

RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: UMA RADIOGRAFIA DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS FEDERAIS AOS MUNICÍPIOS¹

INTERGOVERNMENTAL RELATIONS AFTER THE 1988 FEDERAL CONSTITUTION: AN OVERVIEW OF VOLUNTARY FEDERAL TRANSFERS TO MUNICIPALITIES

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES DESPUÉS DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1988: UN PANORAMA DE LAS TRANSFERENCIAS FEDERALES VOLUNTARIAS A LOS MUNICIPIOS

Pedro Lucas de Moura Palotti*

Raquel Wanderley D'Albuquerque**

Iara Cremonesi Endo***

1 Introdução. 2 O papel das transferências intergovernamentais no federalismo fiscal. 3 Dados e Métodos. 4 Resultados: mapeamento das transferências voluntárias no âmbito do SICONV. 5 Considerações finais. Referências.

¹ Agradecemos aos pareceristas anônimos pelos comentários que ensejaram diversas inserções e esclarecimentos que aperfeiçoaram a redação final deste artigo. Erros e omissões são exclusivamente nossos.

* Doutor em Ciência Política pela Universidade de Brasília (2017). Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (2012) e graduado em Administração Pública pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro (2008) e em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (2009). Atua como Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). É professor no Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e no Mestrado Profissional em Administração Pública do Instituto Brasileiro de Direito Público (IDP). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Brasília, DF, BR. E-mail: <pedropalotti@gmail.com>.

** Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. Pesquisadora de temas relacionados à Avaliação e Análise de Políticas Públicas, Instituições Políticas e Burocracia, com foco na dinâmica de implementação de políticas federais em nível municipal. Colaboradora do Grupo Interdisciplinar de Metodologias em Avaliação de Políticas Públicas (GIMAPP) e do Núcleo de Avaliação e Pesquisa na Educação Superior (NAPES). Consultora independente em estatística aplicada e análise de dados. Belo Horizonte, MG, BR. E-mail: <raquel.dalbuquerque@gmail.com>.

*** Mestre em Saúde Pública pela King's College London (2012), especialista em Planejamento em Saúde pela Universidade Federal da Bahia (2010) e graduada em Odontologia pela Universidade de Brasília (2002). Atua como Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). Tem experiência na área de políticas públicas e gestão com ênfase em: saúde pública, planejamento, gestão de projetos e de recursos humanos, e inovação no setor público. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Brasília, DF, BR. E-mail: <iara.endo@gmail.com>.



RESUMO

Objetivo: Argumenta-se que as transferências intergovernamentais constituem um elemento relevante para a compreensão da dinâmica federativa brasileira e, conseqüentemente, para as políticas públicas no Brasil. O artigo visa a responder a três conjuntos de questões: (1) Qual a dimensão das transferências em termos de valores de repasse? (2) Quais são os órgãos da administração pública federal que realizam essas transferências, quanto transferem e por meio de quais instrumentos? (3) Quais são os principais órgãos subnacionais ou instituições que recebem essas transferências, em quais regiões e unidades da federação estão situadas e quais montantes de recursos recebem?

Metodologia: Propõe-se uma classificação das transferências voluntárias estabelecidas pelo Estado brasileiro no contexto do federalismo fiscal, dos normativos legais e das práticas administrativas consolidadas. A análise empírica é inédita e de cunho descritivo-exploratório.

Resultados: Os resultados apontam que, de 2008 a 2017, a média de recursos repassados pelo governo federal sofreu grandes variações, com expressiva queda no ano de 2013 para 2014. Os valores mais expressivos são do Ministério da Saúde e das Cidades; Roraima, Acre e Amapá foram, proporcionalmente, os estados que mais receberam recursos do governo federal.

Contribuições: Os entes federados são os principais atores chamados a colaborar para execução descentralizada dos recursos federais. O fortalecimento das capacidades administrativas do governo federal é essencial para melhorar a coordenação federativa, ao passo que a melhoria da implementação de políticas públicas depende do fortalecimento dos governos subnacionais.

Palavras-chave: relações intergovernamentais; transferências voluntárias; convênios; federalismo.

ABSTRACT

Objective: We argue that intergovernmental transfers are a relevant element for understanding the Brazilian federative dynamics and, consequently, for public policies in Brazil. The article aims to answer three sets of questions: (1) What is the size of transfers in terms of transfer values? (2) Which are the federal public administration bodies that carry out these transfers, how much do they transfer and through which instruments? (3) What are the main subnational bodies or institutions that receive these transfers, in which regions and units of the federation are they located and what amounts of resources do they receive?

Methodology: A classification of voluntary transfers established by the Brazilian State in the context of fiscal federalism, legal regulations and consolidated administrative practices is proposed. The empirical analysis is unprecedented and of a descriptive-exploratory nature.

Results: The results show that, from 2008 to 2017, the average of resources transferred by the federal government underwent large variations, with a significant drop in the year

2013 to 2014. The most expressive values are from the Ministry of Health and Cities; Roraima, Acre and Amapá were, proportionally, the states that received the most funds from the federal government.

Contributions: Federated entities are the main actors called to collaborate in the decentralized execution of federal resources. Strengthening the administrative capacities of the federal government is essential to improve federative coordination, while improving the implementation of public policies depends on strengthening subnational governments.

Keywords: intergovernmental relations; voluntary transfers; covenants; federalism.

RESUMEN

Objetivo: Se argumenta que las transferencias intergubernamentales son un elemento relevante para entender la dinámica federativa brasileña y, en consecuencia, para las políticas públicas en Brasil. El artículo tiene como objetivo responder a tres conjuntos de preguntas: (1) ¿Cuál es el tamaño de las transferencias en términos de valores de transferencia? (2) ¿Cuáles son los órganos de la administración pública federal que realizan estas transferencias, cuánto transfieren y a través de qué instrumentos? (3) ¿Cuáles son los principales organismos o instituciones subnacionales que reciben estas transferencias, en qué regiones y unidades de la federación están ubicadas y qué cantidad de recursos reciben?

Metodología: Se propone una clasificación de transferencias voluntarias establecida por el Estado brasileño en el contexto del federalismo fiscal, regulaciones legales y prácticas administrativas consolidadas. El análisis empírico es inédito y de carácter descriptivo-exploratorio.

Resultados: Los resultados muestran que, de 2008 a 2017, el promedio de recursos transferidos por el gobierno federal experimentó grandes variaciones, con una caída significativa en el año 2013 a 2014. Los valores más expresivos son del Ministerio de Salud y Ciudades. Roraima, Acre y Amapá fueron, proporcionalmente, los estados que recibieron más fondos del gobierno federal.

Contribuciones: Las entidades federadas son los principales actores llamados a colaborar en la ejecución descentralizada de los recursos federales. El fortalecimiento de las capacidades administrativas del gobierno federal es fundamental para mejorar la coordinación federativa, mientras que mejorar la implementación de las políticas públicas depende del fortalecimiento de los gobiernos subnacionales.

Palabras clave: relaciones intergubernamentales; transferencias voluntarias; acuerdos; federalismo.

