

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

Júnior Alberto Eckert

**AS DIFICULDADES ENFRENTADAS PELOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS
NA EFETIVAÇÃO DE CONVÊNIOS COM A UNIÃO: O CASO
PRÁTICO DA REGIÃO DO VALE DO TAQUARI**

Porto Alegre

2010

Júnior Alberto Eckert

**AS DIFICULDADES ENFRENTADAS PELOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS
NA EFETIVAÇÃO DE CONVÊNIOS COM A UNIÃO: O CASO
PRÁTICO DA REGIÃO DO VALE DO TAQUARI**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Diogo Joel Demarco

Tutor Orientador: Roberto Tadeu de Souza

Júnior

Porto Alegre

2010

Júnior Alberto Eckert

**AS DIFICULDADES ENFRENTADAS PELOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS
NA EFETIVAÇÃO DE CONVÊNIOS COM A UNIÃO: O CASO
PRÁTICO DA REGIÃO DO VALE DO TAQUARI**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentada ao Curso de Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de bacharel em Administração.

Aprovado em 10 de dezembro de 2010.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Diogo Joel Demarco

Prof. Fabio Bittencourt Meira

*In memoriam a Tereza Mantovani Fauri, uma
mulher humildade, portadora de infinita
sabedoria.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a toda equipe da Escola de Administração da UFRGS pelo empenho dedicado, em especial ao tutor-orientador Roberto Tadeu de Souza Júnior pela paciência e atenção disponibilizada, e ao amigo professor-coordenador Nilson Varella Rübenich pelo apoio e incentivo recebido durante o curso. Um agradecimento aos gestores municipais e servidores dos municípios de Arroio do Meio, Encantado e Lajeado pela contribuição dada neste estudo.

Um reconhecimento especial aos familiares, amigos, colegas e professores que ao longo desta jornada contribuíram para a chegada deste momento.

Muito Obrigado!

“Somos a memória que temos e a responsabilidade que assumimos. Sem memória não existimos, sem responsabilidade talvez não mereçamos existir”
José Saramago

RESUMO

As transferências voluntárias da União aos demais entes da federação vem ampliando nos últimos anos significativamente sua participação no financiamento de ações cooperadas. O presente trabalho consiste em um estudo de caso junto a municípios do Vale do Taquari/RS, buscando apresentar as principais dificuldades que vem sendo enfrentadas na efetivação dos convênios celebrados com a União por conta desta modalidade. Atualmente os convênios são o instrumento de transferência que apresentam o maior crescimento em volume de recursos nos orçamentos públicos. Os municípios brasileiros estão aumentando sua capacidade de investimento em políticas públicas através desta modalidade. Este modelo de transferência de recursos entre as esferas administrativas é relativamente novo, alicerçado pela Constituição Federal de 1988, e esta em pleno processo de expansão. Porém, os entes federados, especialmente os municípios vem sentindo dificuldades por conta disso. Entre os motivos a carência de profissionais junto aos órgãos responsáveis pela realização da análise dos convênios e acompanhamento da execução, a solicitação de documentos e estudos técnicos em diversos momentos no estágio de análise, a precária interlocução entre os agentes do município e os dos órgãos responsáveis pela análise quanto aos processos em tramitação e a demora na realização de estudos técnicos, visto a falta de profissionais na estrutura própria de funcionários.

Palavras-chave: Administração Pública, Transferências Voluntárias, Convênios, Descentralização Fiscal, Entes Federados

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Análise dos dados primários por categorias	32
---	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Carga tributária global e Divisão Federativa – 1960/2008	19
Tabela 2 -	Transferências intergovernamentais entre União e o Estado do Rio Grande do Sul e municípios gaúchos de 2004 a 2009	24
Tabela 3 -	Recursos transferidos pelo Estado do Rio Grande do Sul aos municípios em bilhões de reais empenhada/ajustada no ano	24
Tabela 4 -	Estágio de tramitação dos convênios formalizados nos anos de 2008 e 2009 no dia 01 de novembro de 2010	30
Tabela 5 -	Estágio do convênio X instrumento de formalização	30
Tabela 6 -	Período de formalização dos convênios/início da vigência	31

LISTA DE ABREVIATURAS

FEE – Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul

COREDE – Conselho Regional de Desenvolvimento

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentária

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

PPA – Plano Plurianual

SICONV – Portal dos Convênios do Governo Federal

CEF – Caixa Econômica Federal

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
2	TRANSFERÊNCIAS ENTRE UNIÃO E MUNICÍPIOS.....	16
2.1	A GESTÃO MUNICIPAL E O FINANCIAMENTO DAS AÇÕES PÚBLICAS	16
2.2	AS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS E A DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL BRASILEIRA.....	18
2.3	AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS.....	21
2.4	AS TRANSFERÊNCIAS NO ÂMBITO GAÚCHO.....	23
2.5	O CONVÊNIO E SUA EFETIVAÇÃO.....	26
2.6	CONCLUSÕES PARCIAIS	27
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	28
4	A SITUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO VALE DO TAQUARI NA EFETIVAÇÃO DOS CONVÊNIOS.....	29
4.1	SITUAÇÃO DOS CONVÊNIOS CELEBRADOS	29
4.2	PERCEPÇÕES DOS AGENTES RESPONSÁVEIS PELOS CONVÊNIOS	32
4.2.1	Estrutura a disposição.....	33
4.2.2	Tramitação dos processos.....	34
4.2.3	Conhecimentos sobre Programas Federais	38
4.3	SINTESE DAS ANÁLISES DOS DADOS PRIMÁRIOS E SECUNDÁRIOS	39
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	41
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	43
	ANEXO A – MODELO DE ENTREVISTA	44

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 trouxe a concepção de Estado de Bem Estar Social, promotor de políticas, voltadas à superação das desigualdades que sempre figuraram na realidade brasileira. Para efetivar esta promoção, o legislador constituinte, ao disciplinar a organização do Estado Brasileiro, expandiu as competências dos municípios no que se refere à prestação de serviços públicos. Ao mesmo tempo em que destinou à União a maior parcela de recursos oriundos da arrecadação tributária, criou mecanismos de distribuição dos recursos públicos federais a estes entes federados através das denominadas transferências governamentais.

As transferências governamentais além de terem papel importante na diminuição das disparidades da distribuição da arrecadação brasileira, são fundamentais para o financiamento das ações executadas pelos municípios. Estes repasses financeiros são realizados basicamente através de cinco formas de transferências: (i) constitucionais – elencadas na Constituição Federal; (ii) diretas ao cidadão – principalmente as relacionadas a Programas na área da assistência social; (iii) diretas ao Sistema Único de Saúde – conforme preconiza o artigo 198 da Constituição Federal e Lei Federal nº 8080 de 19 de setembro de 1990; (iv) e as voluntárias - que possuem uma discricionariedade da Administração Federal. De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000, artigo 25, entende-se por transferência voluntária "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."

Nas transferências voluntárias encontra-se presente a possibilidade de ampliação do orçamento dos municípios, pois os recursos transferidos não são precedidos de imposições e critérios constitucionais na distribuição dos valores. São recursos financeiros repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente às três esferas do Governo. Uma alternativa especialmente às municipalidades que se deparam cotidianamente com falta de recursos próprios para atender as necessidades básicas para o seu desenvolvimento urbanístico, social e

econômico, ampliadas pelo constante processo de urbanização e aumento populacional do seu território.

Embora seja uma das modalidades mais frequentes, estas transferências distinguem-se das demais por estarem ligadas diretamente ao planejamento de trabalho do Governo Federal através de programas definidos nas diretrizes orçamentárias, o que enseja que os municípios tenham uma afinidade com tais diretrizes. A consonância das políticas municipais com as áreas consideradas prioritárias pelo ente maior permitem maiores chances de sucesso na execução destas, conseqüentemente a realização da cooperação. O processo que efetiva esta forma de cooperação entre os entes é dado através da formalização do convênio, instrumento este que teve ampliado seu espaço no orçamento federal, especialmente a partir do segundo mandato da atual gestão governamental (2006 – 2010).

