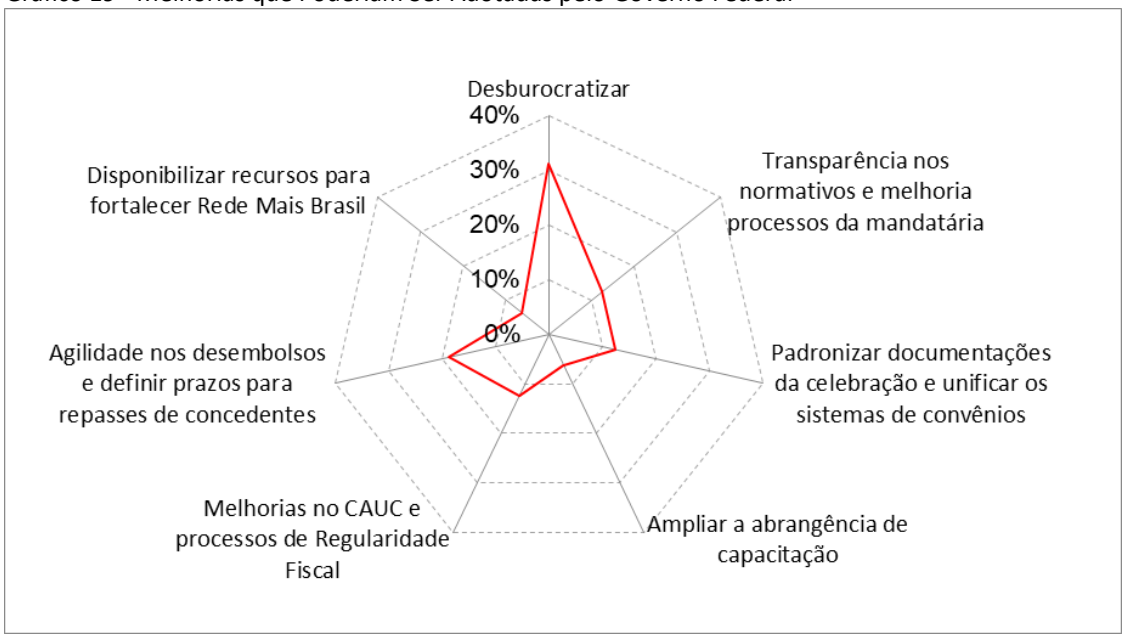
A criação de um Caderno de Emendas Federais (15%), também aparece como segundo item mais relevante para ampliar a captação de recursos federais, na opinião dos respondentes. A proposta refere-se à da elaboração de um documento detalhando todos os projetos estaduais, por área de atuação, o que possibilitaria aos parlamentares decidirem onde alocar os recursos de emendas federais.

Outras sugestões que também aparecem no levantamento incluem também: estabelecer parcerias com associações e entidades; instalação de escritório em Brasília para fazer articulação institucional e a criação de uma central de captação de recursos para controle e monitoramento.

O levantamento também procurou identificar pontos de aprimoramento pelo governo federal (Gráfico 13). Quando indagados sobre as ações ou melhorias, a maior parte dos respondentes (31%) considera a necessidade de desburocratizar ou simplificar processos.

Além disso, na opinião dos entrevistados, a agilidade em desembolsos de recursos é o segundo fator mais relevante de melhoria para governo federal. Dentre as sugestões, alguns técnicos apontaram que seria desejável instituir prazos para que governo federal efetivasse repasses aos convenentes.

Gráfico 19 - Melhorias que Poderiam Ser Adotadas pelo Governo Federal



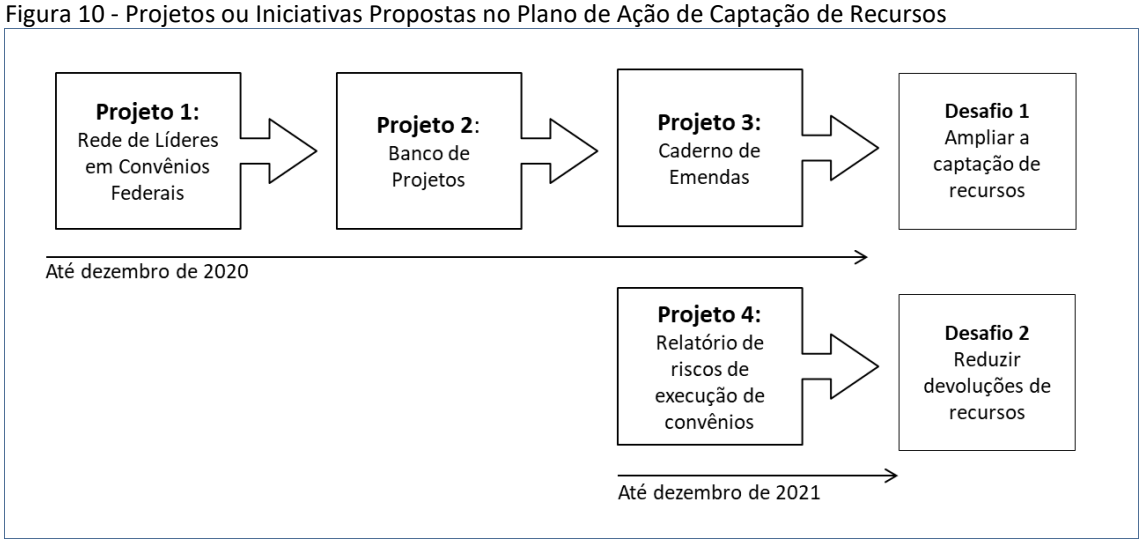
Fonte: Pesquisa de Opinião com Estados

Outros itens de sugestões ao governo federal: aprimorar a transparência em normativos e melhoria em processos da mandatária; padronizar documentações da celebração e unificar os sistemas de convênios; ampliar a abrangência de capacitação federal; realizar melhorias no CAUC e nos processos de regularidade fiscal; criar linhas de recursos para subsidiar capacitações dos integrantes da “Rede +Brasil”.

