

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**Marlire Domingues Marques**

**A IMPORTÂNCIA DA CAPTAÇÃO DE RECURSOS NA GESTÃO PÚBLICA DO  
MUNICÍPIO DE CANOAS**

**Porto Alegre  
2019**

**Marlire Domingues Marques**

## **A IMPORTÂNCIA DA CAPTAÇÃO DE RECURSOS NA GESTÃO PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE CANOA**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Eduardo M. Bazzanella  
Coorientador: Mauricio Pozzebon

Porto Alegre  
2019

## **UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**

Reitor: Prof. Dr. Rui Vicente Oppermann  
Vice-reitora: Profa. Dra. Jane Fraga Tutikian

### **ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**

Diretor: Prof. Dr. Takeyoshi Imasato  
Vice-diretor: Prof. Dr. Denis Borenstein

### **COORDENAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

Coordenador: Prof. Dr. Paulo Ricardo Zilio Abdala  
Coordenador substituto: Prof. Dr. Rafael Kruter Flores

### **DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)**

Marques, Marlire Domingues  
A IMPORTÂNCIA DA CAPTAÇÃO DE RECURSOS NA  
GESTÃO PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE CANOAS / Marlire  
Domingues Marques. -- 2019.  
50f.  
Orientador: Eduardo Muxfeldt Bazzanella.  
Coorientador: Mauricio Pozzebon.

Trabalho de conclusão de curso (Especialização) --Universidade  
Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração,  
Programa de Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre,  
BR-RS, 2019.

1. SICONV. 2. Gestão Pública. 3. Políticas Públicas. I. Muxfeldt  
Bazzanella, Eduardo, orient. II. Pozzebon, Mauricio, coorient. III.  
Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS  
com os dados fornecidos pela autora.

### **Escola de Administração da UFRGS**

Rua Washington Luiz, 855, Bairro Centro Histórico  
CEP: 90010-460 – Porto Alegre – RS  
Telefone: 3308-3801  
E-mail: [eadadm@ufrgs.br](mailto:eadadm@ufrgs.br)

Marlire Domingues Marques

**A IMPORTÂNCIA DA CAPTAÇÃO DE RECURSOS NA GESTÃO PÚBLICA DO  
MUNICÍPIO DE CANOAS**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Aprovada em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019.

**Banca Examinadora**

---

Examinador(a): Nome e Sobrenome

---

Examinador(a): Nome e Sobrenome

---

Orientador(a): Nome e Sobrenome

---

Coorientador(a): Nome e Sobrenome

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus, aos meus pais, por me ensinarem que o estudo é a base para tudo na vida e que o conhecimento é o bem mais precioso que temos a adquirir e compartilhar.

Agradeço ao meu esposo, que me apoiou para que esta especialização fosse possível, e as minhas filhas, pela compreensão e carinho no decorrer deste período de dedicação ao estudo.

A Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, à Universidade Aberta Brasil – UAB, ao Polo de Porto Alegre, por oportunizar minha participação no curso de Especialização em Gestão Pública, de maneira gratuita e à distância, oportunidade única para ampliar meu conhecimento profissional.

Agradeço à Prefeitura de Canoas, por possibilitar colocar em prática os conhecimentos adquiridos no decorrer do curso, bem como ofertar dados que serviram de base para o presente trabalho de conclusão de curso.

## RESUMO

Este trabalho teve como objetivo principal ressaltar a importância do trabalho de Captação de Recursos para Gestão Pública do Município de Canoas. O estudo está baseado no levantamento de dados históricos referente ao trabalho de captação de recursos do município, por meio, do sistema SICONV, no período de dez anos (2009 a 2018), relacionando o volume de recursos captados com estrutura de trabalho oferecida no período, bem como o corpo profissional que compunha esta equipe. Com base na análise destes dados foi possível comprovar a importância de ter uma estrutura de captação adequada, com uma equipe técnica capacitada para fazer a gestão destes recursos. Além disto, foi possível mensurar o impacto financeiro dentro do orçamento do município, e o reflexo da aplicação destas verbas transformadas em políticas públicas. Concluiu-se que o trabalho da captação de recursos, independentemente do tamanho do município é de significativa importância, visto que este aporte de recursos no orçamento desonera o caixa municipal, e principalmente, auxilia no processo de concretização de políticas públicas que, sem a captação destas verbas, seriam inviáveis ao orçamento do município. O trabalho propõe ainda algumas ponderações quanto às mudanças ocorridas recentemente na legislação e no sistema de repasse de verbas públicas federais, trazendo para reflexão o questionamento acerca da delegação de responsabilidade da aplicação destes recursos com relação aos princípios constitucionais de publicidade e transparência.

**Palavras-chave:** SICONV. Gestão Pública. Políticas Públicas.

## **The importance of accounting in the public management of the municipality of Canoas**

### **ABSTRACT**

This work had as main objective to emphasize the importance of the Capture of Resources for Public Management of the Municipality of Canoas. The study is based on the collection of historical data regarding the work of raising funds of the municipality, through the SICONV system, in the period of ten years (2009 to 2018), relating the volume of funds raised with the work structure offered in the period , as well as the professional body that composed this team. Based on the analysis of these data, it was possible to prove the importance of having an adequate fundraising structure, with a technical team qualified to manage these resources. In addition, it was possible to measure the financial impact within the municipal budget, and the reflection of the application of these funds transformed into public policies. It was concluded that the work of raising funds, regardless of the size of the municipality is of significant importance, since this contribution of resources in the budget deprives the municipal cash, and mainly, helps in the process of public policies that without funding of these funds, would not be viable to the municipality's budget. The paper also proposes some considerations about the recent changes in the legislation and the system of transfer of federal public funds, bringing to question the questioning of the delegation of responsibility for the application of these resources in relation to the constitutional principles of publicity and transparency.

**Keywords:** SICONV. Public Administration. Public policy.

## LISTA DE FIGURAS

|  |    |
|--|----|
| Figura 1 – Tipos de transferências ..... | 19 |
|--|----|



|   |    |
|---|----|
| Gráfico 1 - Gráfico de Valores Captados por Ano ..... | 27 |
| Gráfico 2 - Comparativo de Captação .....             | 35 |

|          |   |
|----------|---|
| CEM      | Centro de Especialidades Médicas                                |
| CF       | Constituição Federal  |
| CIE      | Centro de Incentivo ao Esporte                                  |
| CRAS     | Centro de Referência em Assistência Social                      |
| CREAS    | Centro de Referência Especializado em Assistência Social        |
| ECR      | Escritório de Captação de Recursos                              |
| FNDE     | Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação                   |
| FNS      | Fundo Nacional de Saúde   |
| FPM      | Fundo de Participação dos Municípios                            |
| ICMS     | Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços              |
| IPI      | Imposto sobre Produtos Industrializados                         |
| IPTU     | Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana          |
| IPVA     | Imposto sobre Propriedade de Serviços automotores               |
| IR       | Imposto de Renda  |
| ITBI     | Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis                     |
| ITR      | Imposto sobre Propriedade Territorial Rural                     |
| LDO      | Lei de Diretrizes Orçamentárias                                 |
| LOA      | Lei Orçamentária Anual  |
| LRF      | Lei de Responsabilidade Fiscal                                  |
| OSCIP    | Organização da Sociedade Civil de Interesse Público             |
| PPA      | Plano Plurianual  |
| PRONASCI | Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania            |
| SEEI     | Secretaria Especial de Estratégia e Inovação                    |
| SMPEI    | Secretaria de Projetos Especiais e Inovadores                   |
| SICONV   | Sistema de Convênios e Contratos de Repasses do Governo Federal |
| SIMEC    | Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle         |
| SISMOB   | Sistema de Monitoramento de Obras do Ministério da Saúde        |
| SMPCM    | Secretaria Municipal de Projetos, Captação e Monitoramento.     |
| SMPECI   | Secretaria Municipal de Projetos Especiais, Captação e Inovação |
| SMPEI    | Secretaria Municipal de Projetos Especiais Inovadores           |
| SUS      | Sistema Único de saúde  |
| TCU      | Tribunal de Contas da União                                     |

|          |  |                  |
|----------|--|------------------|
| <b>1</b> | <b><u>INTRODUÇÃO</u></b>   | <b><u>12</u></b> |
| 1.1      | <b><u>Problema de Pesquisa</u></b>   | <b><u>12</u></b> |
| 1.2      | <b><u>Objetivo Geral</u></b>   | <b><u>13</u></b> |
| 1.2.1    | Objetivos específicos.....   | 13               |
| <b>2</b> | <b><u>CONTEXTUALIZAÇÃO</u></b>   | <b><u>15</u></b> |
| <b>3</b> | <b><u>FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</u></b>  | <b><u>21</u></b> |
| <b>4</b> | <b><u>METODOLOGIA</u></b>  | <b><u>25</u></b> |
| <b>5</b> | <b><u>ANÁLISE DE DADOS</u></b>   | <b><u>27</u></b> |
| 5.1      | <b><u>Cenário Atual</u></b> .....  | <b><u>39</u></b> |
| <b>6</b> | <b><u>CONCLUSÃO</u></b>  | <b><u>41</u></b> |
|          | <b><u>REFERÊNCIAS</u></b> .....  | <b><u>43</u></b> |
|          | <b><u>ANEXO A &lt; ESTRUTURA ORGANIZACIONAL – LEI 5636/2009&gt;</u></b> .....            | <b><u>44</u></b> |
|          | <b>ANEXO B &lt; ORGANOGRAMA ESCRITÓRIO DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS &gt;</b>                  | <b>45</b>        |
|          | <b>ANEXO C &lt; ESTRUTURA ORGANIZACIONAL – SMPEI&gt;</b> .....                           | <b>46</b>        |
|          | <b><u>ANEXO D &lt; ESTRUTURA ORGANIZACIONAL SMPECI&gt;</u></b> .....                     | <b><u>47</u></b> |
|          | <b><u>ANEXO E &lt; ORGANOGRAMA GABINETE SECRETÁRIA ADJUNTA – SMPECI&gt;</u></b><br>..... | <b><u>48</u></b> |
|          | <b><u>ANEXO F &lt; ESTRUTURA ORGANIZACIONAL SMPCM&gt;</u></b> .....                      | <b><u>49</u></b> |

# 1 INTRODUÇÃO

Desde 2008 o Brasil vem passando por um processo de reestruturação e transformação quanto à forma de repassar os recursos arrecadados pela União aos seus entes federados. Dentre as principais atualizações que vem ocorrendo, estão à informatização e sistematização dos convênios firmados com Estados e Municípios para repasse destes recursos, migrando do meio físico para o meio digital. O Sistema de Convênios (SICONV) passou a ser obrigatório, bem como os demais sistemas utilizados para repasses compulsórios via fundo, como por exemplo, o SIMEC (Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle), que é o Sistema responsável pelo planejamento, orçamento e finanças do Ministério da Educação recebendo recursos diretamente do FNDE (Fundo Nacional de desenvolvimento da Educação), ou como o SISMOB (Sistema de Monitoramento de Obras do Ministério da Saúde) responsável pela gestão dos recursos financeiros destinados a obras no Sistema Único de Saúde - SUS, recebidos no FNS (Fundo Nacional de Saúde) dentre outros. Essa modernização traz consigo a necessidade premente de entendimento destes sistemas para, não somente a captação de recursos, mas também para todo processo de monitoramento execução até a prestação de contas destas verbas públicas.

