

Repases Voluntários da União aos Municípios Brasileiros: uma análise sobre as políticas públicas financiadas

Volunteers Union transfers for Brazilian Municipalities: an analysis of financed public policies

Jéssica Mára Viana Pereira ¹

Carina Rabelo de Souza Fonseca ²

Camylla Carolyn Cotta ³

RESUMO

O trabalho analisa as relações intergovernamentais na federação brasileira, a partir da distribuição de transferências voluntárias de recursos financeiros da União (TVU) para os municípios de 1995 a 2010. O objetivo é verificar quais áreas de políticas públicas são financiadas pelas TVU para dar transparência e contribuir para o controle social na identificação destas áreas, já que estes recursos não possuem critérios específicos para a sua distribuição, sendo entregues aos entes da federação a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira. A partir da análise estatística descritiva, os resultados apontaram que as áreas de políticas públicas mais financiadas são aquelas que focam na infraestrutura, habitação e saneamento, e o Sudeste e o Nordeste são regiões que mais usufruem desses recursos. Por fim, também foi possível observar diferenças na distribuição de TVU, por política pública nos dois governos (FHC e Lula).

Palavras-chave: Federalismo Fiscal; Municípios; Políticas Públicas; Transferências Voluntárias da União.

ABSTRACT

This article analysis intergovernmental relations in Brazil, from distribute on of voluntary transfers of Union financial resources (TVU) for municipalities from 1995 to 2010. The objective is verify witch areas of public policies are financed by TVU in order to provide transparency and contribute to social control in identifying these areas of public policies, as this resources do not have specific criteria for its distribution, being transfered to federal entities for cooperation, aid or financial assistance. From the descriptive statistics the results suggest that areas more financed are infrastructure, habitation and sanitation, and Sudeste and Nordeste enjoy more resources. Finally, it was also possible to observe differences in the TVU distribution, for public policies in the two governments (FHC and Lula).

Keywords: Fiscal Federalism; Municipalities; Public Policies; Voluntary Transfers of Union.

¹ Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Ciência Política/Graduação em Gestão Pública. E-mail: jessicamara17@gmail.com.

² Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Ciência Política/Graduação em Gestão Pública. E-mail: cacarabelo1@yahoo.com.br

³ Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Ciência Política/Graduação em Gestão Pública. E-mail: camyllacotta@hotmail.com.

INTRODUÇÃO

O Brasil a partir da década de 80 passou por importantes mudanças em relação aos seus campos políticos, econômicos e sociais. Neste período houve “o retorno da democracia ao país, o fortalecimento da federação, a estabilização da economia e avanços nas políticas sociais” (SOARES, 2012, p. 3). Sobre estes aspectos, o federalismo fiscal logrou como parte importante destas mudanças. Vale ressaltar, que a trajetória recente do país foi marcada por dois momentos distintos: um de descentralização fiscal e o outro de recentralização. A descentralização fiscal presente na década de 80, findou com a reforma tributária expressa na Constituição Federal de 1988, entretanto, a partir da década de 90 com o imperativo do ajuste fiscal, a União passou a reconcentrar receitas tributárias e a impor limites aos gastos dos governos subnacionais, ocorrendo assim uma recentralização na partilha de recursos e de gastos públicos.

Baseado neste contexto, este trabalho tem como objeto de estudos as áreas de políticas públicas financiadas pelas transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros entre os anos de 1995 a 2010, isto é, período em que houve a recentralização fiscal na federação brasileira e os dois mandatos do governo FHC e Lula. O período escolhido foi marcado por iniciativas da União em recompor suas receitas, tendo como instrumento principal as contribuições sociais, e a “definição de gastos dos governos subnacionais, limitando suas capacidades de endividamento, estabelecendo limites de gastos com pessoal e vinculando suas receitas a determinados gastos sociais” (SOARES, 2012, p.3). Foi também um período em que houve a expansão das transferências intergovernamentais, principalmente as de caráter redistributivo, como as destinadas a programas de saúde e educação.

No processo de redemocratização brasileira, as transferências voluntárias da União (TVU) perderam campo, uma vez que, no período autoritário anterior se viu uma ampla centralização fiscal na União e como aponta Soares (2012, p.3), a utilização das transferências voluntárias neste período, foi um importante recurso do Poder Executivo nacional para negociação de apoio político nos níveis subnacionais. A partir da descentralização fiscal dos anos 80, os estados e especialmente os municípios ampliaram suas participações nas receitas públicas, por meio de recursos próprios e das transferências constitucionais, em compensação, a União passou a dispor de menos recursos para distribuir de forma discricionária. Porém, nos anos 90, a União ampliou suas receitas, “mas passou a privilegiar as transferências intergovernamentais vinculadas a políticas sociais, destaque para saúde e educação, reguladas por legislação própria (transferências legais), e as transferências diretas de renda aos cidadãos.” (SOARES, 2012, p.3)

Sob esta ótica, o fato das transferências voluntárias da União terem perdido terreno na composição das receitas subnacionais a partir de 1988, não as tornaram fonte de recursos irrelevantes para os cofres dos governos subnacionais, ao contrário, estas contribuíram de forma adicional na ampliação da capacidade de implementação de políticas públicas, principalmente as de investimentos nos estados e municípios. Em um contexto onde se vivencia, por um lado, a prevalência do ajuste fiscal, ao quais os entes federados possuem baixa capacidade de se endividarem e devem honrar os compromissos da dívida pública e por outro, se veem atrelados às prioridades com gastos sociais na saúde e educação, com vinculação de receitas nestas áreas, sobra a eles pouca margem para o gasto com outros tipos de políticas públicas. As TVU então acabam sendo recursos atraentes e cobiçados pelos estados e municípios como fonte de implementação adicional para outras políticas públicas.