5.2. Projetos e Iniciativas Propostas para o Espírito Santo

Trata-se, neste item, especificamente dos projetos ou iniciativas propostas para: 1) ampliar a captação de recursos federais no Espírito Santo; 2) reduzir as devoluções de recursos por problemas na execução de instrumentos.

Figura 10 - Projetos ou Iniciativas Propostas no Plano de Ação de Captação de Recursos



5.2.1. Projeto 1 - Rede de Líderes em Convênios Federais

O projeto “Rede de Líderes em Convênios Federais” propõe a criação de uma rede constituída por 150 servidores públicos, indicados por representantes legais de secretarias estaduais e prefeituras municipais do Espírito Santo, com objetivo de compartilhar de experiências e para identificação conjunta de oportunidades para ampliar a captação de recursos para o estado do Espírito Santo.

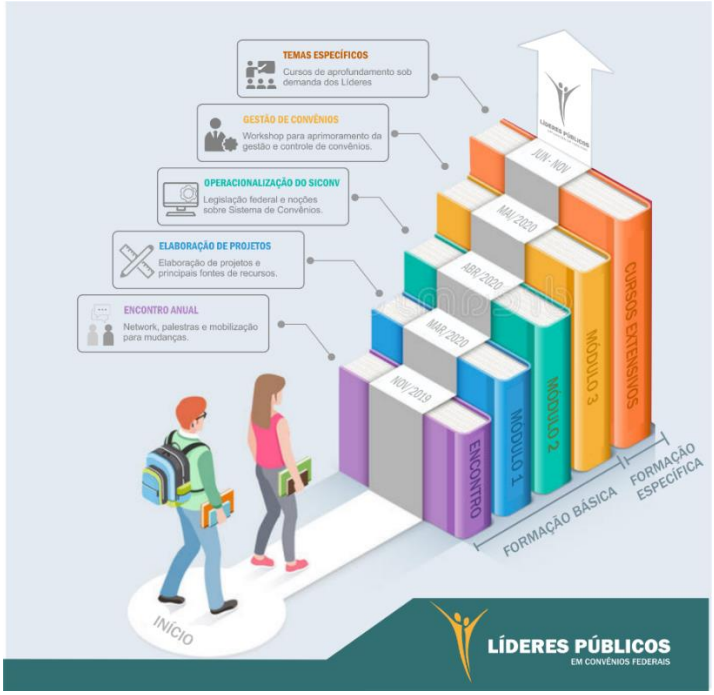
A implantação do projeto pressupõe que os profissionais se capacitarão, com base numa trilha com conteúdo de capacitação envolvendo todas as etapas de celebração,

execução e prestação de contas de convênios e contratos de repasse federal. A qualificação técnica abrange conteúdos como: elaboração de projetos, operacionalização do Siconv, gestão dos instrumentos, painel de obras com fiscalização de contratos e a regularidade fiscal.

O objetivo é desenvolver competências técnicas, como também habilidades e atitudes necessárias para que os integrantes da rede consigam liderar um processo de transformação para acesso a fontes de recursos federais que visam a melhoria dos serviços públicos no Espírito Santo.

A trilha de capacitação está subdivida em duas partes: a primeira, envolve uma "Formação Básica", com módulos e encontro anual para integrantes da Rede de Líderes. A segunda etapa, refere-se a conteúdos de "Formação Específica", que apresenta, em detalhes, temas para aprofundamento para áreas de interesse dos líderes, bem como para servidores das áreas operacionais dos órgãos, indicados pelos líderes.

Figura 11 - Trilha de Capacitação da Rede de Líderes



A coordenação do projeto deve ser realizada pela Secretaria de Estado da Fazenda, em conformidade com o previsto no Art. 6º do Decreto Estadual nº 3542-R/2014 e no Acordo de Cooperação Técnica nº 16/2017, com o Ministério de Economia.

O cronograma, com o detalhamento da implantação do projeto, no primeiro ano, está descrito, conforme sugestão, constante no Anexo II. O conteúdo de capacitação do segundo, terceiro e quarto anos deve ser avaliado ao final de cada exercício fiscal.

O custo de contratação de instrutores está estimado em R$ 200 mil por ano. O orçamento final do projeto, porém, pode oscilar, em razão de distribuição de material de comunicação, como cadernos ou camisas promocionais, conforme Figura 11.

Figura 12 - Imagem Ilustrativa de Camisa Promocional



O projeto também prevê a realização de um “Encontro Anual da Rede”, com a realização de palestras e premiação dos entes públicos, com base na análise de indicadores de desempenho de cada ente municipal e de secretarias de estado.

5.2.2. Projeto 2 - Banco de Projetos

A criação de um Banco de Projetos é uma das iniciativas mais eficazes para se melhorar o desempenho na obtenção de recursos federais, segundo a opinião dos entrevistados que participaram deste estudo.