1 INTRODUÇÃO

A restauração da democracia no Brasil, no final da década de 1980, marcou a reorganização do federalismo brasileiro, com resgate da autonomia dos estados, e a

formalização dos municípios como entes federados. Daquele marco institucional decorreram estudos de várias questões relevantes para o funcionamento da democracia brasileira, dentre os quais o desenho federativo foi recorrentemente problematizado.

Inicialmente, os trabalhos discutiram as consequências do arranjo federativo para formação de coalizões de governo (ABRANCHES, 1988), para determinação da influência dos atores políticos locais, em particular dos governadores, no âmbito da Nova República (ABRUCIO, 1994) e para a descentralização de políticas públicas (ALMEIDA, 1995). O desenho federativo foi tomado como uma variável explicativa de diferentes dinâmicas sociais e políticas.

Um segundo conjunto de estudos pretendeu explicar o funcionamento do federalismo e das relações intergovernamentais instituído pela Constituição de 1988 e desenvolvido nas décadas seguintes. Focou-se, portanto, no arranjo federativo como variável de interesse, que possui uma dinâmica própria e, muitas vezes, contingente ao setor de política pública estudado.

Esses trabalhos enfatizaram aspectos relacionados à descentralização de políticas públicas, principalmente as sociais (ARRETICHE, 1999), ao papel desempenhado pelos governos locais em relação ao governo central (MACHADO, 2008) e às inovações institucionais para coordenação intergovernamental, como os consórcios públicos (CUNHA, 2004). O federalismo e as relações intergovernamentais foram o centro das reflexões desses trabalhos. Há uma mecânica federativa característica da federação brasileira, que pode ser explicada a partir da observação de seu padrão de funcionamento.

O presente artigo pretende se somar aos esforços de compreensão do funcionamento das relações entre os entes federados, com enfoque nos repasses voluntários feitos pelo governo federal, principalmente, a estados e a municípios. Parte-se do entendimento de que as transferências intergovernamentais constituem um elemento relevante para a compreensão da dinâmica federativa brasileira e, conseqüentemente, para as políticas públicas do país. Portanto, pretende-se analisar as principais características das transferências voluntárias realizadas pela União. Posto de outra forma: como se caracterizam as transferências voluntárias de recursos pela União, no contexto da federação brasileira, no período de 2008 a 2017?

Dessa forma, o artigo visa a responder a três conjuntos de questões: (1) Qual a dimensão das transferências em termos de valores de repasse? (2) Quais são os órgãos da administração pública federal que realizam essas transferências, quanto transferem e por meio de quais instrumentos? (3) Quais são os principais órgãos subnacionais ou instituições que recebem essas transferências, em quais regiões e unidades da federação estão situadas e quais montantes de recursos recebem? Esta análise será possível por meio da exploração dos dados disponibilizados pelo Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), para o período de 2008 a 2017.

O artigo conta com três seções, além desta introdução. Primeiramente, será feito um resgate conceitual acerca das transferências intergovernamentais, a fim de distinguir os diversos termos que são comumente confundidos quando se trata de transferências voluntárias. A partir disso, será elaborado um mapeamento das transferências voluntárias registradas no SICONV de acordo com as categorias conceituais anteriormente levantadas. Por fim, serão tecidas as considerações finais e as possibilidades de agenda de pesquisa.

2 O PAPEL DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NO FEDERALISMO FISCAL

O federalismo fiscal remete à divisão de responsabilidades e atribuições relacionadas à implementação de políticas públicas e à distribuição de recursos econômicos entre os diferentes governos de um mesmo território (CARRAZZA, 2013; DOMINGUES, 2007; TORRES, 2011).

No seu sentido original, utilizado em finanças públicas, não importaria tanto a divisão constitucional formal entre entes federados, inscrita na Constituição. Importa observar a existência, de fato, de autonomia para implementar programas governamentais, bem como para coletar tributos e administrar recursos financeiros. Assim, as regras do federalismo seriam menos importantes do que a existência de descentralização de tributos e a capacidade de tributar. Em menor ou maior grau, praticamente todos os países operariam sob algum modo de descentralização fiscal (OATES, 1972).

Para Torres, (2014, p. 25) “[a] relação entre Constituição e forma de Estado federativa define o modelo de federalismo fiscal como medida de descentralização financeira.”. Nesse sentido, Torres (2011) argumentou que o poder de tributação é um dos poderes fundantes da organização do Estado, estando atrelado aos preceitos previstos pela Constituição que limitam e definem a organização do poder de tributação conferida aos entes estatais.

Em adição a esses aspectos constitucionais, Domingues (2007) argumentou que o federalismo fiscal aponta para um conjunto de determinações normativas que possibilitam o financiamento dos entes federados na consecução de políticas públicas. As diversas necessidades de organização político-administrativa só se exercem com plenitude a partir da consolidação de um sistema tributário que possibilite maior autonomia fiscal. Essa ampliação da autonomia fiscal se exerce ora pela capacidade de instituir, modular e arrecadar novos tributos, ora por meio das transferências verticais (DOMINGUES, 2007; WERNEK; DIAS, 2016).

Em sintonia com esse argumento, Prado (2003) destacou os elementos necessários à consolidação de um verdadeiro regime fiscal federativo, que se compõem

basicamente por i) um desenho adequado e eficiente de competências tributárias; ii) equilíbrio entre encargos e níveis de governo; e iii) transferências governamentais organizadas em um formato eficiente e coerente.

A assunção de determinadas responsabilidades em relação a políticas públicas, bem como as ferramentas fiscais para o financiamento, deriva da abrangência do nível de governo no território. Desse modo, governos centrais seriam responsáveis pela política macroeconômica, de segurança nacional e de transferência direta de renda. Esses são bens públicos de difícil prestação em nível local, por serem indivisíveis ou terem menos externalidades negativas quando sujeitos a uma padronização em nível nacional. Os governos locais conhecem melhor as preferências de seus cidadãos, devendo se dedicar a políticas públicas cuja abrangência seja sua própria jurisdição².

No Brasil, a Constituição de 1988 restabeleceu o pacto constitucional após quase 25 anos de centralismo autoritário³. A organização do Estado brasileiro como uma federação foi inserida dentre as cláusulas pétreas – ou seja, como dispositivo que não poderia ser subtraído por emenda constitucional⁴. Foi formalizado um terceiro nível de divisão territorial: os municípios brasileiros. A Constituição apostou em uma ampliação acentuada da descentralização política, conferindo autonomia à população para escolha de representantes eleitos.