Partindo deste princípio, este artigo, através de uma análise descritiva dos dados das TVU oriundos do banco de dados da UFMG, construído a partir de informações de convênios disponibilizadas no Portal Transparência da Controladoria Geral da União (CGU, 2012), propõe-se a estudar as áreas de políticas públicas financiadas pelas TVU aos municípios brasileiros no período selecionado. O objetivo aqui é dar transparência e contribuir para o controle social na identificação destas áreas de políticas públicas financiadas, já que estes recursos não possuem critérios específicos para a sua distribuição, sendo

entregues aos entes da federação a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira. Para isso, deverão ser respondidas algumas questões essenciais: quais políticas públicas foram mais privilegiadas pelas TVU entre os anos de 1995 e 2010? Houve diferenças na distribuição destes recursos entre o governo FHC e Lula? E na sua distribuição entre as regiões?

Para o cumprimento do objetivo proposto e para a resolução das perguntas formuladas, este artigo está estruturado em três seções. A primeira tem como intuito a análise da posição dos municípios brasileiros no federalismo fiscal configurado na Constituição Federal de 1988 e as mudanças ocasionadas a partir da década de 90. Ao final desta seção, são apresentadas as principais fontes de recursos que constituem as receitas municipais na atualidade: as receitas tributárias próprias, as transferências constitucionais, as legais e as voluntárias da União. A seção seguinte é dedicada ao estudo descritivo dos dados de TVU aos municípios no período de 1995 a 2010. O objetivo aqui é apresentar um cenário geral de distribuição de TVU ao longo deste período, apontando os aspectos regionais e socioeconômicos dos municípios contemplados. Na terceira seção são apresentadas as políticas públicas financiadas pelas TVU aos municípios, no intuito de identificar quais áreas dessas políticas são mais privilegiadas na distribuição desses recursos voluntários pelos Ministérios ao longo dos 16 anos. Também é feito um recorte temporal para comparar o comportamento das políticas públicas nos governos FHC e Lula. Os resultados encontrados mostram que as políticas públicas mais financiadas pelas TVU são aquelas que focam em infraestrutura, habitação e saneamento e que o Nordeste e o Sudeste são as regiões brasileiras que mais usufruem desses recursos. Também é feito um recorte temporal para comparar os governos FHC e Lula e, foi possível observar que há diferenças entre as presidências na destinação desses recursos. Por fim, na conclusão se faz uma síntese e balanço dos achados do trabalho, apontando novas perspectivas de estudos.

OS MUNICÍPIOS NO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO ATUAL

Os municípios na reforma tributária da Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) tinha como intuito reorganizar o Estado brasileiro em bases democráticas, federativas e redistributivas, diferentemente da experiência ditatorial vivenciada anteriormente. O resultado desta reorganização, no âmbito federativo, foi uma descentralização territorial que favoreceu principalmente os municípios. No aspecto político, o Brasil adotou um sistema peculiar, com três níveis de governo, incorporando os municípios, juntamente com os estados, como partes membros da federação, refletindo assim o difícil controle dos estados sobre as questões locais e a antiga tradição da autonomia municipal. No âmbito fiscal, a reforma tributária elevou a participação dos estados e municípios na distribuição das receitas públicas. Deve-se ressaltar, porém, que os principais beneficiários desta reforma foram os municípios que conquistaram uma condição sem precedentes na história do país, como demonstrado na Tabela 1.

Ano	Carga Tributária Bruta (% do PIB)	Arrecadação direta (%)			Receita disponível (%)		
		União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
1960	17,4	64,0	31,3	4,7	59,5	34,1	6,4
1970	26,0	66,7	30,6	2,7	60,8	29,2	9,9
1980	24,5	74,7	21,6	3,0	68,2	23,3	8,6
1988	22,4	71,7	25,6	2,7	60,1	26,6	13,3
1990	28,8	67,0	29,6	3,4	58,9	27,6	13,5
1995	29,4	66,0	28,6	5,4	56,2	27,2	16,6
2000	33,4	66,7	27,6	5,7	55,8	26,3	17,9
2005	38,9	68,4	26,0	5,6	5,6	25,2	17,2

Tabela 1: Recursos Tributários Distribuídos aos Três Níveis de Governo (1960-2005)

Fonte: Oliveira, 2007, p. 45 e 50.

O aumento identificado nas receitas municipais a partir da década de 80 se deu através de duas vias. A primeira e mais importante delas foi o aumento das transferências constitucionais de cunho redistributivo, no qual se destaca o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). “Na Constituição de 1988 foi definida em 20% a participação do FPM nestes impostos, algo que evoluiu para patamares superiores nos anos subsequentes até alcançar 23,5%, em 2007” (STN, 2012). A segunda via foi a ampliação da capacidade de arrecadação dos municípios, através de novos tributos, como o Imposto sobre a Transferência de Bens Imóveis (ITBI), antes de competência estadual e da ampla autonomia para alterarem as alíquotas dos tributos próprios, beneficiando especialmente os municípios mais ricos.