O presente trabalho de conclusão se insere na temática da elaboração e execução de projetos e convênios em órgãos públicos, tendo este, um importante papel no aporte de recursos que impactam diretamente no orçamento municipal. Da mesma forma, a ausência de instrumentos efetivos para captação destes recursos junto ao governo federal constitui gargalos na gestão pública, refletindo-se em precariedade em recursos e políticas públicas a população.

## **1.1 Problema de Pesquisa**

A partir da modernização dos sistemas de captação de recursos, que buscam dar maior agilidade, praticidade de execução, confiabilidade e transparência na aplicação de verbas públicas; na necessidade de ampliação do orçamento público de estados e municípios, principalmente no cenário atual, através da captação de verbas federais para investimentos em políticas públicas, essa trabalho tem como problema

de pesquisa “Como o uso, apropriado, do Sistema de Convênios e Contratos de Repasses do Governo Federal, juntamente com uma estrutura organizacional adequada podem ampliar o repasse de recursos, para as prefeituras municipais?”

E tendo essa pergunta desencadeadora, outros questionamentos surgem, de forma a fortalecer e embasar o estudo, sendo elas: o gestor público tem a ciência das potencialidades de captação de recursos junto ao Governo Federal? Sabendo dessas potencialidades, porque alguns municípios deixam de captar e/ou, por vezes perdem recursos captados que refletem no caixa do município (orçamento público)? Como o município pode melhorar suas políticas públicas através de projetos colocados como propostas voluntárias para recebimento desses repasses?

## **1.2 Objetivo Geral**

Diante destes questionamentos o objetivo deste trabalho **é propor uma análise das estruturas de captação de recursos existentes no município de Canoas no período de 2009 à 2018, dando enfoque ao Sistema de Convênios e Contratos de Repasses do Governo Federal (SICONV)**, verificando o impacto e os efeitos destas variações no orçamento municipal.

### 1.2.1 Objetivos específicos

Com o estudo a ser desenvolvido neste trabalho, pretende-se:

- **Identificar as formas de captação de Recursos Federais** via SICONV, dando enfoque principal às propostas voluntárias;
- **Realizar uma análise histórica** dentro do município de Canoas-RS, traçando um comparativo entre os períodos em que este teve um departamento específico para tal fim, em relação aos períodos em que atuou sem a estrutura adequada;

- **Mensurar** valores captados e políticas públicas implantadas nos períodos analisados;
- **Analisar os impactos financeiros** dentro do orçamento municipal, positiva e negativamente atentando às seguintes questões: Qual o custo para o município ter/manter um departamento de Captação de Recursos?
- **Comprovar a importância** de se ter uma estrutura que faça a gestão destes convênios como um todo, da captação até a prestação de contas.

## 2 CONTEXTUALIZAÇÃO

O conceito de Política Pública pode ter dois sentidos distintos, tendo em conta o ponto de vista a qual se relaciona. No sentido político, a política pública está relacionada ao processo de decisão, onde naturalmente há conflitos de interesses. Já no sentido administrativo, as políticas públicas são um conjunto de projetos, programas e atividades realizadas pelo governo. Desta forma, a política pública pode fazer parte tanto de uma política de Estado ou de uma política de governo, onde na política de Estado independente de governo ou governante, ela deve ser executada uma vez que está garantida na Constituição Federal. Já a política de governo está relacionada a alternância de poder no governo, onde cada governante tem seus projetos de políticas públicas para ofertar a população.

Com a expansão da democracia, a responsabilidade do representante do governo passou a ter papel significativo, uma vez que passa a ter a função de reduzir as discrepâncias existentes em uma sociedade. Para promover isto, o governo busca desenvolver ações nas áreas da saúde, educação, assistência social, meio ambiente, habitação, saneamento básico, lazer, transporte, segurança, e demais políticas públicas que complementam a vida da população.

A partir da Constituição de 1988, a descentralização das Ações Operacionais, Projetos e Processos passaram a ser transferidos das estruturas federais para estados e municípios, em especial a etapa de execução do ciclo operacional (MALMEGRIN, 2010). Desta forma, entendendo que o Gestor público municipal é responsável pelas quatro etapas do ciclo de gestão: planejar, organizar, coordenar e controlar os assuntos de interesse coletivo, este passa a ser também, responsável por gerir as estruturas e os recursos, a fim de concretizar políticas públicas. Para isto, no entanto o gestor público necessita ter uma visão macro de suas estruturas, atentando-se aos três níveis de Gestão Operacional: estratégico, tático e operacional.

Conforme apropriado no módulo de Gestão Operacional deste curso, para Malmegrin (2010), a gestão pública é apresentada em três níveis:

- Gestão Estratégica: gestão das políticas públicas (longo prazo);
- Gestão Tática: planos diretores e planos plurianuais (médio prazo);
- Gestão Operacional: gestão dos serviços públicos voltados aos usuários (curto prazo).

Sendo assim, o Gestor para ter eficácia e eficiência em suas ações, precisa compreender como estes três níveis se relacionam e a sua real importância na aplicação prática dos projetos e propostas de governo.

Além disto, Malmegrin (2010) conceitua projeto como um conjunto de atividades (tarefas, ações, procedimentos) de execução única, necessárias e suficientes para obtenção de um produto, um resultado, ou um serviço. O que diferencia os projetos de captação de recursos dos demais processos desenvolvidos no setor público é justamente essa definição de espaço temporal, com prazo definido para aplicação e/ou execução do que foi proposto. Contudo, da mesma forma que os processos de prestação de serviços públicos necessitam ser bem estruturados dentro de uma organização, a execução de projetos também necessita de uma estrutura para sua efetividade não somente na captação mas também no decorrer do processo para obtenção do resultado esperado. E é com base nestes princípios que os governos - no caso em estudo especificamente o municipal - a fim de garantir ações em diferentes áreas, busca propor uma estrutura adequada gestão de projetos, a fim de ampliar suas finanças por meio da captação de verbas livres do orçamento público da União.

O orçamento público é o instrumento de planejamento e execução das contas públicas do país. Instituído pelo art. 165 da Constituição Federal, através de três leis orçamentárias, o Executivo faz uma previsão das receitas e determina como serão executadas as despesas públicas.

Conforme abordado no módulo de Orçamento Público, por se tratar de um instrumento de planejamento, este deve retratar as questões prioritárias que serão tratadas dentro de um plano de governo, estratégias para superação de dificuldades e o montante que será investido em cada uma destas ações. Desta forma, o planejamento orçamentário define o campo de atuação do governante, dando publicidade e transparência as suas ações perante a sociedade. Para que estas ações possam ser acompanhadas e cobradas, este planejamento necessita ser revestido de força jurídica, através de leis que garantam seu cumprimento por seus agentes políticos.

Estas Leis Orçamentárias: O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA), apesar da obrigatoriedade de sua elaboração, todas são de natureza temporária, cabendo desta forma ao Presidente, para garantir maior transparência na gestão destes recursos, a remessa ao Congresso Nacional, no momento oportuno.

O PPA (Plano Plurianual) é assim chamado, pois trata do planejamento tático que define os objetivos e metas a serem alcançados em 4 anos. Este planejamento aplica-se do segundo ano de mandato do governante até o primeiro ano da gestão subsequente.



O Orçamento Plurianual procura fazer a programação econômica adequada à política governamental durante todo o mandato do governante, adequando estas políticas, de acordo com cada região do país, como definem o §1º do art. 165 da CF, o qual determina “a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública Federal para as despesas de capital e outras decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada”,

O PPA traz uma visão estratégica da gestão pública, prevendo, dentre outras coisas, as grandes obras a serem realizadas nos próximos anos, além da definição dos programas temáticos de governo, onde são definidas as metas para os próximos quatro anos em diversas áreas, além de servir de base para elaboração da LDO e da LOA.

A LDO (Lei de diretrizes Orçamentárias) define os objetivos prioritizados no PPA a serem alcançados no exercício seguinte. Nos termos do §2º do art. 165, “compreenderá metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento” (Agências de fomento: Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil S.A, Banco do Nordeste do Brasil S.A., Banco da Amazônia S.A. e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico).

Isto significa que a Lei de Diretrizes Orçamentárias deverá anteceder a elaboração do Orçamento Anual, pois esta irá orientar a elaboração desta peça orçamentária (LOA), nas esferas federal, estadual e municipal, procurando garantir o equilíbrio orçamentário entre receitas e despesas.

Cabe ainda ressaltar que a Lei de diretrizes dispõe sobre alterações tributárias, portanto, isenções e incentivos fiscais somente podem ser concedidos se estiverem contemplados na Lei, uma vez que impactam diretamente na arrecadação tributária, ou seja, na receita arrecadada.

A LOA (Lei Orçamentária Anual) vai definir os recursos necessários para o cumprimento das metas estabelecidas na LDO. Como define o § 5º do art. 165 da CF, ela

abarca o orçamento fiscal (receitas e despesas) referente aos três poderes da União, fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, além do orçamento de investimentos das empresas estatais, bem como o orçamento de seguridade social. (BRASIL, 1988)

Assim, os três orçamentos inter-relacionam-se.

Desta forma, o Tesouro nacional, com base nestes três instrumentos e em cumprimento aos dispositivos constitucionais, repassa estas receitas, através **de transferências obrigatórias** aos entes federados, nos prazos estabelecidos.

Contudo, sabe-se que, apesar do Brasil gerar um grande volume de receitas advindas da enorme carga tributária atual, os valores que são repassados para os estados e municípios, somado a receita local (arrecadação própria), não são suficientes para a plena manutenção dos serviços públicos.

Por conseguinte, a solução encontrada para compor este orçamento, é a busca de alternativas na captação de recursos. Dentre as opções de ampliação de receitas, existe a possibilidade de buscar mais recursos, além dos repasses obrigatórios, junto ao governo federal, através das Transferências Voluntárias (convênios, Contratos de repasse, Termos de parceria) e Emendas Parlamentares.

As Transferências voluntárias constituem o sistema pelo qual a União repassa recursos a entidades governamentais (estados e municípios) e não governamentais para investimentos, por meio da apresentação de projetos vinculados aos programas norteadores do governo, possibilitando assim ampliar o repasse de recursos para uma determinada ação de política pública, desde que esta esteja alinhada com o plano de governo.

Através da elaboração destes projetos é possível arrecadar recursos federais das mais diversas áreas via Sistema de Convênios (SICONV), gerenciado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O SICONV é um portal online com a finalidade de administrar as transferências voluntárias de recursos da União nos convênios firmados com municípios, estados e entidades privadas sem fins lucrativos. Essa ferramenta traz agilidade e transparência no repasse do dinheiro público.

Dentre os instrumentos que podem ser firmados através do SICONV estão:

- Convênio: Acordo para transferência de Recursos entre a União e o órgão conveniente, visando à realização de determinado projeto ou programa de governo.
- Contrato de repasse: Acordo de transferência voluntária que exige a intermediação de uma instituição ou agente financeiro público federal (normalmente a CAIXA), para que este monitore a execução do projeto e realize o repasse de valores conforme sua execução. Esta modalidade de contratação é utilizada comumente em obras, pois exigem monitoramento e medições para liberação de recursos.