Com os avanços dos instrumentos de planejamento orçamentário, oportunizado principalmente pelo aprimoramento dos Planos Plurianuais (PPA) e das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), tornou-se possível aos Administradores Municipais à visualização dos programas governamentais existentes, bem como o acompanhamento da sua execução orçamentária.

Contudo, ainda existem dificuldades na efetivação dos convênios por parte dos municípios brasileiros, especialmente referente ao longo tempo para concretização do objeto proposto, o que acaba ocasionando em alguns casos a extinção da cooperação sem sua devida concretização, trazendo prejuízos a ambas as partes, e, em especial, a população que é a principal contemplada.

Os municípios de médio porte do Vale do Taquari tornam-se bastante representativos de tal situação, pois refletem a realidade de grande parte do interior do Estado do Rio Grande do Sul que, por não estarem localizados na região metropolitana de Porto Alegre, enfrentam dificuldades relacionadas à falta de políticas integradas de desenvolvimento regional.

Diante desse contexto e utilizando-se como objeto de análise a região supracitada o presente trabalho visa responder a seguinte pergunta de pesquisa: *Por que os municípios de médio porte do Vale do Taquari encontram dificuldades na efetivação de convênios nas transferências voluntárias da União?* Em linhas gerais, o trabalho irá investigar quais os principais motivos que tornam este processo moroso, e até mesmo impeditivo, aos municípios carentes destas parcerias para que consigam realmente efetivar a figura jurídica do convênio.

Assim sendo, o objetivo geral desse trabalho será verificar por que os municípios de médio porte do Vale do Taquari encontram dificuldades na efetivação de convênios nas transferências voluntárias da União. De maneira mais específica, serão objeto de análise os municípios de Arroio do Meio, Encantado e Lajeado, os quais figuram entre os de maior densidade populacional na região do Vale do Taquari, e pela facilidade de acesso às informações oportunizam uma coleta mais facilitada dos dados necessários à pesquisa.

Visando atender-se o referido objetivo geral, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- I - Analisar os processos de convênios em tramitação nos Executivos Municipais das localidades objeto desta pesquisa entre os anos de 2008 e 2009 que tratem de Projetos Governamentais com os municípios;
- II – Verificar como foram atendidas as condicionantes, requisitos específicos e tempo de tramitação do convênio até a prestação de contas.
- III – Investigar junto aos servidores municipais responsáveis pelo acompanhamento dos convênios a percepção acerca das dificuldades ora enfrentadas.

Estas transferências intergovernamentais vêm se constituindo em uma ótima maneira dos entes federados executarem ações públicas principalmente no âmbito municipal, as quais além de estarem mais próximas do cidadão permitem uma melhor aplicação do recurso, seja pelo alcance das ações frente às demandas sociais, seja pela participação da sociedade na sua fiscalização.

Embora o orçamento federal tenha dotado recursos para tal destinação, percebe-se a existência de entraves que acarretam um longo período entre a formalização da cooperação dos entes e a efetiva chegada dos recursos destinados ao financiamento das políticas públicas cooperadas.

Para discutir esta situação, neste capítulo introdutório são apresentados os aspectos relacionados ao problema de pesquisa, a definição e justificativa do tema. No capítulo 2 será abordada as transferências governamentais entre a União e os municípios, dividido nas seções sobre a gestão municipal e o financiamento das ações públicas (2.1); as transferências intergovernamentais e a descentralização do sistema fiscal brasileiro (2.2); as transferências voluntárias (2.3); as transferências no âmbito gaúcho (2.4); os estágios que compõem o processo do convênio (2.5); conclusões parciais (2.6). Os procedimentos metodológicos são

expostos no capítulo 3, e a análise dos dados coletados é apresentada no capítulo 4. Por fim, o capítulo 5 sintetiza as principais conclusões alcançadas e recomendações para melhoria na eficiência da tramitação e efetivação dos convênios.

2 TRANSFERÊNCIAS ENTRE UNIÃO E MUNICÍPIOS

A Constituição Federal de 1988 inovou o sistema fiscal no Brasil, alterando substancialmente a forma de distribuição dos recursos públicos no país. Esta mudança presente na relação federativa entre os entes públicos, ganha cada vez maior importância nos orçamentos públicos.

Nas seções a seguir será aprofundado um pouco do que representa esta ampliação das responsabilidades trazidas aos entes municipais devido à mudança fiscal, bem como a ampliação das relações intergovernamentais no financiamento das ações públicas, especialmente no que se refere à formalização de convênios de cooperação.

2.1 A GESTÃO MUNICIPAL E O FINANCIAMENTO DAS AÇÕES PÚBLICAS

Os municípios são a unidade gestora mais próxima do cidadão. É no âmbito local que as demandas e necessidades do povo se apresentam cotidianamente. Nesta esfera é que os problemas rotineiros são apresentados e exigem uma solução à população, que pela proximidade com o Poder Executivo e Legislativo, conseguem exercer um maior grau de cobrança.

Conforme Campello e Matias (2000, p. 21), “o poder local, por estar mais próximo dos problemas e por ser suscetível ao controle da sociedade, mostra-se mais adequado para atender as demandas sociais”.

O município é a menor unidade administrativa da federação, ocorrendo em seu espaço geográfico à produção de bens e serviços, circulação de mercadorias e onde são implementadas as ações públicas, sejam de origem das esferas federal ou estadual, ou mesmo municipal, ou ainda de origem privada. Então, é no município que existem as melhores condições para formação de um quadro nacional democrático, e onde podem ser geradas as

condições mais favoráveis de intervenção, já que está mais próximo dos problemas e é susceptível ao controle da sociedade. (CAMPELLO, 2000)

Bernardi (2006) enfatiza que o município é “unidade federativa, no mesmo nível dos Estados e do Distrito Federal”, amparado pelo art. 1º da Constituição Federal, assim como no art. 18 estabelecendo que:

a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos.... Sob este aspecto escreve Amélia Cohn (1998, p.153) que a Constituição de 1988 define os municípios como membros da Federação: é quando se passa, então a associar descentralização à municipalização, vinculando-a ao processo de autonomização das distintas esferas subnacionais entre si (...) tampouco estados e municípios vêm se revelando capazes de definir com precisão suas atribuições diante das cerca de trinta competências concorrentes lá estipuladas, a grande maioria delas na área social. (BERNARDI, 2006, p. 25)

A partir do Pacto Federativo, formulado pela Constituição Federal, convencionou-se que as políticas sociais de prestação de serviços seriam executadas em regime de mútua colaboração, entre as três esferas de governo. Exemplo disso está presente nas áreas da educação, através do Fundo de Valorização e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB, da saúde, por meio do Sistema Único de Saúde, e na assistência social, com o Programa Bolsa Família executado através do Cadastramento Único do Governo Federal. Em todas estas áreas, os municípios é que são os maiores executores das ações.

Por meio da evolução histórica percebe-se que os Municípios estão concentrando cada vez mais responsabilidade pela atuação governamental. Alguns exemplos são: a saúde, por meio dos regimes de gestão plena e semiplena; a educação, por meio da municipalização; os equipamentos urbanos e a política habitacional. O Município vem agregando atividades que, geralmente, eram responsabilidade dos Estados e da União. Essa tendência deve manter-se ou aumentar, devido à exaustão do modelo centralizado e da carência econômica das demais esferas governamentais. (CAMPELLO, 2000, p.22)

Aos municípios é cada vez maior as responsabilidades pela execução de serviços e planejamento de ações. A Lei Complementar n º 101, de 4 de maio de 2000 – LRF, reforçou a obrigatoriedade constitucional do planejamento de trabalhos da Administração Municipal ser realizado periodicamente por orçamentos anuais, que expressem as diretrizes de trabalho, o Estatuto das Cidades – Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, prevê que os gestores municipais tracem a política de desenvolvimento urbano, criando Planos Diretores, ou adequando os

existentes a situação real da cidade, recentemente a Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que dispõe sobre as responsabilidades pelo Saneamento Básico trouxe a responsabilidade pela destinação e tratamento dos resíduos gerados no âmbito geográfico. Situações estas que exemplificam a verdadeira ampliação de responsabilidades que são originadas, e que tem na figura dos prefeitos municipais os reais responsáveis pela execução destas ações.