A solução consiste-se na criação de ambiente para coleta, cadastramento prévio e a qualificação das propostas de convênios por órgãos públicos estaduais para posterior submissão ao governo federal.

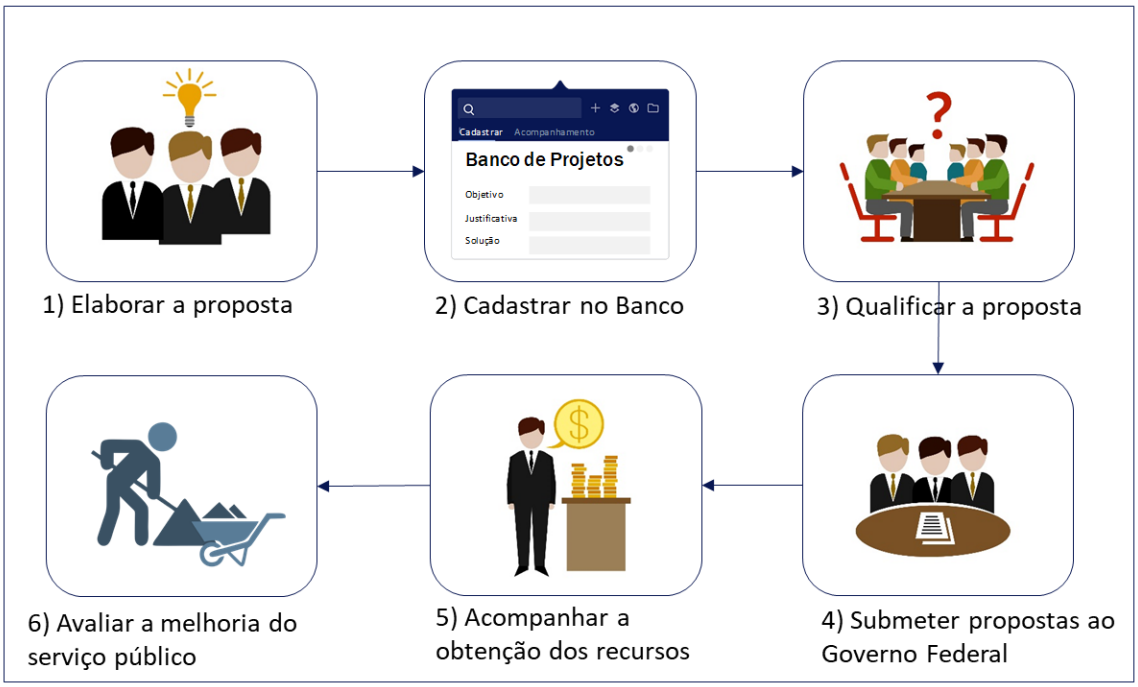
A proposta é reunir um conjunto de projetos pré-elaborados, no intuito de captar recursos. Os projetos ficam prontos, aguardando a oportunidade de apresentação ou, ainda, os órgãos podem, de forma proativa, apresentar àqueles órgãos que têm orçamento para o objeto do projeto.

A Figura 12 apresenta um fluxograma descritivo contendo seis etapas para cadastramento de propostas no Banco de Projetos. A intenção é que se promova um evento para lançamento iniciativa e, ao mesmo tempo, que sejam realizadas oficinas de trabalho com técnicos de secretarias estaduais para estimular órgãos a registrar pré-projetos.

As etapas 1 e 2 do fluxo referem-se ao processo de inserção das propostas na plataforma online. O formulário de pré-teste, a ser preenchido por cada órgão, já se encontra disponível no endereço eletrônico https://forms.gle/LHL7ZBjCxi3tQYYn7.

Após o recebimento de propostas, a etapa 3 compreende uma qualificação e análise das proposições submetidas. O que se propõe é criar uma comissão interna para apresentar sugestões de adequação dos projetos, tendo em vista as particularidades e exigências do governo federal para concessão de recursos. A ideia é assegurar que os projetos tenham um nível adequado de qualidade, de acordo com eixos de planejamento, lógica, justificativa e contexto.

Figura 13 - Fluxograma do Banco de Projetos



A etapa 4 propõe uma busca ativa afim de identificar as fontes de recursos mais adequadas para cada projeto. Além de avaliar programas e o histórico de editais publicados por ministérios, também propõe-se avaliar o interesse dos parlamentares federais para se obter recursos de emendas.

Há a possibilidade de adotar uma captação ativa de recursos com ações de articulação institucional. Os projetos mais importantes do Estado podem ser direcionados a contatos específicos, dentro de cada ministério, com destaque para atuação política de secretários e do governador.

As etapas 5 e 6 pressupõem o acompanhamento da disponibilização de recursos para financiamento dos projetos elaborados por órgãos e também da avaliação contínua dos resultados alcançados na melhoria de serviço público.

Ao contribuir com soluções para financiamento de projetos de órgãos e entidades estaduais, a Secretaria de Fazenda passa a estabelecer um vínculo ativo com as áreas finalísticas, com ênfase na melhoria do serviço público em benefício da sociedade capixaba.