A tônica da descentralização na organização do Estado brasileiro permeou os debates na Constituinte e foi fortemente associada à ideia de democratização das relações entre Estado e sociedade (ARRETCHE, 1996). A contraposição ao Estado autoritário e centralizado se daria por meio da ampliação de novos espaços

² Esse argumento a respeito do nível de execução de serviços governamentais remete principalmente ao Teorema da Descentralização formulado por Oates (1972). Parte-se do ponto de vista do cidadão-usuário como elemento definidor para pressupor uma maior interlocução com governos locais do que nacionais. Essa maior adequação dos governos locais para conhecer e atender a preferências individuais aumentaria o bem-estar econômico. Outras duas contribuições clássicas nessa discussão são os trabalhos de Tiebout (1956) e Musgrave (1959). O primeiro apontou para a possibilidade de os cidadãos “votarem com os pés”, deslocando-se para localidades que atendam de forma mais satisfatória ao pacote de serviços públicos desejados, o que propiciaria maior eficiência alocativa de recursos públicos. Já Musgrave (1959) discutiu detidamente o nível nacional de governo, apontando para as funções centrais do Estado no âmbito do federalismo fiscal: estabilização, distribuição e eficiência.

³ É relevante considerar que essas determinações constitucionais não se deram sem intensos debates ocorridos durante a Constituinte, em particular no âmbito da Comissão e Subcomissão de Tributação, que envolveu o desenho dos fundos constitucionais e definições sobre autoridade tributária. Deu-se um embate entre uma visão de federalismo pautada nas transferências intergovernamentais e outra que enfatizasse as competências tributárias próprias como fundamento da sua autonomia financeira. Essa tensão federativa está presente até os dias atuais nas discussões sobre reforma tributária no Brasil.

⁴ A relação entre federalismo e autonomia financeira compreende, além dos direitos políticos formalmente consubstanciados pela Constituição Federal, questões outras como a federalização de tributos nacionais com posterior repasse ou a manutenção da discricionariedade política mínima para instituição de espécies tributárias. Esse é um debate candente para o federalismo brasileiro, presente em diversas propostas de reforma tributária.

descentralizados de tomada de decisão, considerados *a priori* distantes das interferências nocivas da ditadura militar. Independentemente das limitações dessa tese, em complemento aos dispositivos constitucionais, outros mecanismos para fortalecimento da descentralização foram criados nas décadas seguintes.

Após a realização da descentralização política, um duplo movimento foi observado ao longo das décadas de 1990 e 2000. O primeiro caracterizou-se pela ampliação da descentralização fiscal. O segundo relacionou-se à ampliação da descentralização administrativa (FALLETI, 2006). Ambos foram acompanhados pela manutenção da centralização decisória na União, conforme desenhado pela Constituição de 1988 (ARRETCHE, 2009, 2013).

A descentralização fiscal decorreu de um conjunto de arranjos previstos anteriormente à Constituição de 1988. Falletti (2006) destacou o papel exercido pela Emenda Passos Porto, acompanhada de outras medidas previstas por políticos do então Movimento Democrático Brasileiro (MDB), para ampliação da capacidade arrecadatória dos municípios e das transferências automáticas para os entes subnacionais. A Constituinte consolidou e aprofundou esse movimento de descentralização, ampliando a distribuição de poderes político e fiscal na nova Constituição (ALMEIDA, 2001).

A descentralização administrativa operou por meio de um conjunto de ferramentas previstas na Constituição. Ao contrário da expectativa inicial de um federalismo excessivamente descentralizado, a operação do federalismo brasileiro demonstrou um processo decisório centralizado, com delegação da execução de políticas públicas para estados e municípios. A literatura sobre a relação entre Executivo-Legislativo é enfática ao demonstrar a importância dos atores políticos em Brasília – particularmente o presidente da República e os líderes partidários da coalizão de governo – na determinação da agenda de governo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; AMORIM NETO, 2004). As expectativas depositadas inicialmente por alguns analistas acerca do excessivo protagonismo dos governadores na conformação do sistema político brasileiro não foram confirmadas pelo funcionamento da política (ABRUCIO, 1994; FIGUEIREDO, 2009).

Assim, a União manteve amplas competências para a formulação de políticas públicas, coordenando a assunção de novas responsabilidades pela implementação de programas governamentais por estados e municípios. Segundo Arretche (2013), medidas envolvendo o interesse de estados e municípios foram aprovadas, algumas inclusive diminuindo a discricionariedade desses níveis de governo. Para citar apenas as medidas mais emblemáticas, a União regulamentou a aplicação mínima de recursos nas áreas de educação e saúde, detalhando posteriormente o que deveria ser contabilizado como gasto nessa última área; normatizou a cobrança de tributos estaduais relativos à circulação de mercadorias e serviços; definiu regras padronizadas para as licitações e

contratações públicas na federação; definiu limites para a gestão orçamentária e para as finanças públicas subnacionais, dentre outras medidas (ARRETCHE, 2013).

No âmbito das políticas públicas setoriais, particularmente das políticas sociais, foram introduzidos mecanismos institucionais para coordenação da atuação conjunta dos entes federados. Com diferenças entre as áreas, dadas suas diferentes engenharias operacionais e trajetórias, a coordenação se deu a partir da criação de obrigações constitucionais de gasto público, pela criação de mecanismos de incentivo vinculando transferências de recursos federais à “adoção” de serviços públicos desenhados em âmbito federal, além de instâncias para pactuação e definição conjunta de decisões governamentais (ABRUCIO, 2005; MACHADO; PALOTTI, 2015; GRIN; ABRUCIO, 2018).

Como consequências, essa “regulação” de algumas políticas sociais em âmbito constitucional, assim como a delimitação da segurança pública como atribuição do nível estadual, resultou na relativa homogeneidade de gastos entre os estados ao longo do tempo (ARAÚJO, 2015). Em relação aos municípios, as variações ideológicas e político-partidárias dos prefeitos não alteraram o padrão de gastos públicos observado. A priorização é dada por normas centrais, que homogeneizam o padrão de funcionamento das administrações municipais (RODRIGUES, 2007).

Com isso, ao movimento de descentralização administrativa, iniciado pela própria Constituição de 1988 e conduzido posteriormente no âmbito das políticas setoriais, somou-se um movimento de descentralização fiscal. Do ponto de vista da competência de tributar, estados e municípios tiveram assegurados um conjunto de impostos cuja competência é exclusiva para instituí-lo. O quadro a seguir faz uma síntese dos principais impostos e contribuições sociais criados, nas três últimas décadas, por ente federado.

Quadro 1 - Principais impostos e contribuições sociais por ente arrecadador

	Impostos e Contribuições
União	Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) Imposto de Importação (II) Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) Programa de Integração Social (PIS) Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP)
Estados	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)

	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD)
Municípios	Imposto sobre Serviços (ISS) Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) Imposto sobre Transmissão de Bens Inter Vivos (ITBI) Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP)

Fonte: elaboração própria.

Nota: No âmbito federal, esteve em vigor a Imposto Provisório sobre a Movimentação Financeira (IPMF), substituída posteriormente pela Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF), extinta em 2007.