Todas estas novas responsabilidades acarretam um aumento na despesa dos orçamentos municipais, que muitas vezes, por já estarem em grande parte comprometidos na execução das políticas públicas existentes não conseguem cumprir com estes novos compromissos unicamente com recursos próprios.

Uma saída a esta situação, e tantas outras que se apresentam, está no regime de colaboração com os demais entes, especialmente a União, permitindo o financiamento das ações, por meio da celebração de convênios.

Os convênios de cooperação entre os entes federados estão intrinsecamente previstos constitucionalmente, sendo os serviços públicos por gestão tratados no artigo 241 da CF, como gestão associada de serviços públicos, possibilitando que estes serviços e obras sejam financiados através das esferas superiores de governo através das transferências voluntárias.

Esta modalidade de financiamento das políticas tem um alto grau de discricionariedade, em virtude dos gestores superiores canalizam os recursos para áreas consideradas prioritárias ou de interesse aos seus planos de trabalho.

Desta forma, as transferências intergovernamentais são uma alternativa de financiamento aos gestores municipais, a fim de modificar-se a realidade, apresentando opções para resolução dos problemas que são impostos as municipalidades.

2.2 AS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS E A DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL BRASILEIRA

A Constituição Federal de 1988 consolidou no país um processo de descentralização fiscal no sistema federativo desenvolvido ao longo dos anos 80 no Brasil. Os municípios passaram a ter maior destaque na distribuição dos recursos arrecadados. Antes da atual Constituição, os entes municipais eram recebedores de recursos por meio das transferências

repassadas pela União aos estados, os quais faziam esta distribuição, basicamente através do Fundo de Participação dos Municípios. Isso somente foi possível devido aos municípios terem sido promovidos de unidades administrativas para o status de entes federados, passando a ter relativa autonomia e maior grau de responsabilidades.

Com este modo de descentralizar os recursos, manteve-se incorporado na forma de distribuição da arrecadação critérios voltados a equalizar as desigualdades fiscais das regiões brasileiras, mantendo aos estados e municípios com menor potencial arrecadatório fatia suficiente para desempenharem suas atribuições.

Apesar dessa descentralização ter diminuído substancialmente o volume de recursos da União, esta continuou figurando com a maior participação, e os municípios tiveram aumentadas sua fatia na distribuição da receita.

No ano de 1988, conforme a Tabela 1, do total arrecadado, a União ficava com 60,10% dos recursos, enquanto aos estados e os municípios competia 26,62% e 13,29% respectivamente. Já no ano de 2008, a participação dos entes municipais aumentou para 17,10%, enquanto estados e União tiveram uma diminuição para 25,20% e 57,70% respectivamente.

Tabela 1 – Carga tributária global e Divisão Federativa – 1960/2008 – Conceito abrangente (contas nacionais). Anos selecionados

Conceitos	Carga - % do PIB				Composição - % do Total			
	Central	Estadual	Local	Total	Central	Estadual	Local	Total
Arrecadação direta								
1988	16,08	5,74	0,61	22,43	71,69	25,59	2,72	100,00
2008	24,92	9,23	1,64	35,80	69,60	25,80	4,60	100,00
Receita disponível								
1988	13,48	5,97	2,98	22,43	60,10	26,62	13,29	100,00
2008	20,65	9,02	6,12	35,80	57,70	25,20	17,10	100,00

Fonte: adaptado de Antônio Granado e Ursula Dias Peres (2010, p. 22).

Para Sérgio Prado (2003) essa descentralização orçamentária foi dada principalmente como um processo de municipalização, haja visto que foram o nível de governo que tiveram sua participação na capacidade de gasto ampliada, e, conseqüentemente, a descentralização de encargos também tomou essa forma, ampliando as obrigações relativas à oferta dos serviços pelos municípios, buscando contemplar um conjunto de objetivos fundamentais previstos na Constituição Federal.

No Brasil, só parece haver um efetivo processo de descentralização no sentido de ampliação da participação dos municípios nos encargos e recursos. Do ponto de vista tanto da atribuição de encargos como da disponibilidade líquida de recursos, após transferências intergovernamentais, os governos estaduais têm hoje rigorosamente a mesma situação que tinham a vinte anos atrás. (PRADO, 2003, p. 43)

Aos entes federados são conferidas várias iniciativas arrecadatórias, assim como um compartilhamento no financiamento dos serviços, através de transferências constitucionais e voluntárias entre os entes. (GRANADO E PERES, 2010, p. 24) As medidas de arrecadação municipal própria podem ser expressas principalmente pela tributação de bens e de serviços realizados no espaço de domínio. Entre eles, o Imposto Territorial Urbano – IPTU, Imposto de Transmissão de Bens Imóveis – ITBI, Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, as taxas, contribuições de melhorias, e os Impostos Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS e de Propriedade de Veículos Automotores, que tem no Estado a competência arrecadatória, e o Fundo de Participação dos Municípios repassado pela União, que em alguns municípios é o maior dos valores de receita. (CAMPELLO, 2000 p. 70 a 75)

Granado e Peres (2010, p. 24) ressaltam ainda que a “concentração de poder no executivo federal contrasta com a convicção da importância do poder local e do processo de municipalização das políticas públicas empreendidos nas últimas duas décadas.”

As transferências entre as diferentes esferas de governos são designadas como transferências intergovernamentais, e são divididas basicamente em¹:

- Transferências constitucionais, descritas na Constituição Federal, especialmente nos artigos 60 e 159, destacando-se entre as principais os Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e dos Municípios (FPM), e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).
- Transferências diretas ao cidadão, as quais estão relacionadas a programas que concedem benefício monetário continuado, sob forma de transferência de renda diretamente à população-alvo da ação.

¹ Conforme glossário do Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União (CGU), disponível em <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/glossario/DetailGlossario.asp?letra=>>. Acesso em: 21 ago. 2010.

- Transferências diretas ao SUS, que compreendem as ações e serviços do Sistema Único de Saúde, o qual possui gestão compartilhada entre os entes federados, sendo o repasse realizado na modalidade fundo a fundo, em contas individualizadas.
- Transferências voluntárias, que expressam os recursos financeiros repassados pela União em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares cuja finalidade seja a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente às esferas de governo.

Podem ser consideradas ainda como uma modalidade de transferência, os recursos que por conta do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, disciplinado pela Lei Federal nº 11.578, de 26 de novembro de 2007, transferem recursos financeiros aos entes da federação, visto que as condicionantes para a cooperação difere-se um pouco das demais modalidades de transferências.

Apesar de todas as esferas governamentais terem ampliado sua arrecadação tributária, elevando a carga incidente no PIB de 22,43% em 1988 para 35,80% em 2008 conforme demonstrado na Tabela 1, o financiamento das ações públicas continua esbarrando cotidianamente na falta de recursos, e conseqüentemente, na dotação orçamentária. Como alternativa a esta situação, estão às transferências voluntárias, que vem ampliando os repasses federais aos demais entes federados.

2.3 AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Na atual conjuntura brasileira as transferências governamentais vêm ocupando espaço importante no fomento e desenvolvimento dos municípios e dos Estados, já que propiciam ao agente municipal a realização de ações importantes, que muitas vezes ensejam recursos elevados, e não seria possível de outra maneira, ou representaria grande ônus frente aos cofres municipais e estaduais.