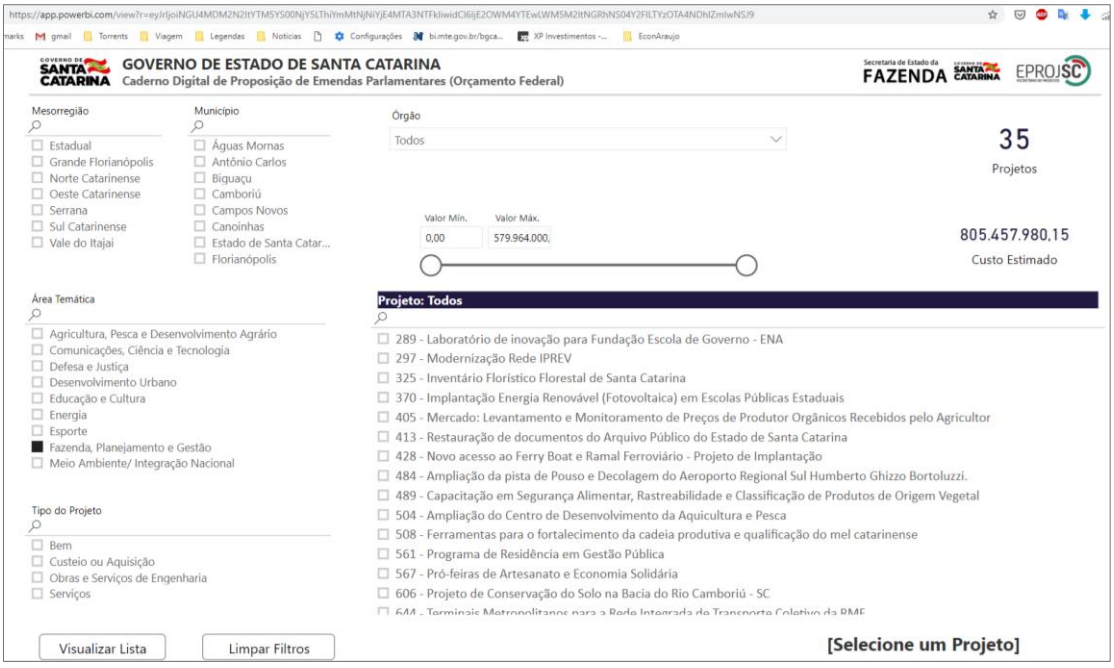
5.2.3. Projeto 3 - Caderno de Proposições de Emendas Parlamentares Federais

O Caderno de Emendas é uma ferramenta para apresentar aos parlamentares relação das demandas da sociedade capixaba, estruturados sob a forma de projetos, por eixo de atuação, com a finalidade de auxiliar no direcionamento dos recursos de emendas parlamentares.

A proposta é que o documento seja entregue pelo governador do Estado, aos parlamentares federais, numa reunião anual. Além de descrever uma síntese de informações dos projetos estruturantes do governo, o documento também deve listar os projetos apresentados por cada secretaria ao Banco de Projetos.

Uma das possibilidades é a disponibilização do caderno em formato digital, conforme modelo adotado pelo estado de Santa Catarina (Figura 14). A vantagem desse formato é a maior facilidade para escolha de projetos, com filtros por área temática, mesorregião, município ou por faixa de valor do projeto.

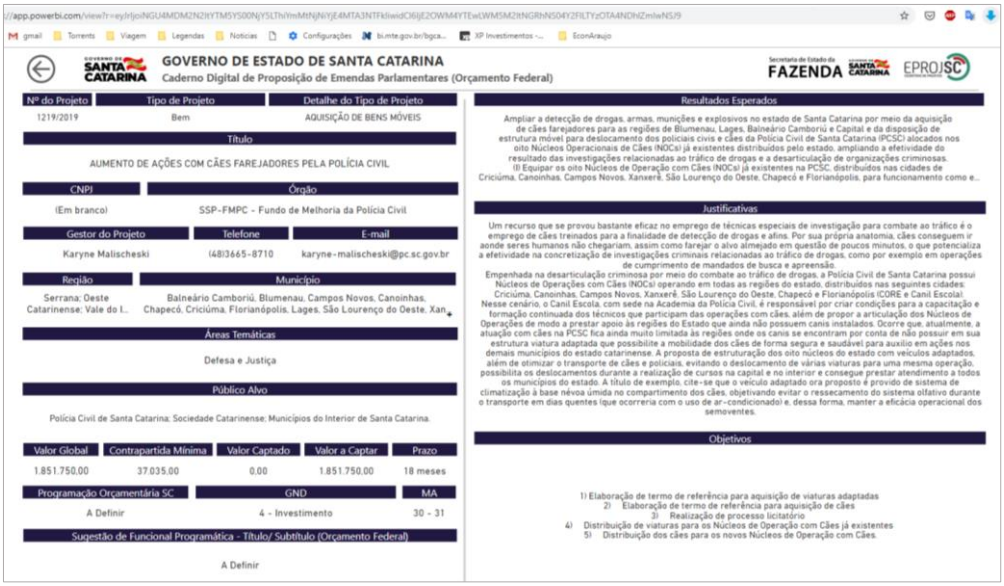
Figura 14 - Caderno digital de proposição de emendas do Estado de Santa Catarina



Fonte: Disponível em http://www.encurtador.com.br/FG359

No exemplo do caderno digital de emendas do estado de Santa Catarina, após a escolha de um projeto específico, o usuário tem a opção de detalhar as informações do projeto (Figura 13): dados cadastrais do proponente, público-alvo, valor global, contrapartida mínima, valor captado e a captar, prazo, programação orçamentária do Estado, resultados esperados, justificativa e objetivo para implantação da proposta.