O Quadro 1 evidencia a criação de impostos e contribuições sociais mais abrangentes para a União, não obstante a garantia de tributações de natureza exclusiva para estados e municípios. Segundo Afonso e Castro (2018), em 2017, a carga tributária total foi de 33,60% em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), dos quais 65,8% se refere a tributos arrecadados pela União, 27,1% pelos estados e 7,1% pelos municípios. No entanto, após as transferências obrigatórias e discricionárias, a receita disponível da União passou a ser 55,1%, enquanto os estados passam a contar com 25,2% das receitas, e os municípios totalizam 19,7% das receitas disponíveis. Nesse sentido, as transferências passaram a exercer um papel de reorganização das atribuições e dos papéis exercidos pelos entes federados no Brasil (ARRETCHE, 2004). Além disso, cabe destacar que, segundo Suzart, Zuccolotto e Rocha (2018), a maior parte dos municípios brasileiros apresentam receitas próprias menores que 10,5% das suas receitas totais. Os autores destacam que, nesse contexto, as transferências intergovernamentais de recursos estimulam o desenvolvimento de regiões mais pobres e que, assim, fornecem baixo incentivo à arrecadação própria dos entes subnacionais.

Nesse sentido, a Constituição Federal, em seu artigo 160, determina ainda que é “[...] vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.” (BRASIL, 2016a, p. 102). Isso não impede a União e os estados de condicionarem os repasses intergovernamentais ao pagamento de seus créditos, incluídas suas autarquias; e ações e serviços públicos de saúde, em casos específicos.

Segundo Machado (2014), dois padrões podem caracterizar o comportamento dos entes federados em regimes federativos como o brasileiro: por um lado, os governos locais podem se comportar como agentes que obedecem a incentivos seletivos desenhados pelo governo central; por outro, podem se pautar por uma gestão compartilhada dos programas e serviços governamentais, com definição conjunta de objetivos e metas, definidos para serem perseguidos por todos os entes federados e não

apenas pelos entes “executores”. Enfocando as políticas de saúde, assistência social e educação, o autor argumenta que:

[...] ainda que incorporem elementos de compartilhamento da gestão ou de funções entre esferas de governo nos setores saúde e assistência social, em geral, os incentivos por meio de transferências federais induzem governos subnacionais a se comportarem como *agents* da União, ainda que com intensidade distinta para os diferentes setores. Sob as regras que normatizam estes incentivos, a União mantém prerrogativas-chave para exercer seu papel como *principal*, mantendo poder diferenciado na definição da agenda, desenho, monitoramento e controle, bem como, na maioria das vezes, da capacidade de aplicar sanções aos entes “desviantes” (MACHADO, 2014, p. 194).

Nesse sentido, a descentralização de políticas públicas não significou o enfraquecimento do governo central (ARRETCHE, 2009). Pelo contrário, a retomada da capacidade fiscal ao longo da década de 1990, em conjunto com a centralização legislativa da União, potencializou a indução de políticas públicas no Brasil. As instâncias centrais de governo foram remodeladas para exercer as funções de regulação e financiamento das políticas, o que foi potencializado com o aumento da dependência de recursos transferidos, decorrentes da ampliação dos serviços a cargo dos entes locais e da limitação dos gastos públicos (MACHADO, 2014).

Sendo assim, dada a importância das transferências intergovernamentais, faz-se necessário entender o que elas significam substancialmente, ou seja, conhecer suas principais características como a quem se destinam, por meio de quais instrumentos são realizadas, quais áreas são mais beneficiadas, entre outras. Entretanto, antes disso, é necessário um esclarecimento conceitual sobre o que são essas transferências.

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) definiu que as transferências intergovernamentais representam a “repartição de recursos correntes ou de capital entre entes federativos” (BRASIL, 2015b, *online*) e podem ser realizadas em qualquer direção: da União para estados ou municípios, dos estados para municípios ou União e dos municípios para estados ou União. Entretanto, para analisá-las, primeiramente, cabe ressaltar que existem diversas formas de classificação das transferências intergovernamentais, segundo diferentes critérios. Um resumo de tais critérios e categorias está disposto no Quadro 2, segundo Gomes (2007).

Quadro 2 – Critérios e classificações das transferências intergovernamentais

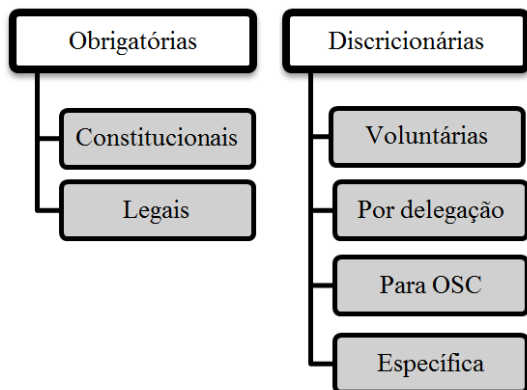
Critério	Categorias	Referência
Forma de Distribuição	Participação direta Participação indireta (ou por fundos)	Conti (2000)
Função	Devolução tributária Compensatória Redistributiva	Prado, Quadros e Cavalcanti (2003)

	Discricionária	
Mecanismo de transferência	<i>Revenue sharing arrangements</i> <i>Grants</i>	Ter-Minassian (1997)
Origem Normativa	Constitucionais Legais Voluntárias	Senado Federal e Tribunal de Contas da União (2001)

Fonte: adaptado de Gomes (2007).

Neste artigo, iremos adotar a classificação das transferências intergovernamentais conforme o estabelecido pela STN cujo critério de classificação são os requisitos legais⁵. No contexto das finanças públicas, as transferências intergovernamentais são divididas em duas grandes categorias, que, por sua vez, subdividem-se em diferentes tipos, de acordo com a finalidade e a legislação. As transferências originadas da União e dos Estados podem ser de caráter obrigatório ou discricionário. O primeiro grupo compreende aquelas decorrentes de imposição legal, pela Constituição Federal (transferências constitucionais) ou por força de lei infraconstitucional (transferências legais), enquanto o segundo grupo (transferências discricionárias) abrange os repasses que devem observar a regulamentação da matéria em questão e estão condicionadas à celebração de instrumento jurídico próprio entre as partes (BRASIL, 2015b), Casa Civil – Presidência da República [CC/PR], 2015). A Figura 1 ilustra essa divisão.

Figura 1 - Classificação das Transferências Intergovernamentais



Fonte: elaboração própria a partir de Brasil (2015b).

Nota: Organizações da Sociedade Civil (OSC).

As transferências constitucionais correspondem às parcelas de recursos arrecadados pelo Governo Federal e repassados aos estados e municípios, conforme determinado na Constituição Federal. Por outro lado, a categoria de transferências discricionárias constitui-se em um sistema de cooperação entre os entes federados ou

⁵ Essa classificação é semelhante à que é feita segundo “origem normativa” e está presente no Quadro 2, mas há algumas diferenças. Além dessa, o Tesouro Nacional define que as transferências intergovernamentais podem ser classificadas entre (i) vinculadas ou desvinculadas, a depender da forma de aplicação dos recursos transferidos, e também podem ser classificadas como (ii) devolutivas, redistributivas, compensatórias, indenizatórias ou mantenedoras, de acordo com suas finalidades.

pessoas jurídicas vinculadas, inclusive entidades sem fins lucrativos, voltado à execução de ações de interesse recíproco, financiadas com recursos oriundos do orçamento federal (BRASIL, 2016b).