Na modalidade voluntária, assim como nas em decorrência do PAC, está presente a discricionariedade do ente federal, facultando ao Administrador federal a opção por realizar ou não uma ação cooperada com os demais entes. Tal forma pode ser considerada como a execução do programa de governo da Administração, já que estas são estabelecidas a partir da

vontade de agir gestor federal. Assim como as demais transferências, são previstas no planejamento de trabalho da União, através do Plano Plurianual PPA, e principalmente na Lei de Diretrizes Orçamentárias LDO, que regem as ações a serem executadas durante determinado exercício financeiro.

Na formulação do orçamento anual da união é prevista a dotação orçamentária a ser destinada à execução dos Programas, os quais podem ter a garantia de reserva de recursos por meio das emendas parlamentares dos Deputados Federais e Senadores, oportunizando a estas municipalidades a contemplação orçamentária necessária. Mediante o planejamento orçamentário, formulado a partir das necessidades existentes do período, criam-se os Programas a serem desenvolvidos a partir da cooperação entre os entes federados, permitindo que a União concretize seu planejamento de trabalho e atenda as necessidades do cidadão sem ter que necessariamente ser a executora direta das ações. Após a criação dos Programas, e a sua regulamentação em nível nacional, o mesmo é tornado público, momento em que os entes que atendem os requisitos exigidos formalizam seu interesse, apresentando manifestação, o que naturalmente traz mais chances de aprovação aos municípios que propõe convênios em áreas consideradas também prioritárias pelo governo federal.

Estas transferências estão previstas na legislação federal, principalmente no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007 que Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e na Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008 que normatiza as transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. De acordo com estes dispositivos, as transferências entre a administração federal e a municipal podem ser concretizadas de duas formas: convênios ou contrato de repasse.

Conforme o Decreto nº 6.170, os convênios são designados como o

acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e que tenha como partícipe órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação (Decreto nº 6.170, Art. 1º, § 1º, I)

Enquanto os contratos de repasse são considerados os instrumentos através do qual a

transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, atuando como mandatário da União. Nos casos em que o objeto seja a realização de obras, e o concedente não disponha de estrutura para fiscalização e acompanhamento, é obrigatório que seja adotado a utilização de contrato de repasse. (Decreto 6.170)

O Decreto 6.170 também veda a celebração de convênios e contratos de repasse entre a União e municípios quando o valor seja inferior a R\$ 100.000,00, mas permite o consorciamento entre os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta dos municípios, assim como a celebração destes instrumentos quando englobar “vários programas e ações federais a serem executados de forma descentralizada, devendo o objeto conter a descrição pormenorizada e objetiva de todas as atividades a serem realizadas com os recursos federais”.(Decreto 6.170)

Neste trabalho a nomenclatura de convênio será utilizada para designar as formas convênio e contrato de repasse, seguindo-se a interpretação dada pela literatura disponível sobre o tema.

A legislação criou ainda a obrigatoriedade de todo o processo relativo à transferência, como celebração, liberação de recursos, acompanhamento da execução e a prestação de contas serem registrados no Portal de Convênios do Governo Federal SICONV, disponível no sitio www.convenios.gov.br. Neste portal eletrônico é realizada a divulgação de todos os Programas existentes relativos a convênios, assim como o chamamento público dos interessados em apresentar propostas, centralizando as informações relativas a execução das etapas dos convênios, possibilitando maior acompanhamento e fiscalização por parte dos governos e sociedade.

Atualmente estas transferências estão promovendo a ampliação dos orçamentos estadual e municipais no Rio Grande do Sul, o que tem propiciado aos gestores locais a melhoria e aumento das ações públicas.

2.4 AS TRANSFERÊNCIAS NO ÂMBITO GAÚCHO

A cooperação entre os entes federados vem consolidando-se cada vez mais como a forma de financiamentos das ações públicas que mais cresce nos municípios. A Tabela 2 evidencia a evolução das transferências intergovernamentais realizadas pela União ao Estado do Rio Grande do Sul e aos municípios gaúchos entre os anos de 2004 e 2009:

Tabela 2 - Transferências intergovernamentais entre União e o Estado do Rio Grande do Sul e municípios gaúchos de 2004 a 2009

ANO	GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (R\$)	MUNICÍPIOS GAÚCHOS (R\$)	TOTAL TRANSFERIDO (R\$)
2004	2.035.541.696,36	3.148.236.714,53	5.183.778.410,89
2005	2.247.511.505,59	3.645.449.152,18	5.892.960.657,77
2006	2.706.304.662,09	4.268.676.684,24	6.974.981.346,33
2007	3.062.579.726,59	5.001.583.543,19	8.064.163.269,78
2008	3.538.071.405,66	5.920.761.551,63	9.458.832.957,29
2009	3.539.493.773,95	5.991.096.353,09	9.530.590.127,04

Fonte: Controladoria Geral da União - Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br>>. Acesso em: 28/ jul. 2010.

Tabela 3 – Recursos transferidos pelo Estado do Rio Grande do Sul aos municípios em bilhões de reais empenhada/ajustada no ano

ANO	Transferências aos municípios gaúchos
2004	2.458.405
2005	3.316.561
2006	3.473.862
2007	3.638.888
2008	4.361.111
2009	4.630.321

Fonte: Fundação de Economia e Estatística do RS, baseada na Execução Orçamentária dos Recursos do Tesouro do Estado no mês de dezembro de cada período. Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br/feedados/consulta/sel_modulo_pesquisa.asp>. Acesso em: 28 jul. 2010.

Da mesma forma, os recursos repassados pelo Estado aos municípios também tiveram uma gradual elevação neste período, conforme as informações trazidas na Tabela.

Percebe-se que ambas as Tabelas indicam a elevação no valor repassado pela União aos Estados e municípios, bem como do ente estadual a estes últimos. Embora estes valores expressem o total de transferências repassadas intergovernamentalmente, englobando as de caráter constitucionais, incluem as de caráter discricionário, ou seja as transferências voluntárias.

Os principais beneficiados por estas transferências são os municípios que agregam a sua receita própria cerca de mais de 12% da arrecadação total para suas receitas disponíveis. O que propicia um aumento nos orçamentos municipais, permitindo que os gestores locais executem ações públicas que até então não seriam possíveis sem este incremento orçamentário. (GRANADO e DIAS, 2010)

A região do Vale do Taquari é formado por 36 municípios², distribuídos em uma área geográfica de 4.821,1 km², e possuía uma população de 320.888 habitantes, no ano de 2008, sendo que destes, 106.426 residiam nos municípios a serem analisados. No exercício financeiro daquele ano, a região figurou como o 7º maior orçamento público regional do RS, alcançando um montante de R\$ 573.356.418 milhões.³

Durante os anos de 2008 e 2009, foram publicados 219 convênios celebrados entre os municípios de abrangência do COREDE Vale do Taquari, sendo 158 firmados no primeiro ano e 61 no segundo, somando ao todo R\$ 18.778.787,35 conveniados. Porém, deste valor, chegaram até o mês de julho de 2010 aos cofres municipais o montante de R\$ 13.490.800,20, visto que somente 154 convênios foram concluídos, e 18 tiveram liberações parciais.⁴ Existindo ainda 47 convênios que foram promulgados, mas que ainda não tiveram a liberação de recursos.

² Conforme composição dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES.

³ Dados anuais por unidade geográfica obtidos na Fundação de Economia e Estatística do RS, baseada na Execução Orçamentária dos Recursos do Tesouro do Estado no mês de dezembro de cada período. Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br/feedados/consulta/menu_consultas.asp?tp_Pesquisa=var_REM>. Acesso em: 28 jul. 2010.

⁴ Conforme consulta ao Portal da Transparência sobre Convênios efetuados entre a União e os estados e municípios. Disponível em <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/convenios>>. Acesso em: 03 ago. 2010.

Portanto, existem 47 convênios que ainda estão em tramitação, ou que foram extintos, em alguma dos estágios processuais que compõem o processo de formalização e efetivação desta parceria.

2.5 O CONVÊNIO E SUA EFETIVAÇÃO

As dificuldades enfrentadas pelos municípios em efetivar estes mecanismos de cooperação está ligada ao processo administrativo que compõe os convênios. Por ensejarem uma relação entre entes diferentes, estes estágios adquirem uma conotação estreitamente ligada à burocracia.