➤ Termo de Parceria: é o Acordo entre poder público e Organizações da Sociedade Civil de interesse Público – OSCIP, para o desenvolvimento e execução de atividades consideradas de interesse público.

Para os entes da administração direta, como estados e municípios, se aplicam apenas os Convênios e os Contratos de Repasse para execução destes projetos.

As Emendas parlamentares se referem aos recursos da união que são direcionados aos deputados e senadores, para que estes façam alterações no orçamento, uma vez que, o entendimento do Governo é que estes, por conhecerem melhor a realidade de seus estados, regiões e localidades que representam, poderão alocar de forma mais eficiente os recursos do orçamento. Da mesma forma, para a liberação de recursos por emenda parlamentar, existe a necessidade de apresentação de um projeto que justifique o uso destes recursos, e este deve passar pela análise da Comissão Mista de Orçamento para aprovação.

Figura 1 – Tipos de transferências



Fonte: elaborado pela autora (2019).

Ambas as formas de captação destacadas, na figura acima, são financiadas pelos recursos do orçamento federal e não exigem contrapartida, ou seja, os valores não precisam ser devolvidos ao governo como em uma operação de crédito. Além dos repasses constitucionais obrigatórios, instituídos em lei, que se retratam como obrigação da União para com seus Entes Federados (Estados e Municípios) conjuntamente com a arrecadação própria destes órgãos, tais recursos apresentam-se insuficientes para a implementação de políticas públicas de forma eficiente. Sabe-

se que a origem dos recursos a serem captados podem ser as mais diversas, tanto na esfera pública quanto privada. No entanto, optou-se neste trabalho por dar enfoque apenas aos recursos repassados pelo governo federal, por meio, do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) ao Município de Canoas, no Rio Grande do Sul.

Contudo, nem todas as cidades fazem uso destes recursos. Isto ocorre por dois motivos principais: os municípios desconhecem essas transferências ou não possuem equipes preparadas para a elaboração, apresentação e execução destes projetos. A Grande dificuldade para a maioria dos municípios do país é, além de identificar essa oportunidade, captar e executar estes recursos da forma correta o que, por vezes, acarreta no retorno destes valores aos cofres da União por inabilitação do requerente, ou por aplicação/execução destes recursos de forma equivocada, não estando em consonância com a proposta a que foi destinada, o que pode gerar inclusive um ônus ao município, uma vez que na comprovação da inexecução adequada do convênio, os recursos devem ser devolvidos à União corrigidos.

Neste sentido, justifica-se este estudo, no intuito de ressaltar a importância da captação de recursos federais através do Sistema SICONV, bem como compreender a necessidade de existência de uma estrutura de captação de recursos dentro da esfera municipal, que propicie estas ações, especificamente para elaboração de projetos e convênios, com uma equipe técnica multidisciplinar de profissionais capacitados, atuando junto aos gestores municipais e demais atores sociais na busca de recursos nas diversas áreas de apoio às políticas públicas.

### 3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Conforme Art. 6º da Constituição Federal são direitos sociais a Educação, a Saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados. Da mesma forma, descrito no art. 23º da C.F, enumera as competências comuns a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, acrescida em 2006, pela Emenda Constitucional número 53 que prevê a elaboração de leis complementares, com a finalidade de atender as necessidades da população. Assim, entende-se ser responsabilidade da Administração Pública (União, Estados e Municípios) propiciar formas para que os direitos sociais sejam direcionados a toda população. Para isso, alega-se que os gestores públicos municipais necessitam prover ações que promovam bem-estar social, o que pode ocorrer por meio de “Políticas Públicas”.

Políticas Públicas são medidas adotadas para desenvolver uma determinada ação no país e que pretende contribuir com o desenvolvimento socioeconômico. As políticas públicas são adotadas por diversos países visto que muitos ainda não conseguiram formar coalizões políticas capazes de promover o desenvolvimento econômico e a inclusão social (SOUZA, 2006).

As políticas públicas podem ser entendidas como a maneira pela qual o Estado atua para amenizar os conflitos e desigualdades sociais. É expressa a partir da caracterização dada por Rodrigues (2010), ao conceituar como processo em que diversos grupos, cujos interesses divergem, tomam decisões coletivas que direcionam a sociedade. Elas são desenhadas a partir do relacionamento e dos interesses existentes entre várias camadas da sociedade. Nesse processo, os atores políticos possuem importante participação para a focalização e destinação de recursos públicos para determinada política pública. Além disso, é importante salientar que a implementação das políticas públicas nas sociedades capitalistas também está sujeita a interferência de cenários macroeconômicos de crise ou estabilidade (MOTA, 2014).

Sabe-se também que tais ações somente serão concretizadas se houverem recursos disponíveis, os quais são obtidos pelas três esferas municipais (União, Estados e Municípios) através de suas competências constitucionais e legais para instituir e arrecadar tributos. Para financiar estas estruturas, os municípios utilizam-

se, além da sua arrecadação própria, de recursos provenientes de transferências relacionadas à sua atividade econômica, e outras relacionadas ao seu porte populacional.

Dentre as transferências relacionadas à atividade econômica onde o estado arrecada e devolve parte dos recursos arrecadados ao município o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o Imposto sobre Propriedade de Serviços automotores (IPVA) e o Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR) este último sendo arrecadado no âmbito da União.

Além destas, relacionadas à atividade econômica do município, existem outras, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) onde a União repassa recursos provenientes da arrecadação de Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de acordo com o porte populacional do município.

Apesar dos municípios possuírem outros tributos, impostos, taxas e contribuições de melhoria de sua competência como, por exemplo, o Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), estes foram fortalecidos financeiramente após a CF 88, com o aumento das participações constitucionais nas transferências obrigatórias.

Contudo, também é sabido que, atualmente, os recursos arrecadados pelos municípios são insuficientes para aplicação destas políticas públicas, de forma efetiva, o que restringe as ações do gestor público. As mesmas, ainda que tenham uma legislação específica para repasses de recursos, não são plenamente executadas, devido à escassez de verbas e desvios de recursos. Tal situação leva gestores municipais a buscarem alternativas técnicas para melhorar a situação financeira de seu município, por meio das transferências voluntárias advindas da União.

Segundo o art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000),

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.

Então, transferências voluntárias são assim chamadas, porque dependem de decisão ou vontade da concedente, e têm por objetivo a realização de obras ou a prestação de serviços de interesse comum. Os instrumentos legais para a

concretização das transferências voluntárias são: termo, convênio e contrato de repasse, que podem ser celebrados entre Entes Federativos e órgãos públicos (STN - Ministério da Fazenda).

No entanto, para que sejam firmados estes instrumentos não basta apenas o ente federado requerer o recurso. Para tal, é necessária a proposição de projetos mediante cadastramento de propostas voluntárias no “Sistema de Convênios e Contratos do governo Federal” (SICONV). Esta proposta cadastrada é analisada pelo ministério propositor do programa, quanto a sua pertinência com o objeto a que se destina o recurso bem como quanto à comprovação documental e de habilitação técnica e financeira para execução do projeto (CAUC - SFN).

O Tribunal de Contas da União (TCU), por meio dos Acórdãos nº 788 e nº 2.066 (BRASIL, 2006a, 2006b), determinou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que fosse criado um sistema em plataforma web que permitisse o acompanhamento em tempo real de convênios, contratos e outros instrumentos utilizados para transferir recursos federais. Deste modo, seria possível o acesso de qualquer cidadão ao conteúdo dos instrumentos celebrados.

Neste processo de publicização das ações governamentais, as redes de computadores e internet são grandes aliadas, de tal modo que foi editado o Decreto nº 6.170/2007, que criou o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV. O art. 4º da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 127/2008 prevê que os órgãos e entidades da administração Pública Federal que pretendem executar programas, projetos e atividades que envolvam transferências de recursos financeiros deverão divulgar anualmente no SICONV a relação dos programas a serem executados de forma descentralizada e, quando couber, critérios para seleção do conveniente ou contratado. BRASIL (2007).

Desta forma o governo federal possibilita, de acordo com o Orçamento público, alinhado com o planejamento governamental, Programas de governo para cadastramento de propostas através deste sistema, o que torna viável a proposição de projetos para captação de recursos, dando maior transparência e ampla concorrência aos órgãos que assim tiverem interesse e condições técnicas para se habilitarem.

Di Pietro (2005) define Convênio como forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração. Segundo Bittencourt (2012), a celebração de convênios

ou contratos de repasse entre os entes federativos pode acontecer através de emendas ao orçamento fiscal. Estas propostas se transformam, quando aprovadas, em Convênios ou Contratos de Repasse.

Nesta perspectiva, o presente estudo tem como objetivo ressaltar a importância da captação de recursos, utilizando o Sistema de Convênios e Contratos de Repasses do Governo Federal (SICONV) além de frisar a necessidade de uma estrutura para execução desses convênios além comprovar seus impactos financeiros no orçamento municipal.



## 4 METODOLOGIA

A metodologia utilizada para desenvolver este trabalho será descritiva, documental e bibliográfica, utilizando por base os conteúdos estudados, além da análise comparativa de documentos relativos à implementação da Estrutura de Captação de Recursos, dentro do município de Canoas, em períodos pregressos com relação ao atual e de dados estatísticos relacionados.

Além disto, será realizada uma pesquisa bibliográfica, de cunho qualitativo e caráter descritivo, basear-se-á nos conhecimentos sobre os preceitos da Administração Pública na literatura, assim como nas leis e portarias e, para discorrer sobre as práticas do SICONV.

Pretende-se utilizar da experiência, do proponente deste trabalho, como observador participante, a fim de obter uma perspectiva holística e natural das matérias estudadas, uma vez que este se encontra inserido do contexto do trabalho, favorecendo a análise dos fatos, dados e informações, extraídas da Secretaria de Projetos Especiais e Captação de Recursos da Prefeitura de Canoas.

A pesquisa bibliográfica será baseada nos conteúdos desenvolvidos no decorrer do curso de Pós Graduação em Gestão Pública da UAB (Universidade Aberta Brasil) – 2018, juntamente com pesquisas nos sites do Governo Federal – Ministério de Planejamento e Gestão, órgão responsável pela funcionalidade do sistema de Gestão de Convênios da União (SICONV), além de pesquisas e estudos na legislação pertinente ao assunto como a Portaria Interministerial nº 424 de 30 de dezembro de 2016 a qual estabelece normas relativas a transferências de recursos da União através de convênios e contratos de repasse.

Mediante este estudo, será realizada uma análise das práticas utilizadas no município de Canoas para a Captação de Recursos Federais no período de 2009 a 2018, buscando traçar um comparativo da estrutura existente, dos processos utilizados e dos resultados alcançados.

Quanto à definição do período de análise a ser estudado, definiu-se o prazo de nove anos, levando-se em consideração as práticas atuais vigentes nesta gestão com relação aos dois períodos anteriores, onde, apesar de tratar-se do mesmo gestor público nestes dois períodos pregressos, cabe uma análise devido ao processo evolutivo da estrutura interna para Captação de recursos em diferentes gestões.