De grosso modo, percebe-se que a descentralização fiscal promovida pela CF/88 em direção aos municípios gerou algumas incoerências. Primeiramente, a maior capacidade fiscal dos municípios não teve o acompanhamento de uma descentralização coordenada de competências acerca das políticas públicas. Desta forma, as políticas sociais, “que ganharam destaque no texto constitucional, foram estabelecidas como competências comuns ou concorrentes entre os entes federados, e cada qual assumiu tais competências de forma bastante irregular, gerando duplicidades e ausências”. (SOARES, 2012, p.7) No mais, a descentralização também não foi acompanhada de uma maior responsabilização fiscal dos entes subnacionais e o endividamento cresceu entre os estados e alguns municípios.

As finanças públicas dos municípios na década de 90

A década de 90 foi caracterizada pela busca da União em reverter algumas medidas adotadas pela reforma tributária de 1988 aos quais ocasionaram perdas em sua capacidade financeira, passando assim a reconcentrar receitas tributárias e a impor limites para os gastos subnacionais.

Para a ampliação tributária, o governo federal favoreceu o aumento e a criação de novas contribuições sociais, estas, previstas na Constituição como fonte de receita exclusiva da União, vinculadas a gastos sociais. Outra estratégia empregada pela União para o fortalecimento de sua autoridade fiscal foi, como

aponta Soares (2012, p.8):

A criação, em 1994, do Fundo Social de Emergência (FSE), que passou a se chamar Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), em 1996, e foi rebatizado em 2000 com o nome de Desvinculação de Receitas da União (DRU). A DRU permite ao governo federal usar 20% dos recursos de determinados impostos e contribuições de forma livre, desvinculando-os de despesas obrigatórias definidas constitucionalmente (SOARES, 2012).

A União através da legislação nacional também atuou no intuito de impor limites à autonomia dos gastos dos governos subnacionais, devido ao crescente endividamento destes a partir da década de 90. Em 1995 foi promulgada a Lei Camata “que fixou o teto de 60% da receita corrente bruta para os gastos municipais com pessoal. E como ápice do processo de ajuste fiscal e controle dos gastos públicos, veio a Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, que regulamentou o teto para despesas com pessoal e inibiu a capacidade de endividar dos níveis de governo”. (SOARES, 2012, p. 8)

Outras medidas legislativas também ocasionaram impactos em relação à capacidade de gastos dos municípios, uma vez que as mesmas objetivaram o aumento da vinculação de receitas com políticas de cunho social. No que tange à educação, a CF/88 fixou que no mínimo 25% das receitas dos municípios deveriam ser destinados à educação e no ano de 1996, por meio da Emenda Constitucional nº 14, houve um maior avanço na definição destes gastos, através da criação do Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef).

O Fundo, de natureza contábil, voltado para o ensino fundamental, foi instituído em cada estado com recursos dos governos estaduais e municipais, e promovia a redistribuição dos recursos entre as redes estaduais e municipais de ensino fundamental de acordo com o número de alunos matriculados, tornando mais equânimes os gastos dentro dos estados. Também foi definido um patamar mínimo de gasto por aluno (piso) que, se não pudesse ser contemplado pelo Fundo, seria garantido através de repasses da União. (SOARES, 2012, p. 9)

No ano de 2006, com a instituição da Emenda Constitucional nº 53, foram incluídos também a educação infantil e o ensino médio, transformando assim o Fundef em Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Na saúde, no ano de 2000 foi regulamentada a Emenda Constitucional nº29, que fixou um patamar mínimo de 15% das receitas municipais para gastos com a saúde. Além desta fixação o governo federal buscou também inferir gastos subnacionais maiores com políticas de cunho social, a partir da ampliação ou criação de transferências via fundos especiais. “As transferências de recursos através de fundos nacionais são regulamentadas por leis específicas que estabelecem condicionantes para o recebimento dos recursos, o que envolve a adesão dos municípios a políticas formuladas no âmbito nacional”. (SOARES, p. 9) Um exemplo, é o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), fundo este responsável pela distribuição de recursos para o financiamento de programas e projetos de ensino fundamental no plano municipal. Outros fundos sociais adotam também o mecanismo de “repasso fundo a fundo” “no qual a transferência ocorre de um fundo nacional para outro municipal, de forma regular e, algumas vezes, sem a necessidade de convênios e outros instrumentos afins”. (SOARES 2012, p. 9) Alguns exemplos são: o Fundo Nacional de Saúde (FNS) e o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

Em tese, estas medidas de intervenção promovidas pela União em torno da definição dos gastos

subnacionais a partir da década de 90 não impediram que os municípios continuassem em uma trajetória crescente na participação das receitas públicas. Porém, como afirma Soares (2012, p.13) esta trajetória apresenta uma perspectiva diferenciada da descentralização promovida nos anos 80:

É uma desconcentração de recursos regulada pelo governo central, na qual os governos subnacionais ampliam suas receitas através de transferências intergovernamentais da União para fins específicos definidos no âmbito nacional, sendo exemplares as transferências fundo a fundo para as políticas sociais de saúde, de educação e de assistência social definidas no âmbito nacional.