Segundo o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007 e a Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008, os estágios processuais dos convênios podem ser distinguidos em proposição, celebração/formalização, execução e prestação de contas. A seguir adentrar-se-á um pouco sobre cada um desses estágios.

A proposição é realizada a partir da apresentação da proposta de trabalho no SICONV, em conformidade com o programa e diretrizes disponíveis no Programa.

Depois de contemplado todos os requisitos exigidos pela LRF (2000) pela municipalidade, é formalizado a parceria por meio de documento que expressa todas as obrigações de ambas as partes, União e município, prevendo entre outros, a contrapartida, a execução do objeto, bem como as formas de fiscalização, e em se tratando de contrato de repasse a destinação dos bens adquiridos para execução da obra, caso haja. Esta celebração é precedida de análise e manifestação conclusiva dos setores técnico e jurídico do órgão concedente ou contratante, segundo suas respectivas competências, quanto ao atendimento das exigências formais e legais, podendo haver modificações quanto ao conteúdo depois de celebrado através de Termos Aditivos, com o consentimento de ambas as partes. O responsável pela assinatura é o prefeito municipal e a autoridade responsável pelo órgão federal, nos casos em que não haja delegação, devendo o município notificar a Câmara Municipal da celebração do instrumento e a posterior liberação dos recursos, bem como os atos serem incluídos no SINCOV.

Formalizada a celebração os municípios passam a executar o planejamento do convênio, estabelecidos no Plano de Trabalho aprovado, sendo em muitos casos o valor conveniado liberado em parcelas, de acordo com o cronograma de trabalho proposto.

Ao final da execução do objeto do convênio, os municípios realizam a prestação de contas da utilização dos recursos recebidos, devendo comprovar sua destinação, bem como a concretização do objeto, nos prazos estipulados no próprio instrumento celebrado. Esta responsabilidade transcende a gestão de governo, devendo o gestor sucessor prestar contas dos convênios celebrados pelo seu antecessor.

2.6 CONCLUSÕES PARCIAIS

Considerando as informações expostas nas seções anteriores, percebe-se que a evolução das transferências voluntárias, expressadas pela ampliação gradual da presença dos convênios, tem consolidado no sistema fiscal brasileiro um aumento aos orçamentos municipais. Porém, esta forma de transferência financeira é permeada por um processo burocrático, que exige, além do atendimento das condicionantes, a constante atualização das informações. Possivelmente, as maiores ocorrências de dificuldades e atrasos na formalização dos convênios estejam presentes em virtude da precária estrutura dos municípios enquanto setores dotados de estrutura técnica e articulação destes com as demais secretarias e órgãos das Administrações Municipais, fazendo com que as informações e providências a serem tomadas demandem maior tempo, assim como a distância entre os órgãos municipais e os setores federais responsáveis pelas análises dos processos.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa será realizada no método estudo de caso, visto que “investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real” (Yin, 2010, p. 39), sendo utilizada uma abordagem qualitativa, buscando explorar junto aos órgãos da administração municipal nos municípios de Arroio do Meio, Encantado e Lajeado os principais motivos que geram dificuldades na efetivação de convênios nas transferências voluntárias da União.

As informações serão coletadas através de dados primários e secundários. Os dados primários serão obtidos mediante a aplicação de entrevistas semi-estruturadas com perguntas abertas junto ao servidor responsável pelo acompanhamento dos convênios, buscando retratar a percepção dos mesmos acerca das dificuldades ora enfrentadas.

Os dados secundários serão coletados a partir dos processos inscritos pelo município no SICOVN, os quais tenham sido propostos nos anos de 2008 e 2009, mediante a análise do estágio de tramitação que o mesmo encontra-se, bem como o tempo dispendido nesta tramitação e o atendimento das condicionantes previstas no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007 e na Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008. Após serão tabelados por ordem cronológica das proposições por município e posteriormente analisados.

A amostra estudada são os servidores municipais responsáveis pelo acompanhamento dos convênios nos municípios estudados.

As análises dos dados serão realizadas mediante a triangulação entre os dados secundários e primários, buscando comparar as dificuldades sob a ótica do processo de tramitação e a estrutura administrativa a disposição para acompanhamento dos convênios na municipalidade.

4 A SITUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO VALE DO TAQUARI NA EFETIVAÇÃO DOS CONVÊNIOS

As dificuldades apresentadas para efetivar os convênios formalizados no Vale do Taquari foram levantadas a partir de informações coletadas junto aos municípios e na União. Primeiramente são apresentados os dados secundários relativos ao estágio atual dos convênios formalizados pelos municípios de Arroio do Meio, Encantado e Lajeado. É importante salientar que tais informações são relativas aos processos que tiveram o convênio firmado no período de 1º de janeiro de 2008 a 31 de dezembro de 2009. Em seguida são retratadas as percepções dos funcionários dos setores responsáveis pelo acompanhamento dos convênios no âmbito municipal acerca do atual Sistema de Convênios da União – SICONV, a partir das informações coletadas junto aos municípios integrantes da amostra. Posteriormente são realizadas síntese das análises dos dados primários e secundários.

4.1 SITUAÇÃO DOS CONVÊNIOS CELEBRADOS

Os dados da amostragem foram coletados junto ao Portal da Transparência, que é o Sistema Federal responsável pela divulgação dos convênios da União. As informações foram tabeladas e são analisadas na totalidade da amostra.

Os municípios que fazem parte da amostra, no período de 2008 e 2009, formalizaram o universo de 45 convênios, nos quais figuram como Concedente a União e Conveniente as municipalidades. Esses convênios possuem objetos propostos diversos, e somam a importância de R\$ 8.838.341,22.

Conforme dados deste Portal, do montante conveniado com os municípios integrantes da amostragem, até o dia 31 do mês de outubro de 2010, foram liberados R\$ 4.684.428,99, o que representa pouco mais da metade de todo o valor conveniado nos anos analisados. Na tabela 4 é exposto o estágio de tramitação em que estes processos estão atualmente.

Analisando-se a tabela percebe-se que em 17 situações o recurso referente ao convênio já foi repassado na sua totalidade aos entes municipais, sendo que destes 6 são relacionados ao exercício de 2008. Em 8 dos convênios os recursos já tiveram uma parte repassada, de acordo com o cronograma de desembolso previsto no projeto celebrado.

Tabela 4 – Estágio de tramitação dos convênios formalizados nos anos de 2008 e 2009 no dia 01 de novembro de 2010

ESTÁGIO DO CONVÊNIO	2008	2009	NO PERÍODO
Em análise da proposta	5	15	20
Em execução, na qual houve liberação parcial de recursos	3	5	8
Já executados ou com liberação total de recursos	6	11	17
Total	14	31	45

Fonte: Controladoria Geral da União - Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em: <www.transparencia.gov.br/convenios>. Acesso em: 01 nov. 2010.

Entretanto, há 20 processos em tramitação junto aos órgãos concedentes que ainda não tiveram liberada nenhuma parcela de recursos, dos quais 16 estão relacionados a contrato de repasse e em 4 o instrumento do convênio, conforme observado na tabela 5.

Tabela 5 – Estágio do convênio X instrumento de formalização (continua)

ESTÁGIO DO CONVÊNIO	2008		2009	
	CONVÊNIOS	CONTRATO DE REPASSE	CONVÊNIOS	CONTRATO DE REPASSE
Em análise da proposta	3	2	1	14
Em execução, na qual houve liberação parcial de recursos	0	5	1	2
Executados ou com liberação total de recursos	4	7	1	5

Tabela 5 – Estágio do convênio X instrumento de formalização (conclusão)

ESTÁGIO DO CONVÊNIO	2008		2009	
	CONVÊNIOS	CONTRATO DE REPASSE	CONVÊNIOS	CONTRATO DE REPASSE
Total	7	14	3	21

Fonte: Controladoria Geral da União - Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em: <<http://www.transparencia.gov.br/convenios>>. Acesso em: 01 nov. 2010.