Os dados que serão utilizados nesta análise serão extraídos dos controles internos da Diretoria de Captação de Recursos do Município de Canoas, a qual realiza o acompanhamento dos valores captados, desde a inserção das propostas via SICONV até a prestação de contas dos recursos recebidos via sistema, bem como dos portais de acesso público como o Portal da Transparência do Governo Federal onde constam todos os repasses efetuados ao município via sistema.

O objetivo nesta análise quantitativa, através da compilação do montante de valores captados durante os nove anos de gestão, será comprovar a importância do trabalho direcionado para captação de recursos, e o impacto destas verbas para o orçamento do município, e de que forma estes recursos auxiliam na implementação de políticas públicas efetivas.

Será possível ainda, com a análise histórica dos dados apurados, comprovar a relevância de um arranjo organizacional apropriado para o cumprimento de resultados significativos, reforçando a ideia da necessidade de que uma estrutura adequada com corpo técnico capacitado reflète em resultados expressivos a administração municipal.

## 5 ANÁLISE DE DADOS

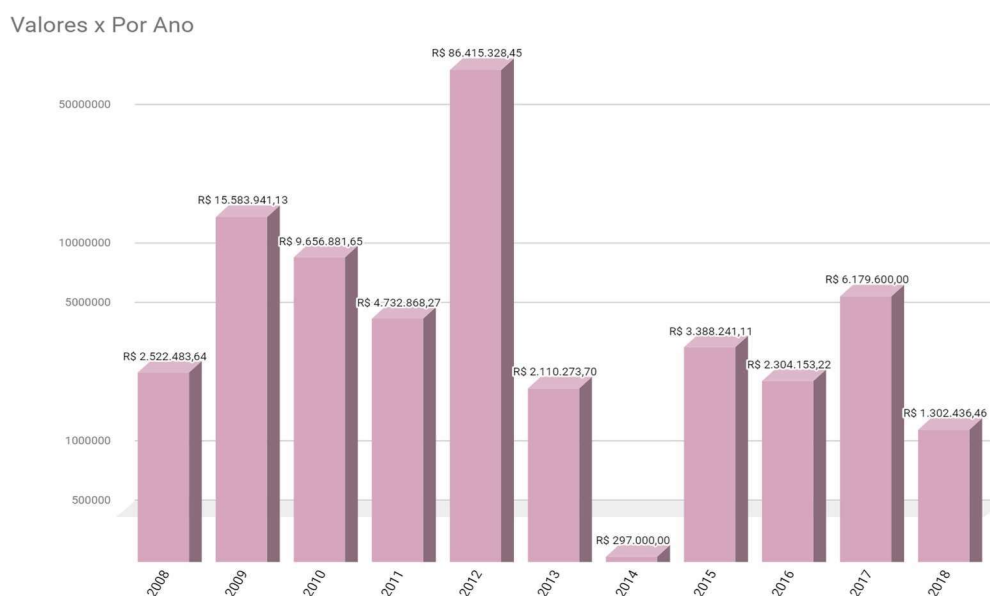
Será possível ainda, com a análise histórica dos dados apurados, comprovar a relevância de um arranjo organizacional apropriado para o atingimento de resultados significativos, reforçando a ideia da necessidade de que uma estrutura adequada com corpo técnico capacitado reflète em resultados expressivos a administração municipal.

Antes de analisar os dados coletados é importante ressaltar, além da estrutura interna responsável por estes resultados, a situação política e econômica do país em cada período, uma vez que estas variáveis, mais do que em qualquer outra estrutura privada, impactam diretamente nos resultados obtidos.

Conforme Mota (2014) é importante salientar que a implementação das políticas públicas nas sociedades capitalistas também está sujeita a interferência de cenários macroeconômicos de crise ou estabilidade.

A coleta de dados traz no seu resultado fatores preponderantes, como trocas de governo e a crise econômica enfrentada no país nos últimos anos, além disso, torna-se visível questões políticas como os alinhamentos partidários nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal).

Gráfico 1 - Gráfico de Valores Captados por Ano



Fonte: elaborado pela autora (2019).

Em 2008 o sistema de transferência de recursos foi oficialmente instituído. O Sistema de Convênios (SICONV) foi criado para administrar as transferências voluntárias de recursos da União nos convênios firmados com Estados, Municípios, Distrito Federal e também com as entidades privadas sem fins lucrativos.

Por se tratar do primeiro ano de implementação, o sistema como um todo ainda era indefinido em seus processos e funcionamento, estando ainda em fase de testes de suas funcionalidades, uma vez que, nem mesmo o próprio governo tinha este entendimento.

Esta situação trazia certa insegurança aos órgãos convenentes (estados, municípios e entidades sem fins lucrativos), além disto, a prática de utilização de um sistema para proposição não existia anteriormente, em nenhuma das esferas, desta forma, o município não possuía conhecimento do sistema, nem tão pouco um setor específico para cadastramento das propostas, sendo estas elaboradas de forma pulverizada dentre as secretarias existentes, tendo como consequência disto, no primeiro ano analisado, o cadastramento de apenas cinco propostas. Contudo, todas as cinco foram aprovadas, tornaram-se convênios e posteriormente tiveram sua execução e prestação de contas aprovada.

Em 2009, com o sucesso e agilidade na aprovação das propostas encaminhadas aos ministérios em 2008, os municípios buscaram aprofundar seus conhecimentos nesta ferramenta, uma vez que este seria o instrumento para ampliação de repasse de recursos aos municípios, além dos repasses obrigatórios. No início do mandato 2009 – 2012, o gestor municipal eleito que assumiu, assim como ocorre na maioria das esferas públicas, iniciou um processo de reestruturação em diversas secretarias, segmentando alguns setores específicos alinhados a proposta política de governo que assumia e as estruturas das esferas estadual e federal.

Desta forma, através da lei nº 5363 de 02 de janeiro de 2009, foi publicada a nova Estrutura Organizacional Básica do município. Nesta nova organização, além das secretarias “finalísticas” responsáveis por prestar serviços diretamente a população, como por exemplo, Saúde, Educação, Serviços Urbanos, Desenvolvimento Social etc., foram criadas também secretarias de apoio ou de “meio” que davam suporte a administração do município. (anexo I)

Dentre estas estruturas, foi criado no município o ECR (Escritório de Captação de Recursos). Escritório com status de secretaria, que tinha como objetivo principal ampliar a captação de recursos do município, não somente na esfera federal, mas

também da iniciativa privada, através de leis de incentivo, e patrocínios para projetos sociais.

Por ter uma função estratégica e de gestão, o ECR estava diretamente ligado ao Gabinete do prefeito, com reporte direto ao gestor público. Este tinha por competência formular, coordenar e executar a política de captação de recursos externos às finanças municipais, através da proposição de projetos para obtenção de financiamentos junto às esferas estadual e federal. Esta foi à primeira estrutura desenhada em Canoas com o objetivo de trazer mais recursos para o caixa do município. Antes, não haviam ações estruturadas de captação, apenas algumas atividades pontuais que ocorriam de forma difusa dentro das diversas secretarias, por algumas pessoas específicas que detinham algum conhecimento (pouco) a respeito de captação.

Com a criação do Escritório, formado por uma equipe de 16 pessoas, com conhecimentos diversificados, advindas de outras secretarias bem como cargos de confiança, com habilidades de articulações, buscou-se então estruturar e definir ações que pudessem gerar recursos para os projetos e políticas públicas no município. (anexo II)

Da mesma forma, o governo federal, vendo neste sistema um instrumento de ampliação de políticas públicas, em 2009 liberou aproximadamente R\$ 415.443.598,12 em recursos via sistema, dentre Convênios, Contratos de Repasse, Termos de Parceria e Termos de Cooperação para todo país. (Fonte: SIAFI – 03/03/2009).

Com esta estrutura organizada, o município de Canoas incluiu 28 propostas em 2009 sendo que 25 destas efetivamente tornaram-se convênios.

Cabe salientar aqui que, em 2009 existiram também fatores que influenciaram diretamente na liberação de recursos para o município, um destes fatores foi o chamado “alinhamento político” onde o governo federal, governo estadual e governo municipal pertenciam à mesma orientação política (partido). Além disto, havia a proposta de ampliação de políticas públicas sociais, principalmente focadas na área de segurança, a fim de combater os altos índices de violência que assolavam o país.

Desta forma, o governo federal instituiu o programa PRONASCI - Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - programa de governo que buscava diminuir os indicadores de criminalidade nas regiões metropolitanas mais violentas do Brasil. O PRONASCI contabiliza um total de 94 ações que envolvem a união, estados,

municípios e a própria comunidade em um trabalho conjugado e orientado. Este programa estava vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública.

O fato do município de Canoas ter apresentado nos anos anteriores a 2009 um dos índices mais alarmantes de violência e criminalidade do país contribuiu para esse resultado, juntamente com o entendimento e o alinhamento político coerente com as propostas do governo federal, o gestor, buscou captar recursos via SICONV, trazendo para cá mais de 15,5 milhões de reais, sendo que mais de 1/3 deste recurso somente para área de segurança pública. O reflexo destas ações percebe-se no aumento significativo no número de propostas captadas pelo município no ano de 2009 com relação aos anos subsequentes neste período.

Com o decorrer do primeiro mandato o escritório passou a ampliar suas ações, buscando formar duas equipes técnicas, cada uma direcionada ao seu foco principal (Iniciativa privada-Esfera Federal e Estadual, **Diretoria de Projetos e Diretoria de Convênios e Contratos de Repasses**). Formou-se então uma equipe técnica para elaboração dos projetos e monitoramento da execução dos projetos Convênios e Contratos captados, a fim de garantir a plena aplicação dos recursos.

Em 2010, esta equipe foi treinada e capacitada através de um curso promovido pelo próprio Ministério do Planejamento e Gestão quanto à utilização do sistema SICONV, que estava iniciando sua implementação. Desde então, o município passou a atuar mais direcionado as ações de captação de recursos junto ao governo federal e estadual, não somente dos programas de governo (propostas voluntárias), mas também os recursos advindos de emendas parlamentares.

Contudo, a insegurança motivada pela troca de governo na esfera federal impactou em uma redução nos recursos liberados a estados e municípios, levando a uma redução no volume/quantidade de propostas captadas. Neste ano, Canoas incluiu 32 propostas no sistema, tornando-se convênios 14, captando assim pouco mais de 9,5 milhões.

Em 2011, mesmo com uma equipe organizada, o município sentiu os reflexos da crise econômica mundial, somada a um primeiro ano de instabilidades políticas, motivadas pela troca de governo. Ainda que o mesmo partido se mantivesse na gestão, havia dúvidas quanto à estabilidade econômica do país. Ainda assim, Canoas captou quase que o dobro de recursos com relação ao primeiro ano analisado, onde ainda não havia um setor estruturado de captação.

Foi somente em 2012, primeiro ano orçamentário do novo governo na esfera federal, que os programas sociais voltaram a ter incentivos e recursos disponibilizados através do SICONV para continuidade dos programas e implementação de novas políticas públicas.