Na categoria das transferências constitucionais, encontram-se as maiores fontes de receita dos municípios⁶. Da União, são efetuados os repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), da cota-parte do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), da compensação financeira pela exploração dos recursos naturais e da cota municipal da contribuição social do salário-educação. Dos estados, os municípios recebem, a título de transferências constitucionais, a cota-parte do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), a cota-parte do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), a cota-parte do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) atrelado às exportações dos estados e a cota-parte da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE). Ainda nessa categoria, encontram-se as transferências de natureza multigovernamental do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

As transferências legais, como o próprio nome sugere, decorrem de legislação específica infraconstitucional que estabelece os critérios de adesão, o instrumento de repasse, a forma de utilização dos recursos e as regras relacionadas à prestação de contas. Tais transferências dispensam a celebração de convênios, e os municípios passam a receber os recursos após uma fase de habilitação.

Na área de educação, as transferências legais decorrem principalmente de programas do governo federal que são executados de forma descentralizada, tais como: o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) e o Programa Brasil Alfabetizado (BRALF). Para esses programas, as transferências são automáticas, isto é, dispensam a celebração de convênios e são realizadas mediante o depósito dos recursos em contas correntes específicas, as quais deverão ser utilizadas para a execução das despesas relacionadas às ações de cada programa (BRASIL, 1996).

As transferências do governo federal para a área de assistência social também fazem parte da categoria de transferências legais. Estas, contudo, são realizadas na modalidade fundo a fundo. Novamente, as transferências não requerem a celebração de convênios entre os municípios e a União, e os recursos são transferidos do Fundo

⁶ É relevante notar que, em muitos casos, a União desonera de forma bastante substantiva impostos compartilhados, como o IPI e o IR, com implicações federativas preocupantes, uma vez que reduzem os montantes de recursos repassados pelos fundos constitucionais. Recentemente, o TCU e o STF têm sido mobilizados para delimitar a atuação da União quanto às transferências constitucionais, o que tem apontado para um entendimento que torne os critérios e valores repassados mais equânimes e previsíveis. O próprio Congresso Nacional tem sido mobilizado para propiciar uma revisão dos repasses constitucionais. A EC 112/2021 ampliou os repasses da União aos Municípios de impostos federais de 22,5% para 23,5% (BRASIL, 2021).

Nacional de Assistência Social (FNAS) para as contas específicas do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) após a habilitação. Em geral, cada programa possui uma conta corrente específica, e o recebimento e a aplicação dos recursos passam pela supervisão dos conselhos municipais.

Uma terceira categoria de transferências legais diz respeito às transferências destinadas ao SUS. Essas transferências geralmente são operacionalizadas na modalidade fundo a fundo – sendo possível a utilização de convênios e contratos de repasse – e os valores recebidos dependem da atuação dos municípios nos diversos segmentos e níveis de complexidade da atenção à saúde. Com relação ao governo federal, os municípios podem receber incentivos financeiros para o Programa Saúde da Família (PSF), para o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), para as ações do Núcleo de Apoio à Saúde da Família (NASF), bem como para o Piso de Atenção Básica (PAB). Há ainda recursos destinados ao financiamento de ações de vigilância em saúde e assistência farmacêutica.

É importante destacar que, embora a maior parte das transferências legais destinadas ao SUS estejam ligadas a programas da União, os estados também podem realizar transferências nas mesmas categorias para seus municípios. Além disso, tanto as transferências legais como aquelas destinadas ao SUS podem ser consideradas transferências intergovernamentais de caráter universal. Tal característica decorre diretamente da igualdade de acesso aos recursos, cabendo ao município cumprir com as exigências previstas nas normas disciplinadoras (ARRETCHE, 2003).

No que se refere às transferências discricionárias, estas podem ser entendidas como os recursos financeiros repassados pela União a estados, Distrito Federal, municípios e entidades privadas sem fins lucrativos, em decorrência da celebração de convênios, dos contratos de repasse, dos termos de parceria, dos termos de colaboração e dos termos de fomento, para a realização de obras ou serviços de interesse comum, que não se originem de determinação constitucional ou legal.

Para além dessas classificações, Baião, Cunha e Souza (2017) defenderam a necessidade de aferir os efeitos de tais transferências sobre a equalização fiscal dos municípios brasileiros, o que foi marcado por grande heterogeneidade econômica e social. A esse respeito, apontaram algumas transferências que, mesmo sendo de natureza redistributiva, como o Fundo de Participação Municipal (FPM), não contribuem efetivamente para a equalização. Já outras transferências de caráter condicional, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), têm efeito positivo na equalização fiscal dos municípios, mesmo sem ter este objetivo especificamente. Por fim, os autores destacaram que as transferências voluntárias são relativamente neutras quanto ao efeito sobre a equalização, provavelmente devido a seu caráter político.

A operacionalização das transferências discricionárias é realizada por intermédio de um instrumento formal que estabelece os critérios de utilização dos recursos. Tais instrumentos requerem o estabelecimento de um plano de trabalho e a apresentação de uma série de documentos e certidões por parte dos municípios. Na maior parte dos casos, essa etapa se desenvolve no ambiente virtual do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (SICONV) ou via o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) – este último se aplica apenas ao caso das transferências discricionárias específicas. No Quadro 3, encontram-se as definições de todos os tipos de transferências discricionárias.

Quadro 3 – Tipos de Transferências Discricionárias

Tipo	Definição
Voluntárias	São aquelas que efetuam a entrega de recursos para entes federativos a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorrem de determinação constitucional ou legal, nem sejam destinados ao Sistema Único de Saúde. Elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas e, via de regra, requerem contrapartida financeira do beneficiário.
Por delegação	São aquelas efetuadas entre entes federativos ou a consórcios público, visando à execução descentralizada de projetos e ações públicas de responsabilidade exclusiva da concedente e exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas.
Para Organização da Sociedade Civil	São aquelas efetuadas pela administração pública para organizações da sociedade civil sem fins lucrativos a título de subvenção, auxílio e contribuição, visando à consecução de finalidades de interesse público. Elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas.
Específicas	São aquelas cujo atendimento de requisitos fiscais pelo beneficiário é dispensado por lei e normalmente estão relacionadas a programas essenciais de governo. Elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas, e a sua execução orçamentária tem caráter discricionário, apesar de algumas delas serem definidas como transferências obrigatórias ou automáticas por intermédio de leis específicas.

Fonte: (BRASIL, 2015b, *online*).

Em 2015, com a edição da Emenda Constitucional nº 86, foi instituído o denominado orçamento impositivo, alterando significativamente a dinâmica das transferências voluntárias. Pela referida Emenda Constitucional, 1,2% da receita corrente líquida do orçamento da União deve ser destinada a emendas de parlamentares operacionalizadas, em grande parte, por meio de convênios, contratos de repasse e termos de parceria (BRASIL, 2015b).