Analisando as informações percebe-se uma elevação na participação dos contratos de repasse como instrumento de execução das políticas federais nos municípios, ampliando a presença entre as formas de conveniamento entre os entes. Ambas as modalidades apresentam ritmo processual de tramitação semelhante, sem demonstração que indique existir diferenças que configurem agilidade maior a determinado instrumento.

Observando a tabela 6, percebe-se que a vigência dos convênios na maior parte iniciou no último trimestre do exercício financeiro correspondente a apresentação da proposta inicial. No ano de 2008 a metade dos 22 convênios assinados iniciaram sua vigência no 4º trimestre, sendo que destes 10 são alusivos ao mês de dezembro. Já no ano de 2009, a totalidade dos 23 convênios celebrados foram formalizados no mês de dezembro.

Tabela 6 – Período de formalização dos convênios/início da vigência

PERÍODO MENSAL	2008	2009
1º Trimestre	1	0
2º Trimestre	2	0
3º Trimestre	8	0
4º Trimestre	11	23
Mês de dezembro	10	23
Total de convênios	22	23

Fonte: Controladoria Geral da União - Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em: <<http://www.transparencia.gov.br/convenios>>. Acesso em: 01 nov. 2010.

Estes dados sugerem que se apressou a análise e apreciação das proposições pelo concedente a fim de realizar a assinatura dos respectivos contratos ainda durante o exercício

orçamentário. Tal prática é utilizada rotineiramente para que os recursos disponíveis no Orçamento sejam empenhados, visto que ao findar o ciclo orçamentário não é mais possível esta realização, e conseqüentemente a proposta em tramitação é extinta.

4.2 PERCEPÇÕES DOS AGENTES RESPONSÁVEIS PELOS CONVÊNIOS

As informações foram levantadas a partir da análise de conteúdo das respostas recebidas dos servidores responsáveis pelo acompanhamento dos estágios do convênio. As respostas foram agrupadas em 3 categorias, com o objetivo de analisar a estrutura que os municípios dispõem para conveniar com a União, a percepção que os entrevistados tem acerca da tramitação processual junto ao Concedente, e o conhecimento dos órgãos sobre os Programas Federais existentes, especialmente quanto ao plano de aplicação de recursos da esfera federal. Entre estas categorias, foram agrupadas as respostas apresentadas as 12 perguntas que orientaram a coleta, as quais estão expressas no Quadro 1.

PERGUNTAS*	CATEGORIA PRINCIPAL	PALAVRAS CHAVES
1, 2, 3 e 4	Estrutura	Órgão específico; Secretaria do Planejamento; 2 a 3 servidores; Setor de Projetos; Presença de cargos comissionados; Servidores concursados; Mais de 5 anos; Nível superior; Sala própria; Técnicos de outras secretarias.
5, 6, 7, 8, 9 e 10	Tramitação dos Processos	Informações e estudos técnicos solicitados aos poucos; Demora no retorno sobre o material encaminhado; Propostas não analisadas; Demora na GEDUR; SICONV; e-mail; telefone; Interferência política; Articulação; Atenção necessária; Rotação dos técnicos; Tramitação diferenciada; Alto grau de condicionantes; Carência de Recursos Humanos; GEDUR de Caxias do Sul; Documentos dispersos.
11 e 12	Conhecimentos de Programas	Superficial; Desconhecimento; Editais; SICONV; Gabinete Parlamentares; Emenda Parlamentar; Comunicados; Notícias; E-mail.

Quadro 1 - Análise dos dados primários por categorias
OBS(*) As perguntas encontram-se disponíveis no Anexo I

4.2.1 – Estrutura a disposição

De acordo com a entrevista, percebe-se que os municípios integrantes da amostra contam em sua estrutura funcional com funcionários designados para desempenhar todo acompanhamento dos estágios dos convênios. As ações compreendem desde a elaboração do projeto inicial, o abastecimento das informações solicitadas pelo Conveniente até a execução do objeto e posteriormente a prestação de contas.

Na amostra analisada, em dois municípios os servidores estão lotados em setores específicos para esta atividade, estando em ambos o órgão vinculado diretamente a Secretaria do Planejamento. Nestes é predominante a presença de servidores de carreira do quadro funcional, os quais respondem pela área. As designações dos órgãos são “Setor de Projetos” e “Equipe de Projetos Especiais”, estão presentes na organização a mais de 5 anos. Isso pressupõe que estas Administrações estão estruturadas tecnicamente, e que ao longo do tempo de existência passaram por adaptações com vistas à melhoria do processo desempenhado. No outro município da amostra, as funções são desempenhadas diretamente por agentes políticos, no caso Secretários Municipais que acumulam também a responsabilidade de desenvolver estas atividades concomitantemente com as inerentes a função que ocupam. Tal situação sugere que não exista uma cultura interna consolidada de trabalhos nesta área num único setor, sendo os conhecimentos e aprendizados gerados permanecidos unicamente com os servidores envolvidos diretamente, no caso agentes políticos.

A este respeito, percebe-se que existe um entendimento de que as pessoas ligadas à área tenham um vínculo de estabilidade e transcendam as mudanças de governo.

“O adequado seria que os que lidam com a área fossem concursados, pois ai muda a Administração e os projetos, o trabalho, continua. Muitas vezes acontece inclusive do funcionário trocar de emprego, não pela remuneração, mas em vista da permanência no cargo não ser garantida [...]” (Entrevistado B)

Esse vínculo de estabilidade dos servidores na função propicia que os conhecimentos adquiridos e o aprendizado obtido permaneçam de fato neste órgão, de forma a oportunizar

melhor preparo profissional dos agentes responsáveis, e a consolidação de uma cultura organizacional específica da área.

Administrativamente, identifica-se uma restrição na capacidade de autonomia do órgão face sua vinculação a secretarias internas, pois muitas das decisões não competem a esta.

“Estamos vinculados a Secretaria do Planejamento [...] mas para muitas das decisões temos que nos reunir com outros secretários, ou com o prefeito, e eles é quem nos dizem quais as áreas e de que forma devemos apresentar o projeto [...] quando o recurso é destinado a atender entidades do município, realizamos o processo [...].”
(Entrevistado A)

A vinculação do órgão a uma secretaria específica é vista como inadequada, pois o mesmo relaciona-se com diferentes áreas da Administração e inclusive da sociedade, o que acaba criando certa rigidez, principalmente pela necessidade da permissão do chefe do executivo. Este fato acaba contribuindo para uma burocratização mais rígida, já que é elevado o grau de hierarquização da mesma.

Os pesquisados, na sua totalidade, possuem nível de escolarização superior, embora em apenas um dos casos o servidor concluiu a graduação. Este fato demonstra um preparo no que tange ao conhecimento acerca da Administração Pública, já que na maioria dos casos, o curso era ligado à área.

Em toda a amostra, verificou-se a presença de funcionários e servidores técnicos no quadro de funcionário das secretarias municipais. Aos mesmos cabe além das tarefas pertinentes a função cotidiana, auxiliar e subsidiar a tarefa relativa à elaboração técnica das propostas, planos de trabalho e estudos necessários aos convênios. Esta relação facilita o acesso da Administração aos técnicos já que integram a mesma estrutura organizacional.

4.2.2 – Tramitação dos processos

Quanto as dificuldades levantadas, junto aos pesquisados, pela morosidade de tramitação dos estágios processuais estão as solicitações pela Concedente de documentos,

informações, ou alterações no plano de trabalho e estudos técnicos especializados, os quais ocorrem em momentos diversos, aumentando o tempo de análise dos Concedentes.

Embora a estrutura administrativa municipal conte com profissionais técnicos de diversas áreas, quando solicitados estudos técnicos de especialidades não dispostas na administração, existe a contratação de profissionais liberais ou empresas privadas para atender necessidades específicas. Nos casos em que esta contratação supera o valor legal para dispensa de processo licitatório, exigindo sua realização, acabam contribuindo para ampliar o tempo dispendido pelo município no retorno das exigências a Concedente, ocasionando conseqüentemente aumento no tempo para efetivação da parceria.