Em 2012, o Município de Canoas captou o montante de mais de 86 milhões de reais em recursos para o município, acumulados, surpreendentemente em apenas 10 convênios. Deste montante, mais de 90% destes recursos vieram pra continuidade do programa PRONASCI, que permaneceu sendo um dos principais programas do novo governo. Contudo, além destes recursos destinados a segurança, foram captados mais de 3,3 milhões para infraestrutura, esporte, turismo e demais programas sociais.

Cabe aqui ressaltar um ponto importante, nestes dados não estão sendo considerados os repasses obrigatórios para saúde, educação, nem demais recursos destinados via fundo, destacando aqui apenas propostas inseridas via SICONV.

No final do período de 2012, houve eleições municipais, contudo não existiu grandes impactos neste período, mas sim no período seguinte (2013), o antigo gestor permaneceu no cargo, e, o que poderia ter sido uma situação favorável, com a manutenção das mesmas estruturas e do serviço, não ocorreu. Houve novas estruturações, e através do Decreto nº1 de 01 de janeiro de 2013, o ECR (Escritório de Captação de Recursos) foi unificado a SEEI (Secretaria Especial de Estratégia e Inovação), formando a SMPEI (Secretaria de Projetos Especiais e Inovadores). (Anexo III)

Esta nova Secretaria foi composta por 3 diretorias: Diretoria de Projetos Especiais, Diretoria de Eventos e a Diretoria de Economia Criativa. Esta secretaria passou a integrar diversos projetos, de cunho social, tecnológico, de infraestrutura juntamente com os projetos da captação pública e privada. Com esta unificação, as estruturas ficaram difusas, e até incoerentes por assim dizer, pois as diretorias desta secretaria não possuíam nenhum tipo de ligação ou interface entre elas, o que refletiu do trabalho desenvolvido pelas Diretorias de Captação e Projetos.

Além disto, esta nova secretaria passou a ser conduzida por uma pessoa de cargo exclusivamente político, o que dificultava o entendimento da importância das ações e dos resultados obtidos pelo trabalho da captação. Estas alterações reverberaram no resultado obtido com relação ao ano anterior (2012), onde se captou apenas 4 convênios, pouco mais de 2 milhões.

Em 2014, houve novamente uma alteração de estruturas, ampliando ainda mais as unidades vinculadas a esta secretaria, alterando o nome da Secretaria para secretaria de Projetos Especiais, Captação e Inovação (SMPECI).

Esta secretaria incorporou ainda mais 3 diretorias: uma Diretoria de Gestão de Projetos, uma Diretoria de Captação de Recursos e uma diretoria de Convênios e Contratos de Repasse, totalizando 6 diretorias ao todo. A questão aqui, não trata da segmentação do trabalho em diretorias, mas sim no objeto de cada uma delas, que continuava divergente. Além da Diretoria de Eventos e Economia Criativa, a Diretoria de Projetos Especiais cuidava especificamente de ações relacionadas a mitigações do Município, a Diretoria de Projetos, tratava especificamente das metas de governo, relacionada aos indicadores onde sua única ligação com o trabalho da captação era informar o montante de recursos captados, como meta de governo. A única diretorias que pouco se relacionava era captação de recursos (que na época tinha o foco direcionado a captação de recursos de empresas provadas, leis de incentivo e patrocínios para fomentar os trabalhos desenvolvidos na Diretoria de economia Criativa-cooperativas), com a Diretoria de Convênios e Contratos de Repasses, esta sim, responsável pela captação de recursos via SICONV.(Anexo IV)

Todas estas alterações acabaram por refletir no trabalho desenvolvido, desta forma nos períodos subsequentes, o que se percebeu foi uma queda considerável nas ações de captação, sendo mais marcante o ano de 2014, com apenas 1 convênio captado. Esta queda ocorreu, não por questões de disponibilização de verbas do governo federal, mas sim por questões internas de estrutura, uma vez que, a secretaria não manteve o foco na captação, não sendo dada a devida importância para as ações e movimentações realizadas para garantir estes recursos extras ao município, o que impactou significativamente no quantitativo de propostas captadas e conseqüentemente, no valor de recursos captados.

Em 2015, apesar a estrutura se manter ainda dentro de uma secretaria com objetivos dispersos, a secretária designou uma Secretária Adjunta, a qual ficou responsável por monitorar as Diretorias de Captação de recursos e Convênios e Contratos de Repasse. (Anexo v) Com esta pessoa, responsável, o trabalho foi organizado e segmentado, com a definição de papéis e responsabilidades, o que é fundamental para um bom funcionamento das estruturas.



Segundo Bergue (2014, p85):

Delegar é transferir “autoridade” (poder) com a correspondente parcela de “responsabilidade” (intrínseca à relação) à outra pessoa para a execução de “determinada” atividade. Note que a “transferência” da responsabilidade é “intrínseca à relação”, pois, de fato, sob uma perspectiva externa, a responsabilidade tende, em última instância, a permanecer com o gestor.

Da mesma forma, para Bergue (2014), o gestor é uma pessoa detentora de determinada parcela de poder e de conhecimento, destes advindo um correspondente grau de autoridade que garante a sustentação de determinado nível de sua legitimação perante o grupo subordinado. Desta forma, o processo de descentralização de poder, através da delegação de autoridade a um terceiro, no caso à Secretária Adjunta, proporcionou maior agilidade aos processos e sinergia dentro da equipe de trabalho. Assim, neste ano voltamos a captar, ainda de forma tímida, recursos para o município, elevando para 3,4 milhões os valores captados.

O exercício de 2016 foi um ano bastante conturbado, por ser ano de eleições municipais, juntamente com a situação econômica do país e o iminente impeachment da presidenta Dilma Rousseff, devido a uma denúncia por crime de responsabilidade, desrespeito à lei orçamentária e lei de improbidade administrativa.

Contudo, mesmo diante das grandes mudanças ocorridas neste ano, como a troca do gestor municipal e do partido da situação, após oito anos de gestão do partido de oposição bem como a concretização do impeachment da presidenta e posse do Vice-presidente, o município conseguiu elevar minimamente o número de propostas cadastradas, o que fez com que ele mantivesse o mesmo patamar de captação do período anterior.

Em 2017, primeiro período de governo do novo gestor municipal, o que caracteriza consequentemente uma alteração na forma de condução das políticas públicas, principalmente relacionadas a uma pauta tão significativa como a captação de recursos, a qual precisa estar alinhada com as ações de governo local, e pelas ações e articulações políticas com a esfera estadual e federal.

No entanto, mesmo com a troca de governante, as estruturas foram mantidas inicialmente, e ao longo de 2017 os papéis dentro da secretaria passaram a ser readequados, montando uma nova estrutura interna direcionada novamente a captação de recursos.

Esta nova estrutura, atualmente está focada na captação de recursos federais e estaduais e além de condução de PPP's no município. Dentro desta composição

foram segmentadas diretorias para cada estágio da captação, desde a proposição de projetos, a execução e monitoramento das obras e/ou serviços relacionados e a conclusão destes até a prestação de contas aprovada pelo órgão concedente.

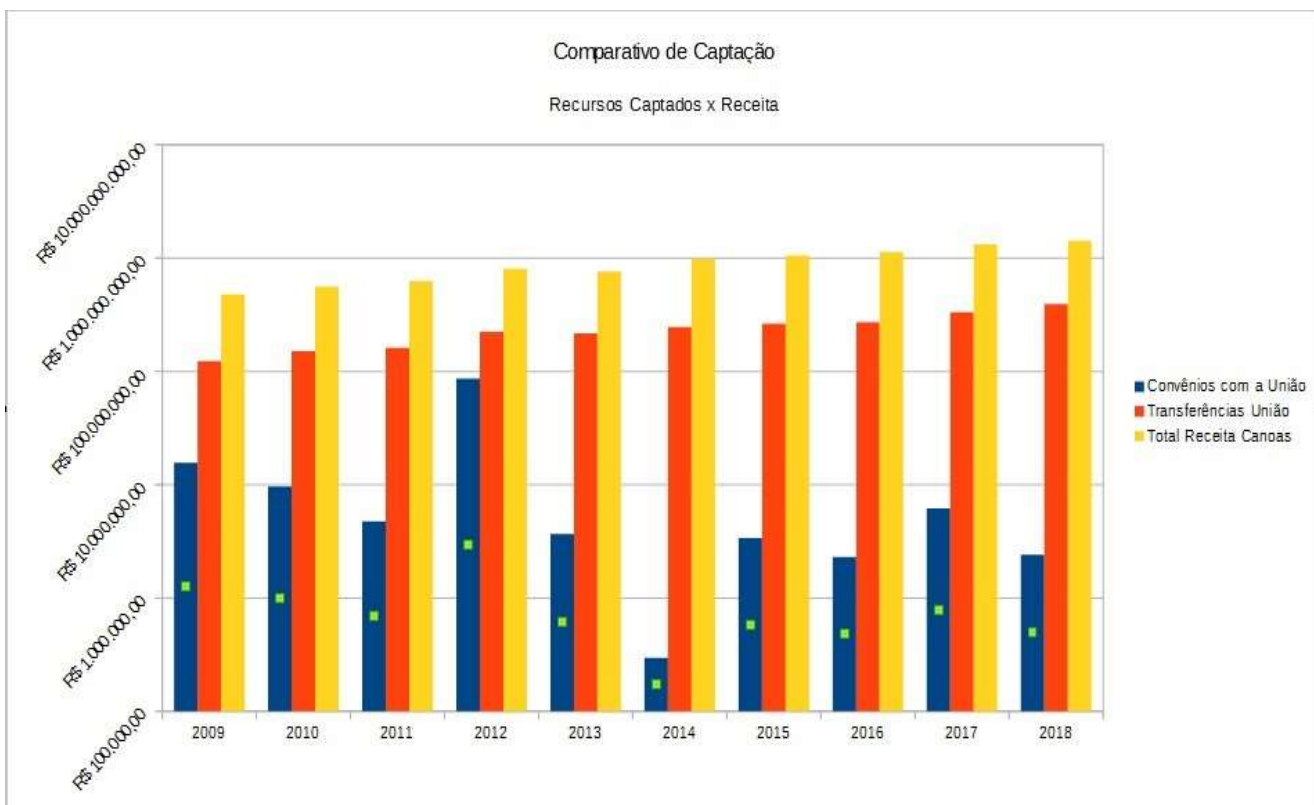
Além das Diretorias de Captação de Recursos (proposição), e da Diretoria de Convênios e Contratos de Repasses (execução e prestação de contas) ainda foi criada uma Diretoria de Programas Sociais, Saúde e Educação, responsável pelo acompanhamento dos recursos repassados via Fundo e sistemas específicos (FNDE, SISMOB, SUASWEB). Ainda dentro desta secretaria foram criadas duas diretorias: Monitoramento de Obras e Monitoramento de serviços, responsáveis por acompanhar os projetos relacionados metas de governo e indicadores de execução. Outro ponto relevante, é que o responsável nomeado para esta secretaria, possuía conhecimento técnico na área, o que facilitou a integração com os demais funcionários já atuantes na secretaria, bem como no entendimento por parte dele das rotinas de trabalho e necessidades para atendimento das demandas de cada setor.