A partir destas mudanças ocorridas no federalismo fiscal brasileiro após a descentralização na década de 80, percebe-se que na atualidade os municípios contam com um diversificado quadro de fontes de recursos - oriundos de seus recursos tributários próprios e das transferências intergovernamentais – que por sua relevância serão descritos na seção seguinte.

As principais fontes de receitas municipais no período atual

Receitas Próprias dos Municípios

As receitas próprias são aquelas que os estados e os municípios arrecadam diretamente através de seus impostos, taxas, etc. No caso dos municípios seus recursos tributários próprios se baseiam essencialmente do Imposto sobre Vendas e Varejo de Combustíveis líquidos (IVVC), do Imposto sobre Transmissão Inter Vivos de Bens e Imóveis e de Direitos Reais a eles relativos (ITBI), do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), das taxas de coleta de lixo, de combate a Incêndios e de Conservação e Limpeza Pública e da contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública.

As Transferências Constitucionais

As transferências constitucionais correspondem a parcelas de recursos arrecadados e repassados de um ente federativo a outro de modo compulsório, estabelecido em dispositivo na Constituição Federal. Os municípios recebem 25% do ICMS e 50 % do IPVA dos Estados, estas transferências são de “objetivo devolutivo e não redistributivo, ou seja, buscam devolver aos municípios parte do que foi arrecadado em suas bases”. (SOARES, 2010, p. 17)

No Brasil, entretanto, prevalecem às transferências da União com caráter redistributivo, com o objetivo de amenizar as grandes desigualdades existentes no país, promovendo uma maior equidade fiscal entre estados e municípios. Entre estas transferências se destacam o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pelo Decreto nº 6.253/2007 e pela Lei nº 11.494/2007, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) previsto no artigo 159, inciso I, alínea “b” da CF de 1988 e o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) também previsto no artigo 159, inciso I, alínea “a”, da Constituição Federal.

As Transferências Legais da União

As transferências legais se baseiam em repasses de recursos da União para os estados, o Distrito Federal e os municípios. Estas transferências são reguladas por leis específicas e possuem duas modalidades: em

que a aplicação dos recursos transferidos não está vinculada a um fim definido e a que estão vinculados a um fim específico. No primeiro caso, os municípios possuem discricionariedade na definição da despesa correspondente ao recurso repassado, como é o caso dos *royalties* do petróleo.

Na segunda modalidade, a transferência é destinada para uma despesa específica, ou seja, os recursos repassados tem um aspecto finalístico. Este segundo mecanismo tem sido utilizado, nos últimos anos, para o repasse de recursos aos municípios em substituição aos convênios, tendo como objetivo a abrangência e importância governamental. Nesta modalidade existem duas formas de transferências: a automática e a fundo a fundo. A primeira é aplicada em determinados programas educacionais e a segunda em programas da área da saúde e assistência social.

As Transferências Voluntárias da União

Esta modalidade de transferência também denominada de discricionária ou negociada foi definida através do artigo 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000 como “a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”.

Os recursos oriundos de transferências voluntárias são repassados aos municípios predominantemente por meio de convênios ou contratos de repasses. O convênio forma mais comum de repasse, é um instrumento jurídico celebrado entre o concedente e o conveniente e “disciplina a transferência de recursos públicos da União para a execução de uma política pública de interesse recíproco, com duração definida e em regime de mútua cooperação, o que envolve contrapartida financeira do estado ou município e corresponsabilidade na aplicação e fiscalização dos recursos”. (SOARES, 2012, p. 12). Já o contrato de repasse é um instrumento jurídico semelhante ao convênio, sua diferença é o envolvimento de instituições ou agências financeiras oficiais federais na intermediação das transferências dos recursos da União.

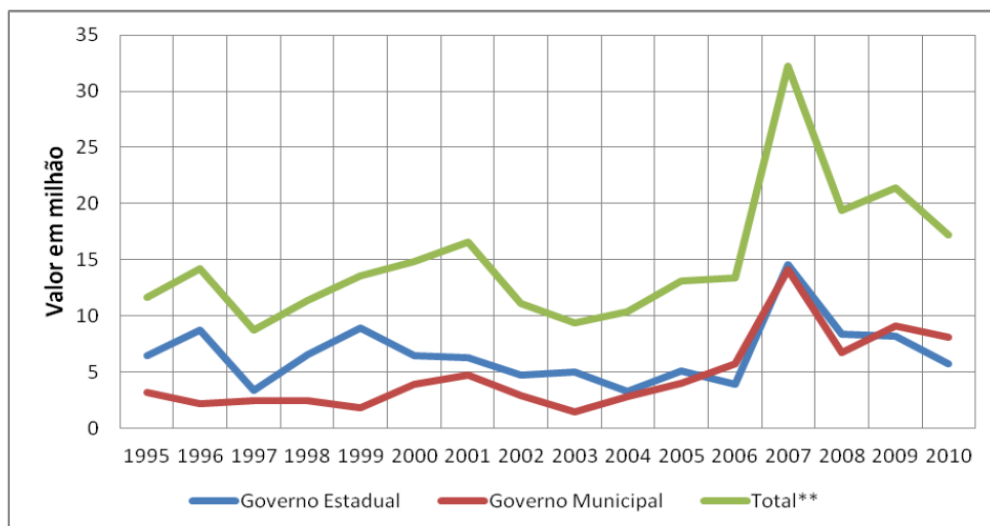
No que tange as transferências voluntárias da União aos municípios, sabe-se que estas não representam sua principal fonte de recursos, o que é positivo no sentido de assegurar a regularidade fiscal e a autonomia aos municípios na implementação de suas políticas públicas. Entretanto, os recursos das transferências voluntárias não são considerados desprezíveis, mas sim atrativos aos entes locais, pois permitem a eles um aumento em sua capacidade de implementar políticas públicas, principalmente às relacionadas com investimento, uma vez que se vive em um contexto marcado pela rigidez orçamentária, devido aos elevados gastos governamentais. Estas transferências também são uma “importante fonte de poder para o Executivo nacional, seja nas suas relações com o Legislativo nacional, seja nas suas relações com os governos e cidadãos subnacionais”. (SOARES, 2012, p.13)