Percebe-se que existe, em alguns casos, carência de profissionais responsáveis pela análise técnica pela Concedente frente a demanda apresentada, o que é considerado como um dos “gargalos” responsáveis pela demora na efetivação dos convênios. Esta carência é verificada especialmente quando o instrumento utilizado é o contrato de repasse, no qual a Caixa Econômica Federal - CEF exerce a função delegada pelo Conveniente de mandatária para analisar e acompanhar os processos.

Na qualidade de mandatária, a CEF realiza esta delegação de responsabilidades a partir das Gerências Regionais, as quais estão presentes em todo território brasileiro, estando dotadas de funcionários com qualificação técnica necessária para proceder de forma minuciosa a análise, e posterior acompanhamento.

*“A Caixa Econômica realiza uma análise minuciosa para iniciar a liberação dos recursos. Realizam uma série de exigências durante o processo, entre certidões e estudos técnicos, que muitas vezes temos que contratar em profissionais fora da Administração, aumentando ainda mais o tempo de tramitação por conta da demora na entrega do estudo [...] mas, para nós e para o prefeito isso tranquiliza, pois não deixa irregularidades para apontamentos pelo Tribunal de Contas.”
(Entrevistado C)*

Observa-se que existem Gerências em que a tramitação é mais ágil em vista do maior número de técnicos frente ao número de processos para análise, especificamente se comparado os municípios da amostra pertencentes a Gerência da CEF de Porto Alegre que possuem maior tempo de análise do que os pertencentes a Regional de Caxias do Sul.

“A gente percebe que a demanda é grande demais para os técnicos que a Gerência de Porto Alegre dispõe para analisar os processos [...] são muitos municípios para serem analisados [...]” (Entrevistado C)

“[...] a Regional de Caixa de Caxias do Sul é bem acessível [...] temos o telefone do gerente responsável pelo acompanhamento. Você faz contato e naquilo que lhes cabe nos auxiliam, seja por telefone ou agendando uma visita.” (Entrevistado B)

Porém, a percepção quanto à relação entre municípios e a delegada é vista pelos entrevistados como mais acessível do que as situações que o conveniente realiza a análise por intermédio de sua própria estrutura. Isto ocorre devido a CEF estar mais próxima dos municípios, ocorrendo uma relação mais humanizada, a qual é propiciada pelo relacionamento direto dos servidores com os responsáveis pela análise, diferentemente do que quando é dada junto aos técnicos dos ministérios, que pela própria conotação de distância, acaba tendo menor grau de humanização e auxílio.

“Os técnicos da Caixa realizam encontro com os municípios para repassar as orientações sobre os procedimentos. Nestes momentos é possível conversar e tirar dúvidas diretamente com quem faz a análise.” (Entrevistado C)

“Os canais de comunicação são distantes, e muitas vezes você não consegue fazer contato com o responsável pelo acompanhamento do projeto em Brasília, e acaba se auxiliando com outro técnico [...] o ideal é quando quem está fazendo o acompanhamento (do processo) lhe atende, pois então ele já conhece, e auxilia para sanar as pendências.” (Entrevistado A)

Importa salientar que, muito dos convênios em tramitação são oriundos da garantia do recurso consignado no Orçamento Geral da União, por meio das emendas parlamentares conquistadas principalmente pela relação de proximidade existente entre o Chefe do Executivo Municipal e o Parlamentar autor da emenda. Esta modalidade permite um alto grau de discricionariedade quanto ao objeto do convênio, que normalmente é voltado a atender ações consideradas prioritárias pela Administração.

Apesar de haver garantia da existência do recurso no orçamento federal, os processos relativos às emendas parlamentares tiveram tramitação idêntica aos demais convênios

formalizados. Tal situação sugere que todos os processos formalizados tem o mesmo grau de análise quanto as condicionantes necessárias para a execução do objeto proposto. Embora a formalização seja muito inferior quando não existe consignação específica de recursos no orçamento federal ao município.

“[...] apresentamos várias propostas no SICONV para captar recursos, mas foram em poucos que tivemos resposta quanto a sua aprovação [...] somente as de emenda parlamentar que foram aprovados.” (Entrevistado A)

O empenho do servidor municipal responsável junto aos técnicos que fazem o acompanhamento do processo, de forma permanente é vista por parte dos entrevistados como algo importante para agilizar a tramitação, assim como a articulação com técnicos dos próprios ministérios ou gabinetes de parlamentares federais.

“[...] tem que estar articulado. Ter contatos em Brasília nos Ministérios, nos gabinetes de deputados, na Caixa Econômica. Não dá para ficar parado, tem que ficar indo atrás, pressionando e resolvendo o que tem que ser resolvido o quanto antes [...]” (Entrevistado B)

Percebe-se também que os órgãos municipais responsáveis pela área acabam recebendo um acúmulo de atribuições à medida que suas forças laborais são canalizadas ao atendimento de outros assuntos de interesse da municipalidade, os quais não estão ligados diretamente ao tema convênios. Isto acaba inibindo-os, muitas vezes, que realizem um acompanhamento mais incisivo dos processos em tramitação, bem como no aprofundamento do conhecimento sobre os programas existentes.

Outra questão presente está na dependência existente entre estes órgãos e os demais setores da Administração, principalmente para atendimento das exigências técnicas apresentadas para conveniar.

“[...] muitas vezes o prazo expira em poucos dias, e então temos que correr contra o tempo para montar o projeto. É o secretário de determinado secretaria, é o vice prefeito, o engenheiro, todos fazem o que podem para atender todas as solicitações. E aí conseguimos apresentar em tempo.” (Entrevistado B)

Mas, este envolvimento de diferentes áreas, pode acabar ocasionando demora maior no envio de solicitações, visto que a demanda de trabalho não é diminuída, e sim aumentada com a absorção destas novas atividades.

4.2.3 – Conhecimentos sobre programas federais

No que tange ao plano federal de aplicação de recursos, expresso nas ferramentas de planejamento orçamentário da União é superficialmente conhecido por todos os entrevistados, não existindo um aprofundamento maior das informações. Este fato, de certa forma restringe a capacidade de articulação do planejamento municipal com o do nível federal, pois o aprofundamento permite que os municípios tracem suas políticas municipais em consonância com as ações federais, potencializando as possibilidades de execução de políticas compartilhadas, especificamente aquelas elencadas como prioritárias pela União.

Acerca dos Programas Federais, percebe-se que o conhecimento sobre estes é dado especialmente pelo acompanhamento das informações divulgadas através dos editais no SICONV, e quando da contemplação do município através de destinação de emenda orçamentária por parlamentares, pelo ofício endereçado ao prefeito pelo próprio parlamentar. Além disso, as informações sobre os Programas são conhecidas também mediante formas diversas de divulgação, em especial por correspondência eletrônica e notícias veiculadas na imprensa.

Percebeu-se que, em muitos dos casos, os projetos foram apresentados a partir da solicitação das secretarias municipais, que após tomarem conhecimento da existência de determinados programas, solicitam aos responsáveis a elaboração de proposta para cadastramento no SICONV.

“[...] o secretário chegou com a proposta, atendendo os requisitos do edital [...] então apresentamos o projeto para conveniar mais uma Equipe de Saúde da Família no município [...]” (Entrevistado B)

“[...] o prefeito estava em Brasília, e lá expuseram alguns programas que estavam para encerrar os prazos de inscrições. Então ele ligou e pediu que lançássemos uma proposta no Sistema [...]” (Entrevistado A)

Este fato retrata uma situação presente em toda a amostra, onde as propostas são apresentadas a partir da iniciativa dos responsáveis pelas áreas a serem atendidas, demonstrando que existe a busca de informações diretamente pela área interessada junto ao Governo Federal. Essa manifestação, ao mesmo tempo em que reflete o comprometimento das diferentes áreas da Administração, indica que os setores e responsáveis pelo acompanhamento dos convênios não possuem a tarefa centralizada de acompanhar a existência de editais federais que permitam ao município a realização do conveniamento.