O resultado desta nova adequação de estruturas, mesmo diante da instabilidade econômica motivada insegurança de um governo federal conduzido pelo vice, e por uma nova gestão partidária no governo municipal, foi muito positivo, aumentando em 67% o volume de recursos captados em relação ao ano anterior.

Apesar de já estar organizada, somente em 2018, esta nova estrutura da Secretaria foi formalizada, através do Decreto nº 320 de 26 de outubro de 2018. (Anexo VI)

Este conjunto de fatores, somados, trouxeram ao município um aumento significativo no volume de propostas e valores captados. Utilizando como base, os dados retirados do Portal da Transparência Brasil, que traz os valores repassados a cada município é possível identificar o seguinte quantitativo de recursos para o período.

Gráfico 2 - Comparativo de Captação



Fonte: elaborado pela autora (2019).

Por meio da análise do gráfico apresentado é possível perceber alguns pontos relevantes, como o significativo volume de valores captados no período com relação às transferências obrigatórias da União. Percebe-se que, apesar das oscilações ocorridas devido aos impactos políticos e financeiros na estrutura do país, o município de Canoas conseguiu captar valores significativos que serviram de aporte de recursos ao orçamento.

Estas verbas, mais do que contabilizadas em números, são de fato percebidas através das políticas públicas aplicadas ao município, como é o caso do recurso captado no programa PRONASCI o qual trouxe para o município mais de R\$ 81 milhões para investimentos em segurança pública e cidadania, com a instalação de câmeras de vídeo monitoramento, pontos da guarda em regiões estratégicas, compra de uniformes e equipamentos para a guarda municipal,

Além destes recursos o município captou valores para investimentos em infraestrutura e mobilidade urbana, como o fechamento de valas de contenção (Vala da Curitiba) e a construção de casas de bombas para drenagem pluvial, uma vez que Canoas sempre enfrentou graves problemas de alagamentos por causa das chuvas.

Foram investidos recursos também para obras relacionadas às políticas públicas de base, como construção de CRAS (Centro de Referência em Assistência Social) e CREAS (Centro de Referência Especializado em Assistência Social) além da construção e equipagem de um Centro de Especialidades Médicas no município (CEM). Todos estes recursos foram devidamente aplicados e trouxeram benefícios aos munícipes e as comunidades adjacentes que utilizam os serviços locais. Estruturas e serviços estes, possíveis somente graças ao trabalho da captação de recursos, já que, se não houvesse esse aporte de recursos para tais fins, o município não conseguiria dispor destes valores sem um financiamento (endividamento) para construção e implementação destas estruturas públicas.

Além disto, atualmente o município de Canoas conta com diversos espaços de incentivo ao esporte e a cultura, graças aos investimentos realizados na construção de praças públicas, parques, e espaços culturais (galpões culturais), bem como com a construção do CIE (Centro de Incentivo ao Esporte) e demais programas.

Diante desta análise, e dos resultados apresentados, torna-se latente os impactos positivos gerados por uma equipe estruturada, e direcionada especificamente à captação, isto que aqui tratamos apenas de SICONV, sem considerar demais meios de captação já citados anteriormente. Mais do que questões financeiras (orçamento), este trabalho tem o papel de garantir a funcionalidade de algumas políticas públicas e ampliar estruturas e serviços.

Não há dúvidas, quanto ao aporte de recursos que uma estrutura de captação traz para a gestão, contudo são poucos os municípios do país que dispõe de uma estrutura adequada para tal. Portanto, cabe aqui também, trazer para elucidação neste trabalho, quais os valores (custo) para manter uma estrutura de captação de recursos, e quem são as pessoas que poderão compor esta equipe de captação.

Com base no art. 165, §1º da Constituição Federal o orçamento público determina quais os valores poderão ser utilizados durante os quatro anos de gestão de um governo, desta forma, utilizando como referência a Lei nº 6106 de 10 de agosto de 2017, o orçamento apresentado e aprovado no PPA 2018-2021, Canoas disponibilizou R\$ 635.000,00 para manutenção desta estrutura durante o ano de 2019.

Nestes valores estão inclusos, valores para administração da secretaria, folha de pagamento dos colaboradores, viagens (Brasília) necessárias à articulação política da captação, e demais gastos necessários à manutenção dos espaços. Cabe aqui ressaltar também que, este valor de orçamento é para o exercício de 2019, e que

estes valores devem levar em consideração o tamanho da estrutura existente, que hoje conta com 31 funcionários, e com o porte do município, que segundo o IBGE, é o 4º maior município do Rio Grande do Sul, ficando atrás apenas de Porto Alegre, Caxias e Pelotas.

Para um município de menor porte, ou até mesmo aquele que não possua uma equipe de captação e esteja em processo de estruturação, deverá levar em consideração todos estes fatores. Outro ponto variável é o número de pessoas ideal para uma estrutura destas, uma vez que a demanda e o volume de projetos irão variar proporcionalmente ao tamanho do município, ao menos no período inicial de organização, uma vez que posteriormente irá crescer proporcionalmente ao volume de trabalho desenvolvido. Segundo Bergue (2014), A estrutura de uma organização produz efeitos generalizados sobre a produtividade e o comportamento internos. Os gestores precisam saber como estruturar suas organizações e conhecer as forças e as fraquezas dos diferentes modos dessa estruturação.

Em Canoas, atualmente a estrutura está dividida da seguinte forma: a Secretaria conta com 3 estruturas de execução e 2 de monitoramento, como já descrita anteriormente. Dentre estas 3 diretorias executoras, uma é responsável pela manutenção dos recursos para Programas Sociais, Saúde e Educação, recursos destinados via fundo ou sistemas específicos.

As outras duas diretorias executoras dividem-se conforme o fluxo de processos do Sistema SICONV: a Captação de Recursos, que é responsável pela elaboração e inserção das propostas no sistema até o momento da assinatura do instrumento de pactuação (convênio, contrato de Repasse ou Termo de Cooperação e parceria) além das demais atividades de captação realizada por esta diretoria, como por exemplo, leis de incentivo (Esporte e Cultura) e junto a empresas privadas via Fundos vinculados ao município e destinado a melhorias das políticas públicas de base, como por exemplo, fundo da Criança e do adolescente, fundo do idoso, etc.

A segunda diretoria é composta por uma estrutura um pouco maior, uma vez que convênios e contratos de repasses possuem execuções diferentes, já que o primeiro tem interface direta com o ministério concedente, já o segundo possui o agente financeiro como intermediador do processo de execução (ex: CAIXA). Desta forma a estrutura precisará contar com mais pessoas, uma vez que será necessária a atuação de um GMC (Gerente de Monitoramento de Contratos de Repasse), o qual

será o responsável pela interlocução com o agente financeiro e a outra responsável pelos demais convênios.

No caso de Canoas, optou-se por segmentar de maneira distinta a execução, em razão da estrutura ampla, onde existe uma unidade responsável por contratos de repasse, e outra unidade fica responsável pela execução dos convênios e prestação de contas de ambos, contratos e convênios.

Além deste, a equipe possui um Secretário e um Adjunto, responsáveis pela estrutura e pelas relações políticas e articulações necessárias para efetivação de boa parte dos processos de captação, principalmente os advindos de emenda parlamentar. O que é importante verificar em uma análise de custos como esta, em relação ao retorno, é verificar se, com os valores captados esta estrutura “paga-se”, mantendo sua razão de ser, ou seja, o volume de recursos captados, no mínimo devem cobrir os valores investidos. Outra questão importante é quais pessoas irão compor esta equipe, e qual a qualificação técnica para esta função.

Não existe um currículo mínimo, ou exigências para o desenvolvimento das atividades relacionadas ao sistema (SICONV). O ideal é que as pessoas que irão compor esta equipe possuam um mínimo de conhecimento de orçamento público e noções de gestão. De acordo com os perfis, os papéis são definidos, contudo é de extrema importância que todos sejam capacitados no SICONV, uma vez que essa interface será rotineira e essencial, além de dar o entendimento de todo processo de captação, da proposição à prestação de contas.

Somente desta forma, propondo uma estrutura adequada, sistematizando fluxos e processos, com uma equipe capacitada, o trabalho desenvolvido pela equipe de Captação de Recursos na implementação das políticas públicas, terá a efetividade e os resultados esperados pela população.

Assim, o gestor público, deverá alinhar seus objetivos políticos, aos conceitos de governança e governabilidade. Ressaltando estes conceitos, onde a governança é a capacidade financeira e administrativa para implantar políticas públicas, e a governabilidade está ligada à legitimidade do governo no poder e da capacidade de conduzir as instituições públicas para o alcance dos interesses do governo, perante a sociedade. (RODRIGUES, 2010), o resultado esperado da atuação de qualquer governante que assuma a gestão do município é dar continuidade aos projetos de captação, promovendo assim políticas públicas eficientes à população canoense.

## **5.1 Cenário Atual**

Alinhando estes conceitos já abordados ao longo deste curso de especialização, juntamente com os fatores e variáveis relacionadas neste trabalho, o governante busca implementar políticas públicas eficientes, advindas de uma captação de recursos eficaz e bem estruturada no escopo municipal, aliando a proposição de projetos as reais demandas da população.

Frente a isto, o Governo federal começa a propor um novo cenário para gestão destes recursos. Este novo governo, colocando como objetivo implementar mudanças estruturais no país, iniciou um processo de adequação do sistema SICONV – ferramenta tecnológica de transparência ativa das mais eficientes atualmente no país, transformando-o em Plataforma + Brasil. A proposta desta nova plataforma de gestão é trazer maior transparência e controle social, além de qualificar as transferências de recursos aplicáveis a políticas públicas, a fim de otimizar os serviços para população e restaurar a confiança no serviço público, hoje tão descrente diante da sociedade.

Nos últimos anos, o SICONV, passou por diversas alterações, com o objetivo de dar maior agilidade e segurança no processo de execução de recursos. Com esta nova alteração, o governo propõe transformar o SICONV na plataforma nacional de transferências voluntárias, possibilitando o acompanhamento da execução das políticas públicas em todos os municípios do país.

O lançamento desta nova plataforma ocorreu no dia 09 de março de 2019, durante a programação oficial da XXII marcha oficial a Brasília e defesa dos municípios, ou seja, mudanças propostas no decorrer da construção deste trabalho, reforçando assim a ideia de que a gestão pública está em constantes transformações, buscando otimizar processos de efetivação de políticas públicas e ampliar o controle de repasse de verbas públicas, no objetivo de trazer maior transparência e segurança.

Esta iniciativa do governo, pautou-se em 5 pilares: Governança Colaborativa (implementada através do Decreto nº 9.203 de 2017, promulgada pelo então presidente Michel Temer), novo marco regulatório, desenvolvimento de capacidades institucionais, revisão e adequação da plataforma tecnológica e transparência. A previsão é que até 2022, 80% das transferências governamentais sejam geridas pela plataforma + Brasil.

Diante destas mudanças que estão sendo propostas pela plataforma + Brasil para dar maior transparência e credibilidade às ações governamentais, surge como contraponto a Proposta de Emenda Constitucional, PEC 61, aprovada nesta mesma data. A PEC 61/2015, elaborada pela ex-senadora Gleisi Hoffmann, foi aprovada no plenário do senado, com base nos relatórios da ex-senadora Marta Suplicy, faz emenda ao art. 166 da CF, permitindo a transferência direta de recursos para estados e municípios, através de emendas parlamentares individuais ao orçamento.