A execução do orçamento passaria a estar vinculada a um percentual de até 1,2% da receita corrente líquida da União para gastos com emendas parlamentares individuais, sendo que metade desse percentual passaria a ser destinado a ações e a serviços públicos de saúde, mas ficaria vedado o seu uso para suprir despesas com pessoal ou encargos sociais. A vinculação a esse percentual deve observar a execução

equitativa da programação orçamentária, entendida como execução, que atenda de forma equilibrada e impessoal às emendas parlamentares individuais apresentadas, podendo ser utilizados os restos a pagar de até 0,6% da receita corrente líquida do exercício anterior. Porém, no caso de impedimento de ordem técnica, como o de realização do empenho da despesa, tal vinculação não se concretiza, o que deverá ser comunicado ao Legislativo, que terá o prazo de até 30 dias para indicar o remanejamento da programação, e, em caso de omissão, tal remanejamento poderá, então, ser implementado por ato do próprio Executivo (CONTI; SCAFF, 2011).

A partir da institucionalização dessa nova dinâmica, os convênios e contratos de repasse oriundos de emendas parlamentares individuais passaram a representar importante parcela dos instrumentos de financiamento discricionários junto a estados e a municípios (MOUTINHO; KINESS; MACCARI, 2013). Sendo assim, é importante destacar que, à exceção das transferências constitucionais, as demais formas de transferências podem ser realizadas por meio das seguintes modalidades: 1) transferências automáticas; 2) transferências fundo a fundo; 3) convênios; 4) contratos de repasse; 5) termo de parceria; 6) termo de colaboração; 7) termo de fomento; e 8) termos de compromisso (CGU, 2018). Os instrumentos de transferências voluntárias, apresentados no Quadro 4, são operacionalizados por diversos atores, primordialmente: (1) o concedente, que corresponde ao órgão ou à entidade da administração pública federal, direta ou indireta responsável pela transferência dos recursos financeiros e pela descentralização dos créditos orçamentários destinados à execução do objeto; (2) o convenente, ou seja, aquele órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, de qualquer esfera do governo, consórcio público ou entidade privada sem fins lucrativos responsável pela execução do objeto pactuado; e (3) o mandatário, aquela instituição ou agente financeiro público federal que intermedia a transferência de recursos, realizada por meio de contrato de repasse.

Quadro 4 - Principais Instrumentos de Transferências Voluntárias

Modalidade de Transferência	Conceito
Convênio	É todo e qualquer instrumento formal que discipline a transferência de recursos financeiros dos orçamentos da União para um órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda entidade filantrópica sem fins lucrativos na área da saúde (§1º do art. 199 da CF/1988). Sua finalidade é 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.
Contrato de repasse	Instrumento administrativo usado na transferência dos recursos financeiros por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União, a exemplo da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil, que já vêm atuando nessa sistemática.
Termo de	Instrumento jurídico previsto na Lei 9.790/1999 para transferência de recursos

parceria	para Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).
Termo de colaboração	Instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros.
Termo de fomento	Instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil que envolvam a transferência de recursos financeiros.
Termo de Compromisso	Instrumento utilizado para disciplinar as transferências do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Plano de Ações Articuladas (PAR).

Fonte: (BRASIL, 2016b).

A partir das distinções conceituais realizadas, torna-se possível analisar a realidade empírica das transferências voluntárias da União, utilizando as informações disponibilizadas pelo Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV). O SICONV foi criado em 2008 e tem como objetivo auxiliar na administração das transferências voluntárias de recursos da União firmadas com estados, municípios, Distrito Federal e, também, com as entidades privadas sem fins lucrativos.

3 DADOS E MÉTODOS

Realizou-se uma análise de natureza descritivo-exploratória a partir dos dados disponíveis sobre as transferências voluntárias, no âmbito do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) do Ministério da Economia. As análises se baseiam em estatística descritiva, com utilização de gráficos, tabelas e nuvens de palavras para apresentação dos resultados. Sendo assim, o mapeamento das transferências voluntárias no SICONV é orientado por três conjuntos de questões, conforme apresentado no Quadro 5.

Quadro 5 - Eixos de Análise e Questões de Pesquisa

Eixo de Análise	Questões
Qual a dimensão das transferências?	Quais os valores de repasse do governo federal?
	Quais modalidades/instrumentos são utilizados?
Quem transfere?	Quais os órgãos superiores que concedem as transferências?
	Quanto os órgãos superiores transferem?
	Quais modalidades/instrumentos são utilizados por quais órgãos?
Quem recebe?	De quais UF são os convenentes?
	De quais Regiões são os convenentes?
	Quanto é transferido por UF e por Região?
	Qual a natureza jurídica dos convenentes (tipo)?
	De quais órgãos superiores cada tipo de convenente recebe?
	Quais os valores de repasse dos órgãos superiores por tipo de convenente?

Fonte: elaboração própria.

Para responder a tais questões, recorreremos a diferentes variáveis que constam nas bases de dados denominadas *Convênios* e *Propostas Cadastradas*. O modelo de dados e as bases foram extraídos em outubro de 2018 por meio do portal do Ministério da Economia (à época, Ministério do Planejamento). O Quadro 6, a seguir, traz o compilado das variáveis utilizadas para as análises feitas neste artigo.

Quadro 6 - Variáveis e Métricas

Variável	Descrição e Mensuração
VL_REPASSE_CONV	Valor total do aporte do Governo Federal referente à celebração do Instrumento, em reais.
MODALIDADE	Modalidade da Proposta: Contrato de Repasse, Convênio, Termo de Colaboração, Termo de Fomento e Termo de Parceria.
DESC_ÓRGÃO_SUP	Nome do Órgão Superior da Concedente
UF_PROPONENTE	UF do Proponente
REGIÃO	Região do Proponente
NATUREZA_JURÍDICA	Natureza Jurídica do Proponente: Administração Pública Estadual ou do Distrito Federal, Administração Pública Municipal, Consórcio Público, Empresa pública/Sociedade de economia mista e Organização da Sociedade Civil.

Fonte: (SICONV, 2022, *online*).

4 RESULTADOS: MAPEAMENTO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NO ÂMBITO DO SICONV

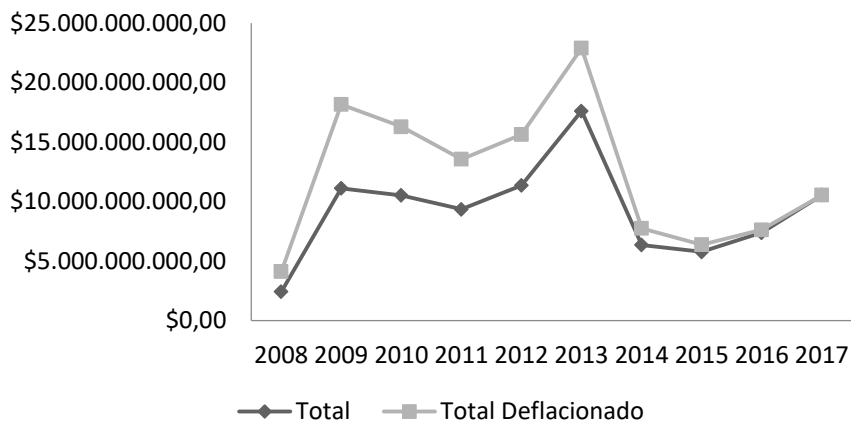
Eixo 1: Qual a dimensão das transferências?