Portanto, as Administrações da amostra, tomam o conhecimento da existência dos Programas e a contemplação de recursos por emendas parlamentares principalmente através do ambiente externo ao setor de convênios, demonstrando que tais espaços não tem a função prioritária de buscar a captação de fontes de recurso, mas sim a formalização desta captação.

4.3 – SÍNTESE DAS ANÁLISES DOS DADOS PRIMÁRIOS E SECUNDÁRIOS

O período analisado compreendeu a alternância da administração municipal e dos agentes públicos em 2 dos 3 municípios estudados, em vista do pleito municipal realizado no ano de 2008. Nestes casos, os novos gestores públicos assumiram a tarefa de continuar o planejamento de execução orçamentária relativo aos convênios entre a União e suas municipalidades realizadas pelos administradores anteriores.

Em todos os municípios integrantes da amostra, a apresentação de proposições esteve alicerçada na capacidade orçamentária da municipalidade de honrar a contra partida exigida. Notou-se que, em algumas das proposições, o ente municipal trouxe ao seu planejamento de trabalho a incorporação de programas, os quais não eram até então considerados prioritários para a Administração.

Comparando os dados primários coletados junto aos servidores municipais com os dados secundários obtidos no Portal da Transparência, percebe-se que o número de processos

em estágios onde não houve a liberação dos recursos aproxima-se do número de propostas que foram formalizadas no último mês de cada ano.

A forte presença dos contratos de repasse como instrumentos para efetivação dos convênios, possivelmente, tem influenciado a visão dos servidores quanto à análise dos processos pela CEF, visto que a relação cotidiana entre os estes órgãos tem tornado o trabalho mais próximo, criando um sentimento de pessoalidade à medida que a comunicação se faz diretamente entre os responsáveis, ou seja, nos polos envolvidos.

Apesar da proporcionalidade semelhante entre os convênios ainda não executados em que a Concedente realiza o acompanhamento diretamente e onde há delegação, a estrutura profissional demonstra-se indispensável para agilidade nesta tramitação, conforme percebido especialmente pela comparação entre o tempo dispendido pelas Gerências da CEF de Caxias do Sul e Porto Alegre.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve o intuito de verificar as principais dificuldades enfrentadas pelos municípios do Vale do Taquari para efetivar os convênios formalizados com a União nas transferências voluntárias e sugerir ações que permitam uma melhoria nesta relação.

Num primeiro momento foram feitos estudos referentes à importância que este mecanismo de distribuição da arrecadação dos tributos federais vem tendo no país, especialmente no financiamento de políticas compartilhadas entre a União e os municípios. Também foram abordadas a forma com que estas transferências se processam, por meio do instrumento do convênio, os estágios que o compõem e a importância que o mesmo vem tendo no financiamento das ações públicas no Estado do Rio Grande do Sul, e especificamente no Vale do Taquari.

Posteriormente, foram coletadas informações disponíveis junto a União, no Portal da Transparência, bem como a realização de entrevistas com os servidores responsáveis pelo acompanhamento dos convênios nos municípios de Arroio do Meio, Encantado e Lajeado para encontrar as principais dificuldades enfrentadas pelos municípios do Vale do Taquari na efetivação dos convênios formalizados com a União nos anos de 2008 e 2009. **A partir da análise dos municípios da amostra, ainda que pouco expressiva frente aos 36 municípios integrantes do Vale do Taquari, pode-se chegar aos seguintes motivos:**

Carência de profissionais junto a Concedente para realização da análise dos convênios e acompanhamento da execução;

Solicitação de documentos e estudos técnicos em diversos momentos no estágio de análise;

Precariedade na interlocução entre os agentes do município e os responsáveis pela análise quanto aos processos em tramitação;

Demora na realização de estudos técnicos, visto a falta de profissionais na estrutura própria de funcionários;

Percebeu-se que há uma tendência pela União de fortalecer cada vez mais estas formas de parcerias entre os entes, bem como ampliar a responsabilidade pela análise e fiscalização dos convênios através da delegação a Caixa Econômica Federal, o que possivelmente deverá

agilizar o tempo dispendido na tramitação dos processos, à medida que esta amplie sua estrutura profissional de análise e acompanhamento dos convênios. Tal tendência demonstra a necessidade de que as ferramentas municipais de planejamento das ações de curto e médio prazo tenham maior sintonia com as diretrizes federais, propiciando uma melhor qualidade na execução das políticas compartilhadas, bem como o aprimoramento de seus órgãos internos, responsáveis pela realização das parcerias, de modo a permitir que os gestores municipais tenham ampliadas as possibilidades de realização dos Programas em seus municípios.

Considerando-se isso, é oportuno que os municípios passem a fortalecer seus órgãos municipais, sugerindo-se a constituição de Núcleos de Captação de Recursos vinculados diretamente ao gabinete do Prefeito, com servidores dotados de capacidade técnica e de articulação para esta tarefa. Outra possibilidade para isto, pode se dar através da contratação de empresas de consultoria para desempenhar estas ações.

Não restam dúvidas que o sistema federativo brasileiro esta em constante evolução, sendo merecedor de estudos mais aprofundados da relação que os municípios do país estão tendo em todas as formas de execução compartilhada de políticas públicas, especialmente as que envolvem os interesses políticos dos agentes responsáveis pelas administrações, nas diferentes esferas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERNARDI, Jorge Luiz - **Funções sociais da cidade : conceitos e instrumentos**. Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2006, disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp000951.pdf>>. Acesso em: 04 de agosto de 2010.

CAMPELLO, Carlos A. G. B. e Matias, Alberto Borges – **Administração financeira municipal** - São Paulo: Atlas, 2000.

GRANADO, A. – Cadernos Adenauer XI (2010), nº 1. In: Dias Peres, Ursula – em Reforma do Estado brasileiro: perspectivas e desafios – Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, março 2010.

MATIAS PEREIRA, José – **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil** – 2. ed. - São Paulo: Atlas, 2003.

PRADO, S. – **Distribuição intergovernamental de recursos na Federação brasileira**. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária – Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

REZENDE, Fernando Antônio – **Finanças Públicas**. 2. ed. - São Paulo: Atlas, 2001.

YIN, Robert K. - **Estudo de caso: planejamento e métodos** – 4 ed. - Porto Alegre: Bookman, 2010.

ANEXO A

MODELO DE QUESTIONÁRIO USADO NAS ENTREVISTAS

Município

Servidor responsável pelas respostas

Data de aplicação

Estrutura

1. Descrição do Órgão responsável

1.1 Onde está situado dentro da estrutura administrativa municipal

1.2 Número de funcionários

1.2.1 Tempo de trabalho na função

1.2.2 Qualificação profissional e acadêmica

2. Estrutura física a disposição

3. Grau de autonomia do órgão

4. Ferramentas colocadas a disposição?

4.1 O que podia ser melhor?

Tramitação dos processos

5. O tempo entre a solicitação da informação/alteração e a análise das informações pelo órgão federal é o ideal?

5.1 Existe demora no recebimento destas?

5.2 Existe demora no retorno destas?

6. De que forma é realizada a interação entre o município e o órgão federal responsável?

7. Considera que existe interferência política na tramitação dos processos?

8. Como é a atenção dos técnicos responsáveis pela análise dos processos?

9. Existe processos mais ágeis que outros?

9.1 Considera que qual seja o motivo disto ocorrer?

9.2 Quais as áreas que mais ocorre?

10. Onde acredita que esteja o “gargalo” na tramitação processual?

11. Tem conhecimento aprofundado sobre as ferramentas de planejamento do Governo Federal?

12. Quais as principais formas da Administração ter conhecimento dos Programas Federais existentes?

Observações

Percepções pessoais