A partir desta ótica e tomando como base o fato de não haver um critério específico utilizado para a distribuição destas transferências, têm-se como principal prerrogativa a identificação das áreas de políticas públicas financiadas por estas transferências aos municípios no período de 1995 a 2010, análise esta que será explorada no capítulo seguinte.

A DISTRIBUIÇÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO AOS MUNICÍPIOS (1995-2010)

A análise que se efetua nesta seção sobre a distribuição dos recursos de TVU aos municípios entre os anos de 1995 a 2010, como previamente dito, é resultado de um banco de dados da UFMG, construído a partir de informações sobre convênios disponíveis no Portal da Transparência do Governo Federal (CGU, 2012). Com isto, foram desconsideradas as TVU realizadas através de contratos de repasse e outros instrumentos e os convênios oriundos do Ministério da Saúde, estes em grande parte relacionados a implementação do Sistema Único de Saúde (SUS).

No período selecionado, foram celebrados 203.447 convênios em 5.553 municípios, média anual de 12.715 convênios, que em seu conjunto totalizaram 75,8 bilhões de reais (valores empenhados), o que corresponde a uma média anual de 4,7 bilhões de reais (valores deflacionados para julho de 2010). No Gráfico 1 apresentado abaixo, ao analisar a distribuição de TVU pelos governos estaduais e municipais, observa-se que os municípios ampliaram suas participações no recebimento das TVU ao longo dos anos, principalmente a partir do ano de 2003, equiparando-se nos anos posteriores aos recursos de TVU destinados aos governos estaduais.



*Valores deflacionados pelo índice IPCA do IBGE, calculado para julho de 2010.

**O total compreende entes federais, entidades privadas sem fins lucrativos e pessoas físicas.

Gráfico 1: Distribuição de TVU aos governos dos Estados e dos Municípios (1995 a 2010)

Fonte: Banco de Dados TVU, UFMG, 2012.

Ao analisar os convênios celebrados com os municípios, atenta-se que em 26 capitais, à restrição de Rio Branco, foram realizados ao longo dos 16 anos 6.082 convênios, que em seu conjunto totalizou 13,8 bilhões de reais, o que corresponde a um valor médio de 529,4 milhões por capital. Em relação aos municípios interioranos, foram celebrados com 5.527 municípios 197.367 convênios no período, totalizando 62 bilhões de reais, o que equivale a uma média de 2 milhões de reais por município, em 16 anos. Estes resultados apontam uma grande concentração de recursos de TVU nas capitais dos estados, algo previsto, já que nestas cidades há uma maior demanda por infraestrutura e apresentam-se com maior população.

A partir destes dados, há a necessidade de se especificar melhor a distribuição dos recursos de TVU entre as regiões e por perfil socioeconômico, análise esta auxiliada pela Tabela 2.

Região	Nº de Convênios (média anual)	Valor de TVU (média anual)	População* (média anual)	TVU per capita (média anual)
Norte	19.440	R\$ 596.569.030,04	11.757.775,19	R\$ 50,74
Centro-Oeste	19.174	R\$ 516.683.615,96	10.475.291,38	R\$ 49,32
Nordeste	64.112	R\$ 1.539.904.287,38	41.933.359,50	R\$ 36,72
Sul	49.358	R\$ 664.483.953,91	23.386.406,50	R\$ 28,41
Sudeste	51.363	R\$ 1.419.378.168,69	65.460.809,56	R\$ 21,68
Brasil	203.447	R\$ 4.737.019.055,98	153.013.642,13	R\$ 30,96

*Média anual da população dos municípios contemplada por TVU no período. IBGE, 2010.

Tabela 2 - Distribuição de TVU per capita aos Municípios, por Região (Média Anual, 1995-2010)

Fonte: Banco de Dados TVU, UFMG, 2012.

Na Tabela 2, observa-se que os municípios do Nordeste, Sudeste e Sul foram os mais contemplados em número de convênios e em recursos de TVU. No entanto, ao ponderar o valor recebido pela população entre as regiões, vê-se que os habitantes dos municípios do Norte, Centro-oeste e Nordeste foram os mais beneficiados em termos de recursos per capita.

Ao fazer uma análise com foco redistributivo dos recursos de TVU, verificou-se que os municípios com menor população (até cinco mil habitantes), tendem a apresentar menor renda per capita e receberem mais recursos de TVU per capita (R\$ 93,68) que os municípios com maiores habitantes e renda per capita. Contudo, esta relação não é linear, a região Centro-oeste apesar de ter maior renda per capita, recebe mais recursos de TVU per capita que o Nordeste, também a faixa populacional entre 100 e 500 mil habitantes é mais beneficiada que aquela entre 50 e 100 mil. Enquanto a primeira recebe R\$29,52 de recursos de TVU per capita a segunda recebe R\$ 27,12.