Figura 15 - Detalhamento de projetos do Caderno Digital de Emendas de Santa Catarina



Fonte: disponível em http://www.encurtador.com.br/FG359

A iniciativa proposta para o Espírito Santo é que o Caderno de Emendas também disponha de seção com informações sobre as demandas de municípios. Com isto, o governo estadual pode exercer função de articulação institucional de prefeitos, apresentando aos parlamentares um leque mais amplo de alternativas para direcionamento de recursos federais.

5.2.4. Projeto 4 - Monitoramento de Riscos de Devolução de Recursos

O diagnóstico do trabalho indicou que o percentual de devolução de recursos federais do estado do Espírito Santo está acima da média nacional. Ou seja, de cada R$ 100 em desembolsos federais recebidos no período de 2015 a 2018, o Estado devolveu R$ 8 para o Tesouro Nacional.

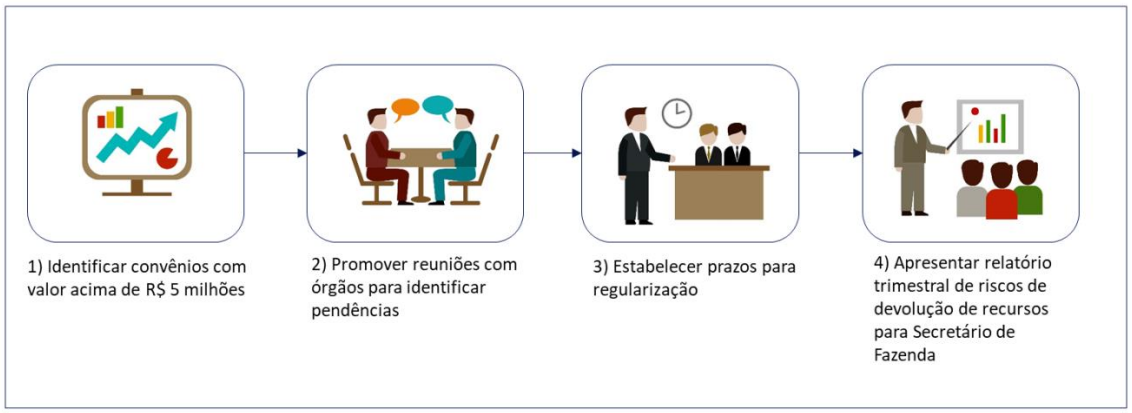
O levantamento indicou também que, do total de convênios em execução, apenas nove instrumentos, assinados por seis secretarias, concentram 80% de todo o recurso de transferência voluntária federal recebidos pelo Estado.

Em face da indisponibilidade de recursos humanos para monitorar todos 70 convênios em execução, as evidências apontam que pode ser mais eficiente o acompanhamento de nove projetos de grande porte (com valor de desembolso acima de R$ 5 milhões).

A iniciativa apresentada aqui constitui-se na elaboração de um Relatório de Riscos da execução desses convênios de grande porte. A ideia é que o documento contribua para maior transparência da qualidade da gestão de instrumentos. Atualmente, não há nenhum tipo de fiscalização ou de acompanhamento do órgão central de finanças para mitigar riscos de devolução de recursos.

O processo de elaboração do Relatório de Riscos está descrito na Figura 15. A etapa 1 trata da identificação de convênios de grande porte (que ainda não concluíram o processo de prestação de contas) para fiscalização.

Figura 16 - Etapas de Elaboração do Relatório Trimestral de Riscos de Convênios



A etapa 2 compreende a realização de reuniões com integrantes da Rede de Líderes de Convênios e representantes legais das secretarias para avaliar quesitos relacionados à qualidade de execução dos instrumentos. A tabela abaixo apresenta um exemplo descritivo de alguns itens para verificação.

Tabela 5 - Relação de Quesitos para Avaliação da Execução dos Instrumentos

#	Descrição de Quesito para ser Avaliado
1	Identificar se o instrumento foi assinado com alguma pendência que ensejou a inserção de cláusulas suspensivas e se já foi solucionada a restrição junto ao ministério.
2	Verificar a celeridade de execução do convênio analisando se o instrumento possui ausência de pagamento em prazo superior a 180 dias, acordando medidas para solucionar as restrições relacionadas com a execução.
3	Identificar os casos de convênios que já foram encerrados e com prestação de contas pendentes. Avaliar riscos de ensejar tomada de contas especial, sugerindo medidas para solução das restrições, incluindo a participação do Controle Interno do Estado nos casos necessários.

A etapa 3 trata do acordo para regularização das restrições identificadas, com definição de prazo para monitoramento. A etapa 4 refere-se à síntese do trabalho com elaboração de um relatório gerencial apresentado ao secretário de Estado da Fazenda, trimestralmente, demonstrando aa situação de cada um dos convênios de grande porte e os riscos de devolução de recursos.

O processo se encerra com a entrega do relatório ao secretário de Estado da Fazenda, que avaliará a adoção de medidas administrativas mais adequadas para garantir a execução de cada instrumento.

O projeto-piloto tem prazo de duração previsto para doze meses. Ao final desse período, será feita avaliação pela Coordenação de Convênios da Secretaria da Fazenda, para avaliar a eficiência da confecção do relatório como instrumento para dar transparência aos convênios de receita.

Em caso de resultados positivos com o projeto, a proposta é que a elaboração dos relatórios seja incorporada como uma atribuição permanente da Coordenação de Convênios da Secretaria de Estado da Fazenda.

5.3. Indicadores para Avaliação de Resultados

O Programa de Captação de Recursos Federais do Estado do Espírito Santo será avaliado com base em dois indicadores: 1) recursos desembolsados por habitante; 2) taxa de devolução de recursos.