Em primeiro lugar, cabe explorar o volume de recursos repassados pelo governo federal a cada ano da série. Os Gráficos 1 e 2 apresentam esses repasses, focando no montante total e médio de recursos, respectivamente. No período de 2008 a 2017, o valor médio de recursos repassados foi de R\$12,3 bilhões. Observa-se que o montante de recursos repassados apresentou dois padrões distintos: um primeiro com valores relativamente mais elevados, entre 2008 e 2013, em que, na média, foram repassados aproximadamente R\$15,1 bilhões, seguido por um período de maior restrição orçamentária, entre 2014 e 2017, em que a média dos repasses foi quase metade do período anterior, alcançado valor próximo a R\$8,1 bilhões. O ano de 2008 foi atípico em relação aos valores correspondentes aos exercícios aqui estudados, com repasses na casa de R\$4,1 bilhões.

Ainda quanto ao montante de recursos repassados, observa-se um acentuado incremento do esforço realizado de repasse no ano anterior às eleições de presidente e governadores, em 2009 e 2013. Para 2017, não é possível atestar esse padrão, uma vez que os dados de 2018 não foram ainda (até o momento da conclusão do artigo) inseridos no sistema, não obstante a curva denote que este ano corresponde ao maior

montante de recursos repassados. Poder-se-ia supor que uma explicação para a dinâmica das transferências intergovernamentais possa apontar a importância dos ciclos eleitorais nos repasses de recursos.

Gráfico 1 - Valor total de recursos repassados pelo governo federal referente à celebração do instrumento – 2008 a 2017 (em reais)

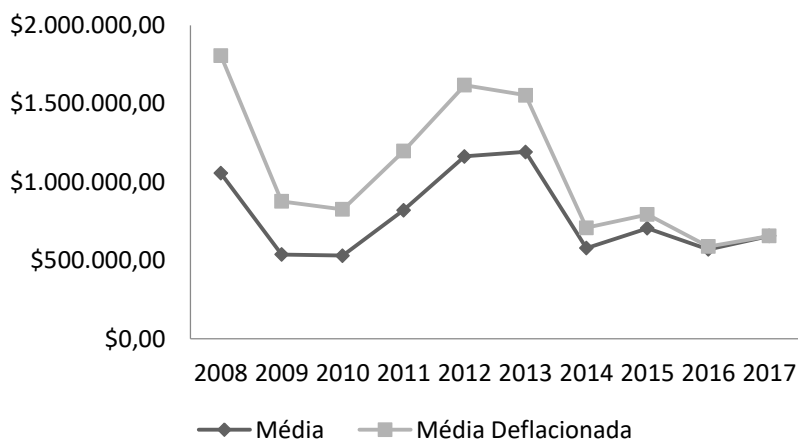


Fonte: SICONV, 2008 a 2017 (SICONV, 2022, *online*).

Nota: Valores deflacionados pelo IPCA para dezembro de cada ano - Valores de dezembro de 2017.

Tomando-se a média de recursos repassados por ano, pode-se afirmar que, no período de 2008 a 2017, foi repassado aproximadamente R\$1 milhão para cada entidade ou ente federado por convênio assinado. No entanto, como destacado para o montante total de recursos repassados, os valores médios repassados são distintos conforme o período analisado. No período de 2008 a 2013, em média, foram repassados R\$1,3 milhão por instrumento. Nos anos seguintes, de 2014 a 2017, essa média caiu pela metade, alcançando o valor de aproximadamente R\$686 mil.

Gráfico 2 – Valor médio de recursos repassados pelo Governo Federal referente à celebração do instrumento – 2008 a 2017 (em reais)

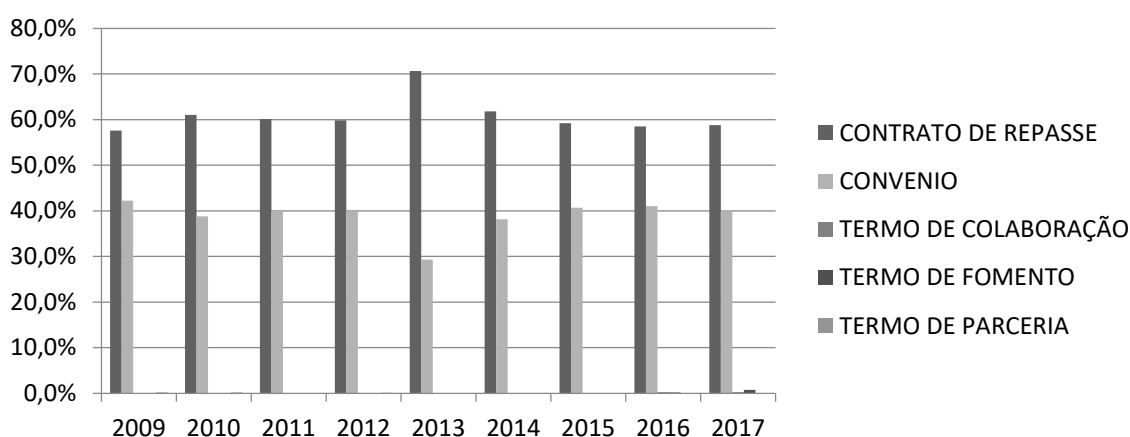


Fonte: SICONV, 2008 a 2017 (SICONV, 2022, *online*).

Nota: Valores deflacionados pelo IPCA para julho de cada ano - Valores de julho de 2017.

Quanto ao instrumento utilizado, o Gráfico 3 demonstra que, em sua quase totalidade, cerca de 99% dos casos, a cada ano, os contratos de repasse e os convênios são utilizados como instrumentos jurídicos para as transferências discricionárias no âmbito do SICONV. A diferença entre ambos é que os contratos de repasse correspondem às transferências administradas por agentes econômicos em nome da União, como Caixa Econômica e Banco do Brasil, enquanto os convênios são realizados sem a participação desses intermediários. Os termos de colaboração, parceria e fomento correspondem a menos de 1% dos repasses realizados por ano.