AS ÁREAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS FINANCIADAS PELAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO AOS MUNICÍPIOS

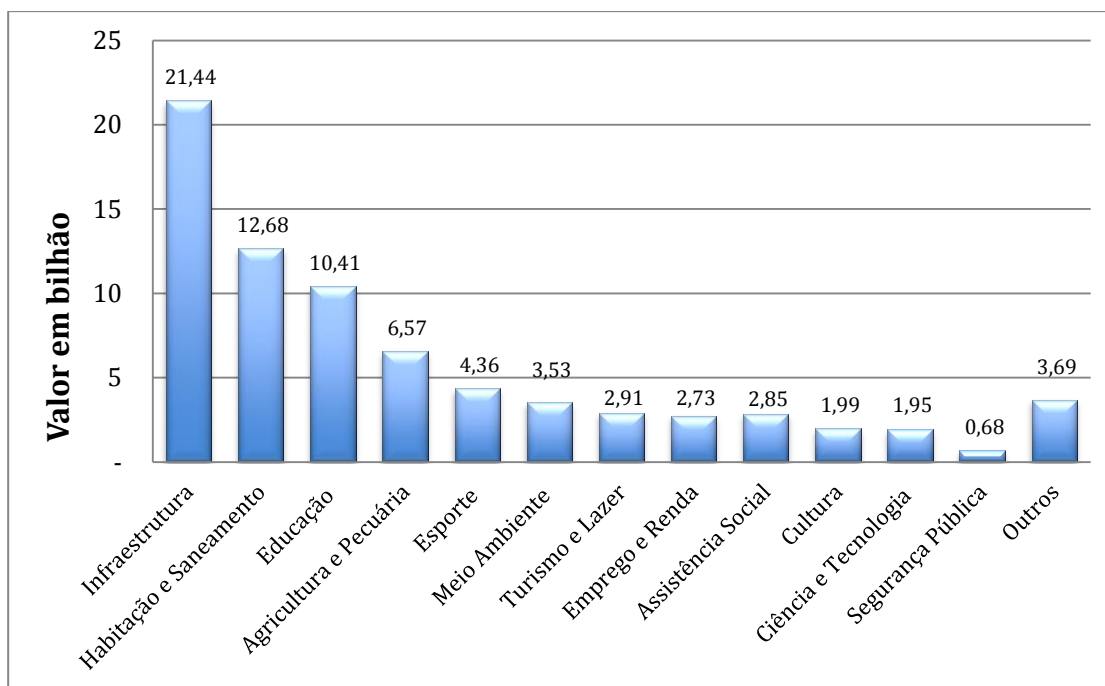
Nessa seção passamos a analisar a disposição das áreas de políticas públicas que foram financiadas através das transferências voluntárias da União entre os anos de 1995 e 2010. Além disso, propomos analisar como foi a distribuição dessas áreas pelas TVU nos dois mandatos dos governos de FHC e de Lula, e também a distribuição das mesmas nas cinco regiões do país, Centro-Oeste, Norte, Nordeste, Sul e Sudeste, no mesmo período.

Os 203.447 convênios celebrados de 1995 a 2010 foram divididos em 12 áreas de políticas públicas principais: infraestrutura, habitação e saneamento, educação, agricultura e pecuária, esporte, meio ambiente, turismo e lazer, emprego e renda, assistência social, cultura, ciência e tecnologia, e por último, segurança pública. A categoria "outros" se refere às áreas em que não foi possível identificar o objeto do convênio, devido a não especificação do mesmo, ou são áreas que receberam um valor ínfimo de TVU. Tal classificação foi feita de acordo com a descrição do objeto do convênio, a partir dos dados

disponibilizados pelo Portal da Transparência da Controladoria Geral da União (CGU, 2012).

Como se pode ver no Gráfico 1, as áreas mais financiadas pelas TVU foram, nessa ordem, as de infraestrutura com 21,44 bilhões de reais, de habitação e saneamento com 12,68 bilhões de reais e a de educação com 10,41 bilhões de reais, o que ao todo compreende mais da metade (58%) do valor total dos convênios. A mesma porcentagem se encontra no total de convênios celebrados nessas três áreas, sendo que dos 203.447 convênios, 119.616 foram destinados para essas áreas, sendo 57.190 para infraestrutura, 42.548 para a educação e 19.878 para a área de habitação e saneamento. Assim, pode-se inferir através desses resultados, que houve um foco na destinação de recursos para obras públicas, como, por exemplo, a construção de escolas, de moradias populares e de conjuntos habitacionais. Como foi analisado no capítulo anterior, foram as capitais brasileiras que receberam o maior volume de recursos, cidades que por possuírem mais habitantes que as demais, demandam também mais políticas de infraestrutura e de saneamento e habitação.