O indicador 1 (captação de recursos por habitante - $\boldsymbol{Cap_i}$) será calculado com base no cálculo de uma média ponderada entre valor das transferências voluntárias, efetivamente recebidas do governo federal no quadriênio, e o total de habitantes do Estado.

$$\boldsymbol{Cap_i} = \frac{X_{i-3}+X_{i-2}+X_{i-1}+X_i}{Pop_{i-3}+Pop_{i-2}+Pop_{i-1}+Pop_i}$$

Onde: $\boldsymbol{Cap_i}$ é o indicador de recursos desembolsado por habitante; $\boldsymbol{X_i}$ é o valor efetivamente desembolsado pelo governo federal dos instrumentos assinados no ano $\boldsymbol{i}$; $\boldsymbol{Pop_i}$ é a quantidade de habitantes do ente federativo no ano corrente $\boldsymbol{i}$ segundo o IBGE.

O indicador 2 (taxa de devolução de recursos) será calculado com base numa razão entre o total de recursos de convênios federais devolvidos ao Tesouro Nacional e os desembolsos efetivados pelo governo federal no período.

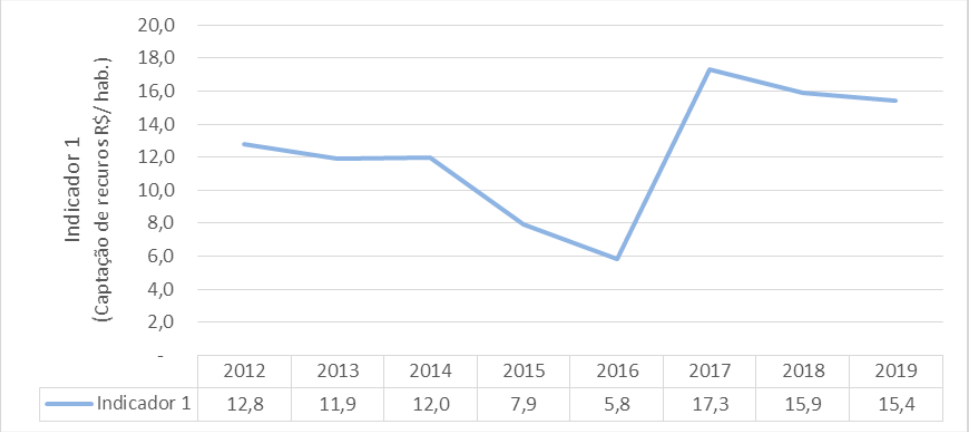
$$\boldsymbol{Dev_i} = \frac{y_{i-3}+y_{i-2}+y_{i-1}+y_i}{X_{i-3}+X_{i-2}+X_{i-1}+X_i}$$

Onde: $\boldsymbol{Dev_i}$ indicador da taxa de devolução de recursos; $\boldsymbol{y_i}$ é o total de recursos de convênios federais devolvidos pelo Estado do ES ao governo federal no ano $\boldsymbol{i}$; $\boldsymbol{X_i}$ é o valor dos desembolsados realizados pelo governo federal de instrumentos assinados no ano $\boldsymbol{i}$.

Os dados do Gráfico 20 sintetizam o histórico do indicador 1, para o período de 2012 a 2019. Nota-se tendência de redução da média de transferências por habitante entre 2012 e 2016. A ampliação de 2017 é resposta de expressiva ampliação no recebimento de recursos de emendas parlamentares no período.

A queda do indicador 1, no período de 2014 a 2018, é reflexo tanto dos contingenciamentos federais, com menor oferta de recursos aos estados, como também de atrasos no cumprimento de cronogramas dos instrumentos assinados com a Caixa Econômica Federal.

Gráfico 20 - Indicador 1 - Captação de recursos por habitante

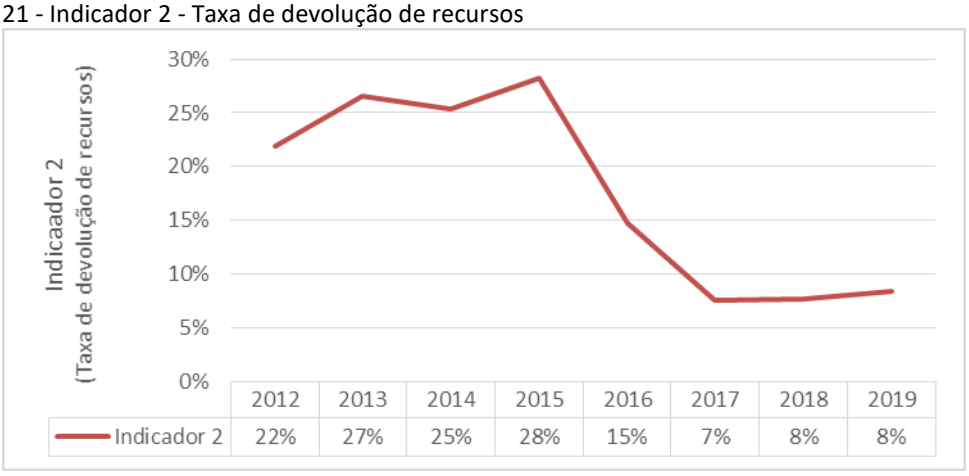


Fonte: Ministério da Economia e IBGE

Os dados do Gráfico 21 apresentam histórico do indicador 2 (taxa de devolução de recursos). A queda da taxa, no período de 2016 a 2019, significa que o ente público

estadual está devolvendo menos recursos ao governo federal em comparação aos desembolsos recebidos no período.