O texto define que estes repasses poderão ser feitos sem a necessidade de ser firmado nenhum tipo de convênio com órgão intermediário, podendo ser feita como “doação” ou com finalidade definida, quando a verba vai “carimbada” para um determinado fim.

Esta proposta é defendida por muitos, que justificam sua necessidade, promovendo a “desburocratização” do sistema, que hoje devido ao nível de exigência para execução tornam alguns projetos inexequíveis, principalmente quando se trata de obras, onde o agente financeiro faz a intermediação dos repasses dos recursos, segundo alguns a “conta-gotas”.

Contudo, surgiram críticas à proposta, uma vez que não há controle sobre estes recursos que serão repassados uma vez que estes cairão diretamente no caixa livre do município podendo ser utilizado pelo gestor público da forma que melhor lhe convier.

A favor ou contra, o fato é que esta emenda constitucional vem a inserir novos critérios sobre a partilha de recursos do orçamento público, transferindo a responsabilidade da aplicação dos recursos em políticas públicas eficientes da esfera federal para gestores estaduais e municipais.

Cabe também aqui, o questionamento desta contradição, quanto ao posicionamento do governo atual no que trata de repasses de recursos de verbas federais, onde buscando desburocratizar e delegar responsabilidades possa abrir precedentes para o mau uso dos recursos uma vez que estes não passarão por nenhum tipo de controle que comprove sua aplicabilidade, em contrapartida, propõe uma ampliação da sistematização de repasses eficiente, hoje aplicada pela plataforma + Brasil (SICONV), buscando dar transparência as ações do governo e mais credibilidade ao serviço público.



## 6. CONCLUSÃO

O Objetivo proposto por este trabalho foi ressaltar a importância de uma estrutura de captação de recursos, utilizando o sistema de convênios e contratos de repasse do governo Federal (SICONV) a fim de ampliar o aporte de valores ao orçamento municipal, reduzindo gastos, concretizando políticas públicas eficientes, tendo como base para esta análise a prefeitura de Canoas.

Para isto, após a apropriação de conceitos, funcionalidades e aplicabilidades do Sistema, foi realizada, através de uma pesquisa documental, o levantamento de dados históricos relativos à captação de recursos, no período de 9 anos, mensurando valores, analisando as práticas utilizadas nestes períodos, com os resultados obtidos, traçando um comparativo da estrutura existente em cada período com relação aos processos utilizados e os números alcançados.

Esta análise de dados foi realizada também levando em consideração, a situação econômica do país em cada período, uma vez que, tais alterações refletem significativamente nos resultados alcançados. O enfoque político também foi abordado, visto que, questões políticas, como trocas de governo e alinhamentos partidários influenciam na liberação de recursos e conseqüentemente, na captação concretizada no período.

Diante da análise destes dados foi possível perceber que, mesmo frente a todos os fatores externos que corroboraram para o desempenho positivo, ou negativo da captação, os períodos em que o município atuou com um setor minimamente estruturado, com foco definido e alinhado as políticas do governo e as estratégias do gestor público, os resultados foram significativos.

Como resultado deste trabalho, foi possível mensurar o montante de valor captado em cada período analisado, bem como verificar o impacto financeiro promovido pela entrada destes recursos no orçamento municipal, refletindo-se na ampliação de novas estruturas e serviços à população e na implementação de políticas públicas eficientes e alinhadas aos projetos governamentais.

Verificou-se também, que a estruturação do setor, com uma equipe técnica multidisciplinar, capacitada no funcionamento e gestão do sistema, garantiu a transformação de boa parte destes recursos captados em políticas públicas aplicadas à população, ressaltando o valor do trabalho, não apenas do gestor em seu

planejamento estratégico, mas também do servidor público no desenvolvimento dos processos operacionais que concretizaram tais ações propostas.

É certo que o município de Canoas, encontra-se ainda em processo de implementação e ampliação destas políticas públicas, no entanto, o setor que hoje atua de forma estruturada e segmentada, com uma equipe de profissionais capacitados, trabalhando com foco nos projetos de governo, garantem ao município a continuidade deste caminho de crescimento.

Ainda há obviamente, as questões políticas e econômicas do país, que interferem diretamente não somente nas ações e decisões de governo, bem como nas ferramentas e instrumentos de controle utilizados no repasse de verbas públicas federais para outras esferas.

A aplicabilidade e funcionamento da ferramenta SICONV, hoje proposta como enfoque deste estudo, é utilizada como referência para transparência e efetividades das ações governamentais dentro da gestão pública em todas as esferas, visto que esta, se apresenta inclusive com uma proposta de ampliação para outros segmentos de repasses federais.

Portanto, alinhando todos estes pontos, com o objetivo proposto neste trabalho, torna-se clara a importância da existência de uma estruturação de processos e projetos dentro das organizações públicas, alinhados as metas governamentais e ações propostas pela gestão municipal, a fim de promover políticas públicas eficientes visando o atendimento a toda população.

## REFERÊNCIAS

BERGUE, S. T. **Comportamento organizacional**. 3. ed. rev. atual. –Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES : UAB, 2014.

BITTENCOURT, S. **Manual de convênios administrativos**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 03 de abril de 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101** (Lei de Responsabilidade Fiscal). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Senado, 2000. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LCP/Lcp101.htm> >. Acesso em: 08 de abril de 2019.

DI PIETRO, M. S. **Direito Administrativo**. 27ª ed. Editora Atlas: São Paulo, 2013.

MALMEGRIN, M. L. **Redes públicas de cooperação local**. Florianópolis, Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2010.

MOTA, L. A. (Org.). **Capitalismo contemporâneo: olhares multidisciplinares**. Campina Grande: Eduepb, 2014.

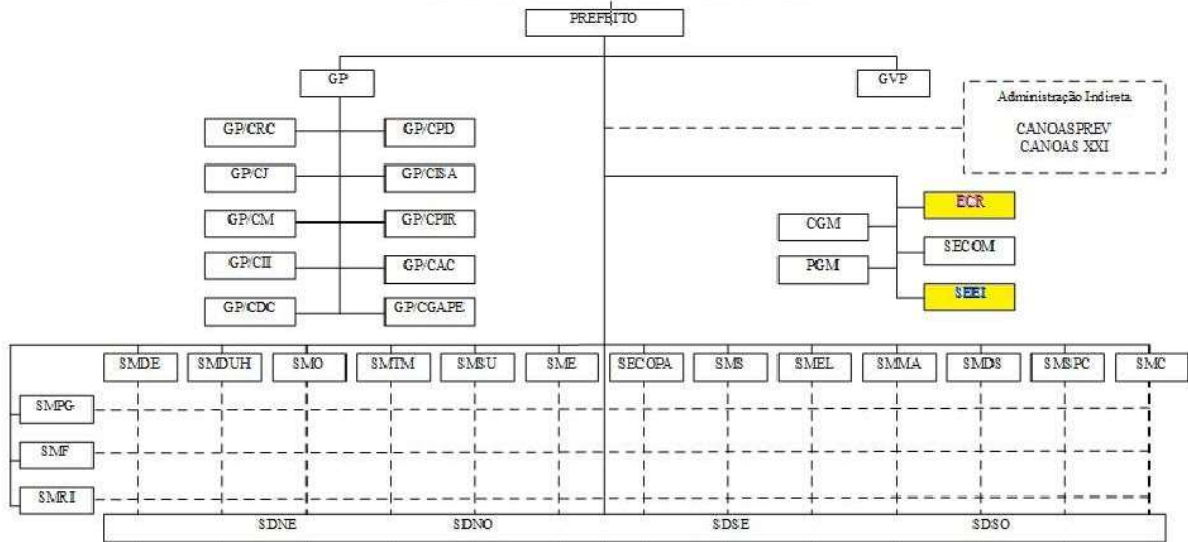
RODRIGUES, M. M. A. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão de literatura**. Sociologias, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p.20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 14 de março de 2019.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional. **O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais relativas aos fundos de participação dos estados e dos municípios**. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <[www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/download/cartFPEeFPM.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/download/cartFPEeFPM.pdf)>. Acesso em: 18 de março de 2019.

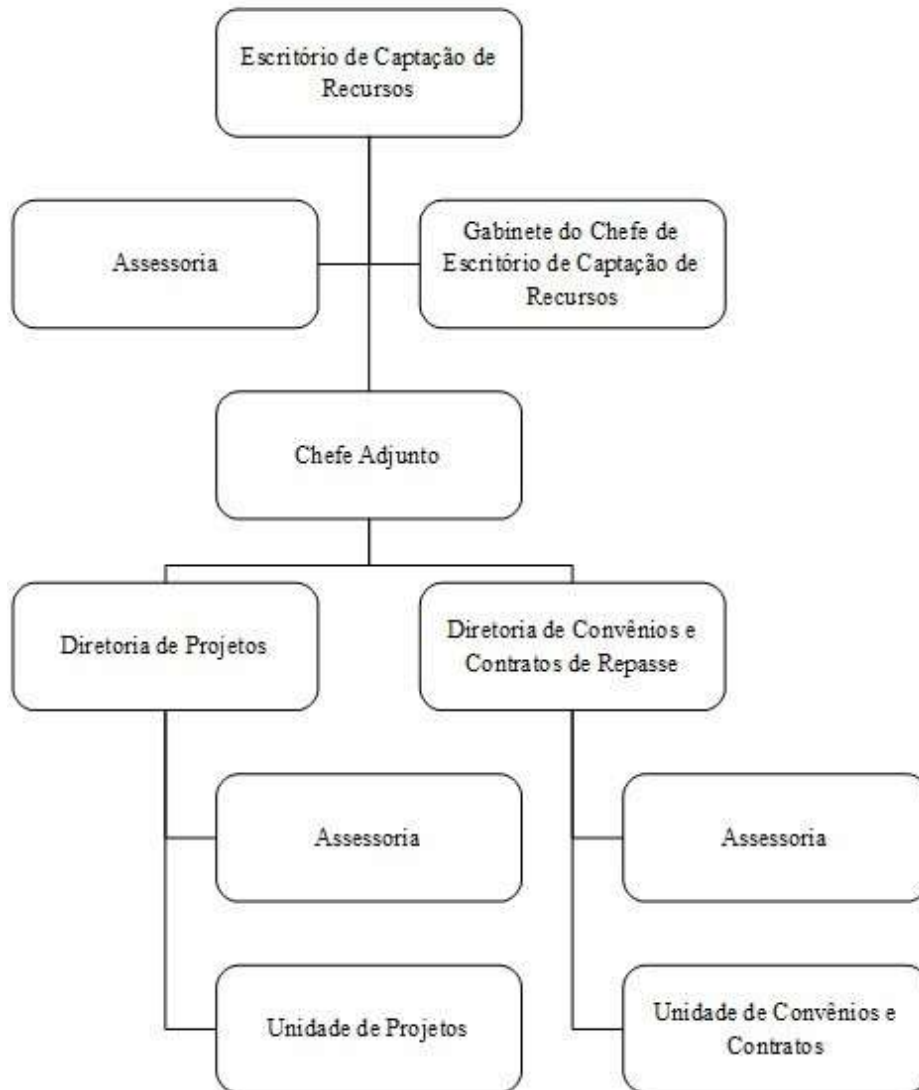
**ANEXO A < ESTRUTURA ORGANIZACIONAL – LEI 5636/2009>**