Em relação às áreas que receberam menos recursos pelas TVU, o Gráfico 1 mostra que foram, respectivamente, as áreas de segurança pública com 680 milhões de reais, de ciência e tecnologia com 1,95 bilhões de reais e a da cultura com 1,99 bilhões de reais, o que resulta em somente 6% do valor total. Novamente temos que o mesmo percentual se encontra no total de convênios destinados para essas três áreas, sendo que dos 203.447 convênios, 475 foram para a área de segurança pública, 3.218 para a área de ciência e tecnologia e 9.891 para a cultura.



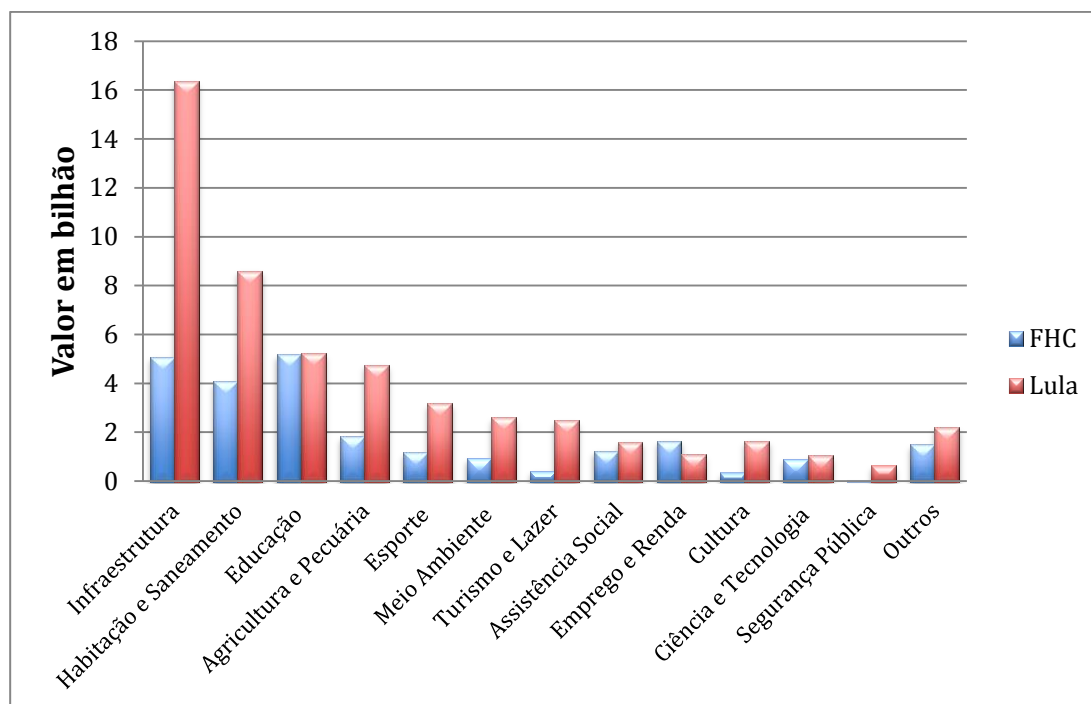
*Valores deflacionados pelo índice IPCA do IBGE calculado para julho de 2010.

Gráfico 2: Distribuição de TVU aos Municípios, por Política Pública (1995 a 2010)

Fonte: Banco de Dados TVU, UFMG, 2012.

No Gráfico 3 fica evidente que ao longo dos 16 anos analisados, o governo Lula beneficiou mais os municípios com recursos das TVU do que o governo de FHC, principalmente as políticas públicas de

infraestrutura e de habitação e saneamento. Sendo que, no caso da área de infraestrutura a diferença dos dois governos foi mais que três vezes (aproximadamente 5 bilhões de reais no governo FHC e 16 bilhões de reais no governo Lula), e na área de habitação e saneamento a diferença foi de duas vezes (aproximadamente 4 bilhões de reais no governo FHC e 8 bilhões de reais no governo Lula). As únicas semelhanças entre os dois governos se deu nas áreas de educação, em aproximadamente 5 bilhões de reais, e de ciência e tecnologia, em aproximadamente 1 bilhão de reais. Ressalta-se que as diferenças aqui encontradas entre os dois governos se deve a contextos políticos e econômicos diferentes, e por isso, deve-se considerar as distintas conjunturas e estruturas nos quais estes governos estavam inseridos. Entretanto, devido a complexidade e a abrangência dessa análise, isso foge ao escopo desse artigo.



*Valores deflacionados pelo índice IPCA do IBGE calculado para julho de 2010.

Gráfico 3: Distribuição de TVU aos Municípios, por Política Pública e Mandatos Presidenciais (1995 a 2002 - FHC, 2002 a 2010- Lula)

Fonte: Banco de Dados TVU, UFMG, 2012.

Como ficaram evidenciadas no capítulo anterior as regiões Nordeste e Sudeste foram as mais contempladas com os recursos das TVU, e segundo a Tabela 3, as áreas de infraestrutura, de habitação e saneamento e de educação foram as que receberam o maior volume de recursos nessas mesmas regiões, contemplando ao todo 27,89 bilhões de reais – aproximadamente 36% do valor total conveniado de 75,8 bilhões de reais. E assim se segue também nas demais regiões brasileiras, Centro-Oeste, Norte e Sul, aonde se pode ver que as áreas mais financiadas foram respectivamente, as de infraestrutura com 9,21 bilhões de reais (aproximadamente 12% do total conveniado), de habitação e saneamento com 3,97 bilhões de reais (aproximadamente 5,5% do total) e a de educação com 3,56 bilhões de reais (aproximadamente 4,5% do total).