Gráfico 21 - Indicador 2 - Taxa de devolução de recursos



Fonte: Ministério da Economia e IBGE

As informações de histórico dos indicadores podem ser utilizadas por gestores estaduais para fins de elaboração das metas a serem perseguidas em resposta a implementação dos projetos e iniciativas sugeridas neste trabalho.

5.4. Cronograma de Execução

O cronograma para a implantação das iniciativas e projetos possui prazo de conclusão até o ano de 2022, final do mandato da gestão atual do governo. Na ocasião do encerramento, será feita uma avaliação para definir quais atividades serão incorporadas como parte integrante da rotina estadual de captação de recursos.

Projeto / Iniciativa	2020	2021	2022
Projeto 1 – Rede de Líderes			
1.1 Cronograma detalhado no Anexo	x	x	X
1.2 Avaliar resultados do projeto			X
Projeto 2 – Banco de Projetos			
2.1 Desenvolver solução para cadastramento das propostas		x	
2.2 Promover lançamento do Banco de Projetos		x	
2.3 Realizar reuniões / Workshop nos órgãos		x	X
2.4 Receber / qualificar propostas		x	X
2.5 Realizar busca ativa de recursos		x	X
2.6 Avaliar resultados do projeto			X

Projeto 3 – Cadernos de Emendas		
3.1 Promover alinhamento institucional com Secretarias de Planejamento e Casa Civil	x	
3.2 Selecionar projetos estruturantes e outros do Banco de Projetos para integrar Caderno de Emendas	x	
3.3 Desenvolver solução para disponibilizar Caderno Digital	x	X
3.4 Promover reunião com Bancada Parlamentar		X
3.5 Avaliar resultados do projeto		
Projeto 4 – Relatório de Riscos de Convênios Federais		
4.1 Definir projetos que serão monitorados	x	
4.2 Definir quesitos de avaliação de riscos	x	
4.3 Promover reuniões com órgãos estaduais	x	
4.4 Monitorar regularização de pendências	x	
4.5 Elaborar relatórios trimestrais	x	x
4.6. Avaliar resultados do projeto		x

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho em questão propôs um plano de ação para incrementar os repasses federais para o estado do Espírito Santo, partindo-se de um diagnóstico sobre a situação das transferências voluntárias federais do País.

O tema mostrou-se importante porque as ações de captação de recursos podem constituir-se em uma alternativa complementar para o financiamento de políticas públicas e, consequentemente, para o atendimento das demandas sociais locais, por parte de entes subnacionais.

Um dos problemas identificados é que a captação desse tipo de recurso tem se tornado mais difícil nos últimos anos, apesar da intenção do governo federal e do parlamento em rediscutir o pacto federativo e ampliar repasses para estados e municípios.

Verificou-se também que o estado do Espírito Santo recebe, proporcionalmente, menos recursos por habitante que outros entes públicos do País, ocupando o 12º lugar no *ranking* estadual, com possibilidades de melhoria para obtenção de mais recursos.

Uma sondagem realizada com gestores estaduais evidenciou alternativas para atuação mais proativa na captação de recursos, como também possibilidades de se mitigar riscos para reduzir problemas com a devolução de recursos federais associados com má gestão de instrumentos.

O plano de ação apontou quatro iniciativas ou projetos, com base nas melhores práticas adotadas por outros entes estaduais do País: 1) criação de uma Rede de Líderes Públicos de Convênios; 2) criação de um Banco de Projetos; 3) criação de um Caderno de Ementas, para articulação com parlamentares federais; e 4) elaboração de Relatório de Monitoramento de Riscos de Execução de Convênios.

Além dessas ações propositivas, o trabalho também avançou por consolidar conceitos técnicos e por esclarecer etapas e fluxos envolvidos em convênios federais. Acredita-se que essas contribuições possam ajudar a esclarecer procedimentos burocráticos que, por vezes, desestimulam o acesso às transferências voluntárias federais.

Uma constatação importante da pesquisa refere-se ao fato de que o governo federal oferta mais recursos de forma direcionada (76%) do que por meio de edital de chamamento público (24%). Nesse sentido, as evidências do trabalho caminham na direção de que a articulação institucional com ministérios e parlamentares federais caracteriza-se como um fator decisivo para se conseguir melhor acesso aos repasses voluntários da União.

Uma das limitações da pesquisa é que não se avançou no debate da ciência política. Por exemplo: na avaliação de como os partidos políticos podem influenciar nos repasses de recursos; ou se há algum fator explicativo no fluxo de recursos no partido político de governador e do presidente; ou outras questões de influência de eleições nos repasses, embora tenha se notado picos de repasses em anos eleitorais.

Por isso, recomenda-se que esses aspectos da ciência política sejam abordados como sugestão para pesquisas futuras. Além disso, observou-se também que a pesquisa pode avançar em estudos de casos envolvendo entes públicos municipais.

7. REFERÊNCIAS

BARBOSA, F., BARBOSA, A., CAVALCANTI, C., DA SILVA, C., MOTTA, J., & ROARELLI, M. **Federalismo fiscal, eficiência e eficácia: Uma proposta de reforma tributária**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

CANNON, C. **An Executive's Guide to Fundraising Operations: Principles, Tools, and Trends**. New Jersey: Jonh Wiley & Sons Inc, 2011.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Estudos Técnicos** - Volume 2. Brasília: CMN, 2010.