ANEXO XLIII  
ESTRUTURA ORGANIZACIONAL BÁSICA



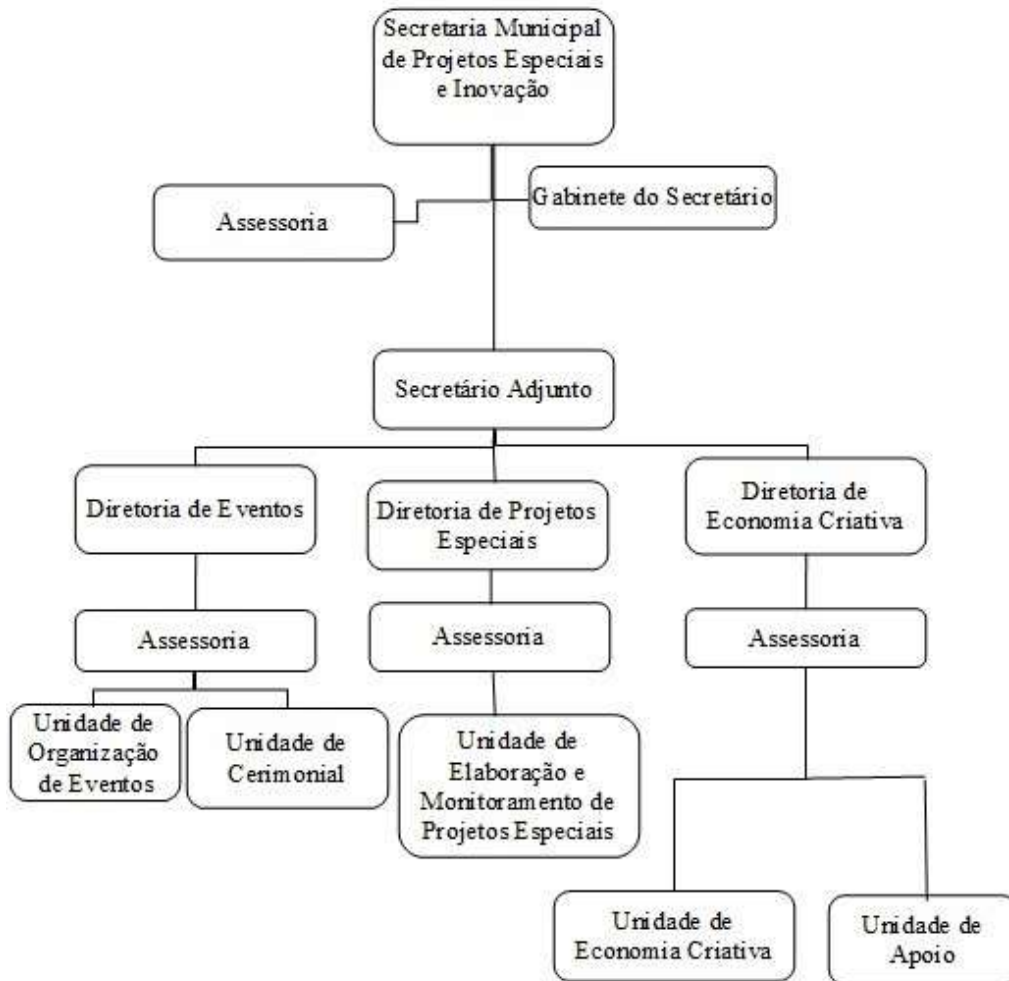
**ANEXO B < ORGANOGRAMA ESCRITÓRIO DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS >**

ESCRITÓRIO DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS



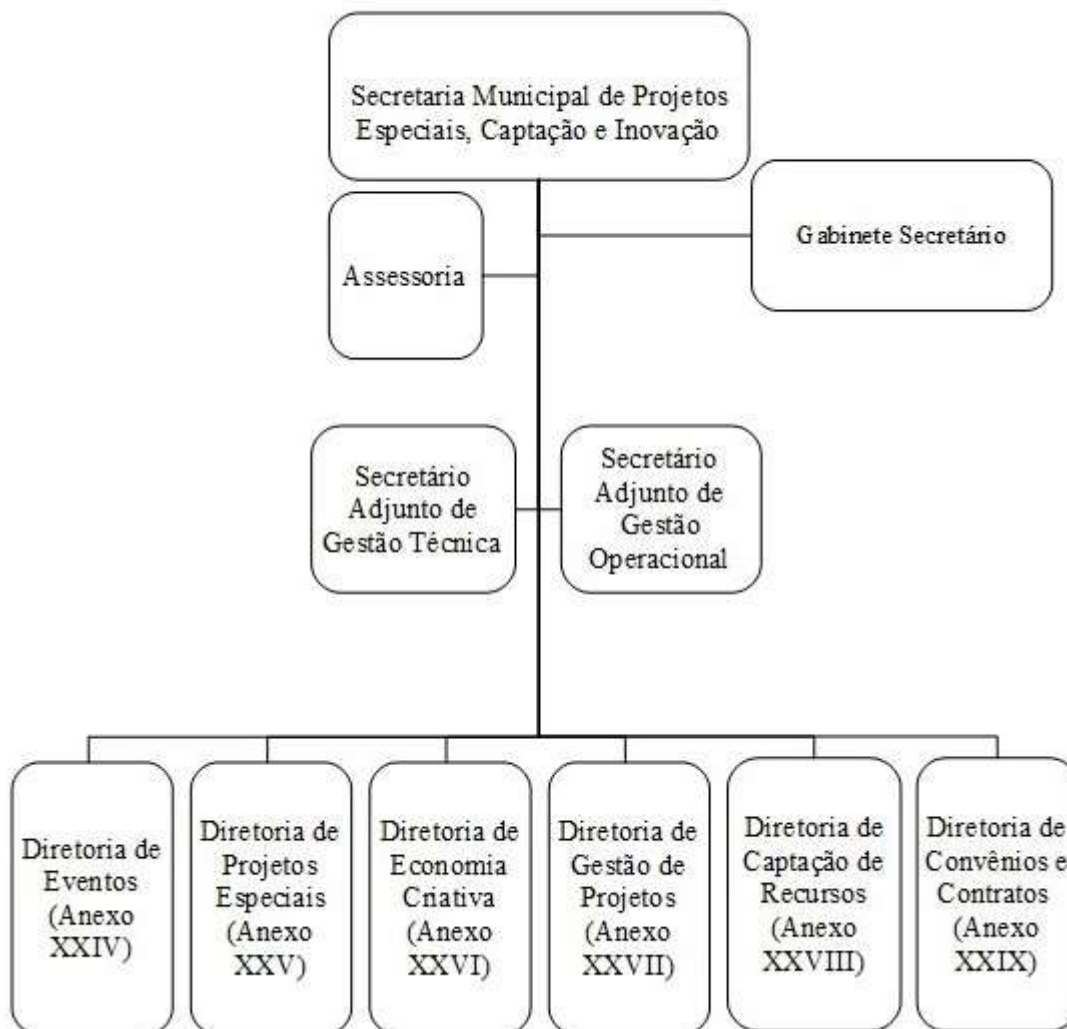
**ANEXO C < ESTRUTURA ORGANIZACIONAL – SMPEI>**

## SECRETARIA MUNICIPAL DE PROJETOS ESPECIAIS E INOVAÇÃO



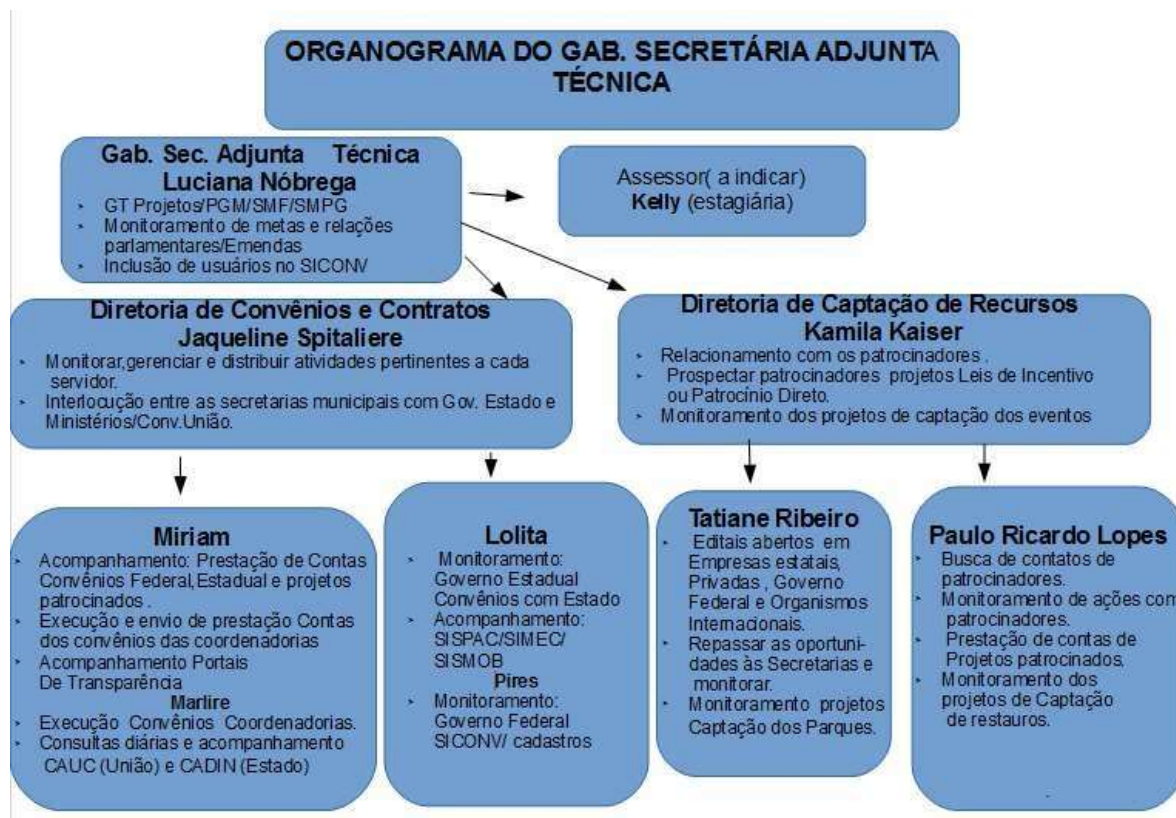
### ANEXO D < ESTRUTURA ORGANIZACIONAL SMPECI >

Secretaria Municipal de Projetos Especiais, Captação e Inovação



**ANEXO E < ORGANOGRAMA GABINETE SECRETÁRIA ADJUNTA – SMPEC >**





**ANEXO F < ESTRUTURA ORGANIZACIONAL SMPCM>**