A respeito das áreas que receberam menos recursos das TVU por região, destacamos, respectivamente, as áreas de ciência e tecnologia e de segurança pública na região Centro-Oeste; de ciência e tecnologia e

cultura na região Norte; de segurança pública e ciência e tecnologia na região Sul; de segurança pública e cultura na região Sudeste; e por fim, as áreas de segurança pública e ciência e tecnologia na região Nordeste.

Políticas Públicas	Centro-Oeste	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul
Infraestrutura	2,87	3,45	6,98	5,26	2,89
Habitação e Saneamento	1,31	1,20	4,62	4,18	1,37
Educação	0,90	1,20	4,13	2,72	1,46
Agricultura e Pecuária	0,76	1,10	1,59	1,76	1,36
Esporte	0,63	0,44	1,27	1,34	0,67
Meio Ambiente	0,44	0,27	1,01	1,29	0,52
Turismo e Lazer	0,29	0,26	0,75	1,08	0,54
Assistência Social	0,30	0,31	0,76	0,96	0,52
Emprego e Renda	0,17	0,28	1,01	0,97	0,31
Cultura	0,22	0,22	0,66	0,50	0,39
Ciência e Tecnologia	0,06	0,10	0,35	1,29	0,15
Segurança Pública	0,13	0,24	0,08	0,15	0,07
Outros	0,41	0,37	0,94	1,49	0,48
Total	8,48	9,45	24,15	22,99	10,73

*Valores deflacionados pelo índice IPCA do IBGE calculado para julho de 2010.

Tabela 3: Distribuição de TVU aos Municípios por Política Pública e Região (1995 a 2010)

Fonte: Banco de Dados TVU, UFMG, 2012.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como prerrogativa analisar as áreas de políticas públicas financiadas pelos recursos financeiros das transferências voluntárias da União aos municípios entre os anos de 1995 a 2010, período em que compreendeu dois mandatos dos presidentes FHC e Lula.

A discricionariedade presente na distribuição das TVU faz com que as mesmas sejam recursos atraentes para os municípios ampliarem seus gastos na implementação de políticas públicas. O trabalho então buscou identificar através de análise descritiva quais áreas de políticas públicas são financiadas por estes recursos e quais delas são mais privilegiadas, também se teve como propósito analisar a distribuição destes recursos entre os governos FHC e Lula, no intuito de detectar semelhanças ou diferenças na distribuição destes recursos nos dois governos. Por fim, em uma última análise, verificou-se a distribuição de cada política pública entre as regiões brasileiras, identificando quais regiões são mais beneficiadas por

estes recursos e em quais delas se concentra mais determinada política pública.

Os resultados encontrados apontam que as políticas públicas mais financiadas pelas TVU são aquelas que focam em infraestrutura, habitação e saneamento. O que se pode inferir que estes recursos possuem destino preferencial no investimento em obras públicas. Como foi analisado anteriormente, há uma grande concentração de recursos de TVU nas capitais dos estados e estas são as cidades com maior demanda por infraestrutura e apresentam-se com maior população. As TVU então, são utilizadas como fonte de implementação de políticas públicas ligadas à infraestrutura nestas cidades. Outra área de política pública que também se destacou na destinação das TVU foi a educação, no qual em 16 anos foram distribuídos aos municípios 10,41 bilhões de reais desses recursos. Isso demonstra que os governos FHC e Lula destinaram vultosa parte dos recursos de TVU para este tipo de política social.

Partindo para a distribuição das TVU entre as regiões, pode-se verificar que o Sudeste e o Nordeste foram os mais beneficiados por estes recursos. Ao todo se somaram 11,6 bilhões de reais nas áreas de infraestrutura, habitação e saneamento para o Sudeste. E o Nordeste liderou em relação à destinação das TVU para a educação em um total de 4,62 bilhões de reais.

Por fim, podem-se notar diferenças nos governos FHC e Lula na repartição de TVU aos municípios. O segundo presidente privilegiou os entes locais na distribuição destes recursos, especialmente em relação à infraestrutura. Pode-se notar semelhança apenas na repartição de recursos ligados à educação e à ciência e tecnologia. Entretanto, deve-se ressaltar que períodos e governos distintos são marcados por diferentes conjunturas econômicas; programas de governo e lógicas eleitorais; estrutura e funcionamento ministerial. Aspectos estes, que por serem complexos e abrangentes não são passíveis de captação nos limites deste artigo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. (2000), Lei Complementar Nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (2001). [Coleção Saraiva de Legislação]. (21a ed.). São Paulo: Saraiva.

_____. (2012), Portal da Transparência do Governo Federal. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Departamento de População e Indicadores Sociais. (2010).

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. (2012). Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php>. Acesso em 2013.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. (2007), Teorias da Federação e do Federalismo Fiscal: o caso brasileiro. *Texto para Discussão. nº 43*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL - STN. (1997), Instrução Normativa STN Nº 1, de 15 de janeiro de 1997. Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências.

SOARES, M. M. Repasses Financeiros e Voluntários da União aos Municípios Brasileiros: condicionantes políticos e sociais. 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. 2012.

WOOLDRIDGE, Jeffrey M. (2010), *Introdução à Econometria: uma abordagem moderna*. Thomson Learning. 4ª ed.