COSTA, F. G.; CAVALCANTE NETO, O. **Manual de obtenção de recursos federais para os muncípios**. Brasilía: Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado, 2011.

DOMINGUES, J. **Federalismo Fiscal Brasileiro.** Rio de Janeiro: Revista Nomos, 2007.

LUZ. J. **Política Ministerial: as emendas individuais orçamentárias no presidencialismo de coalizão brasileiro.** Dissertação de Mestrado - USP. São Paulo, 2017.

LOTTA, G., & OLIVEIRA, V. **Momentos da recentralização: repasses e relações intergovernamentais no Brasil.** Planejamento e Políticas públicas, pp. 437-458, 2019.
MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Ed. Malheiros, 2006.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Portal de notícias, 2019 Disponível em: http://www.economia.gov.br/noticias/2019/04/governo-reunira-as-transferencias-de-recursos-federais-num-unico-sistema. Acesso em 23/11/2019.

SENADO FEDERAL. **Receitas tributárias são concentradas pela União**. Revista em Discussão, 2015.

REZENDE, F. **Finanças Públicas**. São Paulo: Atlas, 2a ed., 2001.

SERRA, J. AFONSO, J. **Federalismo Fiscal em Brasil: Uma visão panorâmica**. Revista de la Cepal, v. 91, Santiago de Chile: CEPAL, abril 2007, p. 29-52.

8. ANEXOS

8.1. Anexo I - Modelo de Questionário Aplicado



Gostaríamos de contar com sua colaboração com informações sobre a captação de recursos de transferências voluntárias em seu Estado. Desde já agradecemos sua participação!

Nome
Telefone de contato
Função
Órgão / Secretaria
Estado

1) O setor em que trabalha é responsável por coordenar a captação de recursos de convênios federais do Estado?

1.1) Quais são as principais atribuições desse setor?

1.2) Quantas pessoas estão localizadas neste setor?

1.3) Esse setor estabelece diretrizes gerais a serem adotadas por outros órgãos estaduais?

1.4) Há algum "Banco de Projetos" para pre-cadastramento de projetos a serem submetidas ao governo federal?

1.5) Há algum tipo de divulgação de oportunidades de convênios federais aos órgãos estaduais?

1.6) O Estado possui algum modelo de gestão para das transferências voluntárias?

2) O Estado oferece algum apoio a municípios na captação de recursos de convênios federais?

2.1) Descreva que ações são adotadas no apoio aos municípios.

3) O Estado possui algum escritório em Brasília para fazer articulação institucional com ministérios para captar recursos de convênios federais?

4) Há algum tipo mobilização com Deputados Federais ou Senadores para captação de Emendas Parlamentares?

5) Se pudesse destacar uma, qual seria a iniciativa que considera mais importante para sucesso na captação de recursos de convênios federais?

6) Que poderia ser feito para ampliar ainda mais o recebimento de recursos federais em seu Estado?

7) Que ações ou melhorias o Governo Federal e a Mandatária Federal poderia adotar para facilitar transferências voluntárias aos Estados?

8.2. Anexo II - Cronograma para Projeto 1 - Rede de Líderes



Módulo / Curso	Carga horária	Qtde alunos	Local	Instrutor	Data Prevista
Básico - Público-alvo: integrantes da Rede de Líderes					
Módulo 1 – Elaboração Projetos – Principais erros Contratos Repasse					
Turma 1	8h	40	Auditório Sefaz	Técnico da Caixa	03/março
Turma 2	8h	40			04/março
Turma 3	8h	40			05/março
Turma 4	8h	40			06/março
Módulo 2 – Legislação e Siconv / Obras / Regularidade Fiscal					
Turma 1	8h	40	Auditório Sefaz	Alexandre Gebara (2h) Rafael Moura (2h) Técnico Caixa (3h) Eduardo Araujo (1h)	16/março
Turma 2	8h	40			17/março
Turma 3	8h	40			18/março
Turma 4	8h	40			19/março
Módulo 3 – Gestão de Convênios – Workshop					
Turma 1	8h	40	Auditório Sefaz	Alexandre Gebara (6h) Rafael Moura (2h)	1/abril
Turma 2	8h	40			2/abril
Turma 3	8h	40			7/abril
Turma 4	8h	40			8/abril
Específico – Público-alvo: servidores indicados					
Curso 1 – Elaboração de Projetos					
Turma 1	16h	40	Auditório da Sefaz	Técnico da Caixa	04 e 05 / maio
Turma 2	16h	40			06 e 07/ maio
Curso 2 – Operacionalização do Siconv					
Turma 1	24h	20	Laboratório de informática da Sefaz	Rafael Moura (12h) Priscila Almeida (12h)	23, 24 e 25/março
Turma 2	24h	20			13*, 14, 15, 16 e 17 abril
Turma 3	24h	20			11, 12 e 13/maio
Turma 4	24h	20			1*,2 ,3 ,4 , 5 / junho
Turma 5	24h	20			6, 7 e 8/ julho
Curso 2 – Painel de Obras					
Turma 1	16h	20	Laboratório de informática da Sefaz	Técnico da Caixa	15 e 16 de junho
Turma 2	16h	20			17 e 18 de junho
Turma 3	16h	20			23 e 23 de junho
Curso 3 - Regularidade Fiscal do Ente					
Turma 1	4h	30	Sala de Treinamento	Eduardo Araujo	05/maio
Turma 2	4h	30			06/maio