Gráfico 3 - Distribuição percentual de recursos repassados pelo Governo Federal por modalidade/instrumento por ano



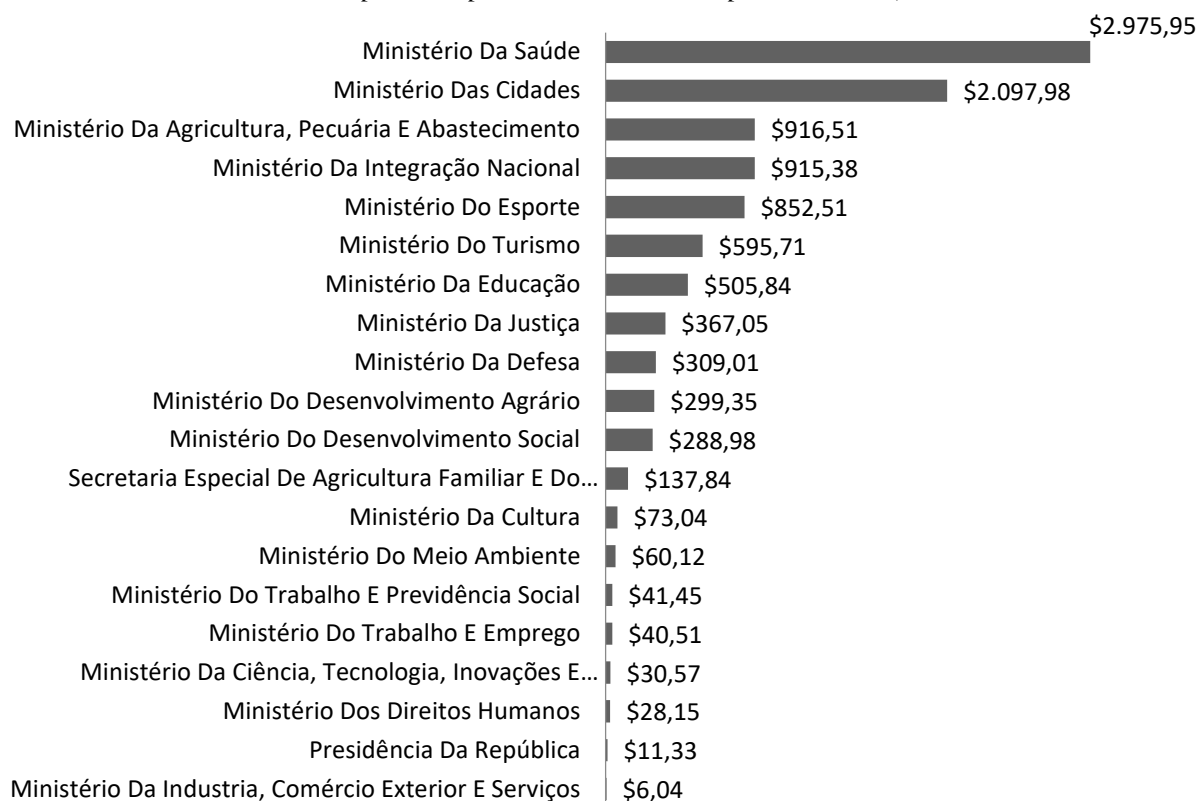
Fonte: SICONV, 2008 a 2017 (SICONV, 2022, *online*).

Eixo 2: Quem transfere?

Com relação às principais concedentes de recursos, por órgão superior, observa-se uma concentração em alguns ministérios de áreas distintas. Em 2017, as principais concedentes foram órgãos da administração direta e indireta vinculados ao Ministério da Saúde e ao Ministério das Cidades, respectivamente, valores em torno de R\$3 bilhões e R\$2 bilhões. O segundo grupo com maiores repasses é composto pelos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Integração Nacional e do Esporte, com repasses próximos a R\$1 bilhão.

Observa-se que, dentre as concedentes, não há área predominante, uma vez que há ministérios das áreas social, econômica e de infraestrutura. O caso da Saúde chama a atenção por ser a maior concedente no âmbito do SICONV, apesar de possuir um mecanismo direto e largamente usado para transferência de recursos via fundo a fundo no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI. Os outros 15 ministérios corresponderam a aproximadamente 25% dos repasses em 2017.

Gráfico 4 – Total de recursos repassados pelo Governo Federal por Ministério, em milhões de reais



Fonte: SICONV, 2017 (SICONV, 2022, online).

No que se refere à modalidade ou ao instrumento de transferência, os órgãos utilizam diferentes estratégias, entretanto os convênios são modalidades presentes em todos os casos. Na Tabela 1, observamos que, no ano de 2017, o Ministério da Saúde repassou, em média, mais recursos por meio de termos de colaboração do que os Ministérios do Meio Ambiente, Desenvolvimento Social e Educação, por exemplo. Enquanto isso, Ministério da Integração Nacional, Cidades e Turismo priorizaram os contratos de repasse como instrumento de transferência de recursos.

Tabela 1 – Média de recursos repassados por órgão superior por modalidade/instrumento

Órgão superior	Modalidade/Instrumento				
	Contrato de Repasse	Convênio	Termo de Colaboração	Termo de Fomento	Termo de Parceria
Indústria, Comércio Exterior e Serviços	337.767,86	218.294,83			
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	478.766,36	387.893,31	15.461.250,00	285.715,50	
Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações		624.492,00	1.229.725,00	3.724.205,56	1.999.980,00
Cultura	645.469,12	372.589,30	400.000,00	199.931,47	
Defesa		666.733,84		977.000,00	
Educação		1.553.939,94	4.310.739,62	463.005,54	
Integração Nacional	1.778.387,01	976.887,00		1.392.072,02	
Justiça	2.090.545,74	2.390.833,66	245.531,25	318.896,50	

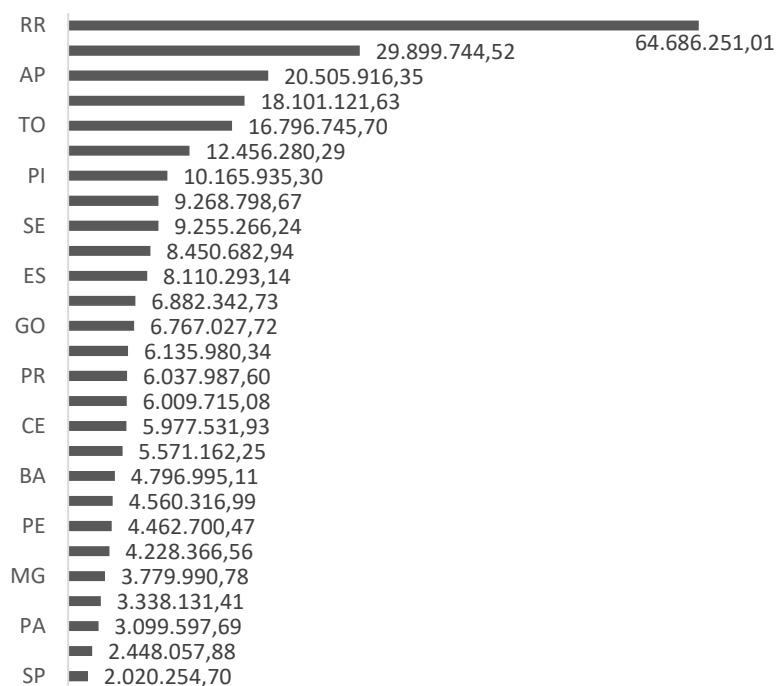
Saúde	1.601.702,70	524.915,30	16.990.950,06		
Cidades	558.269,55				
Desenvolvimento Agrário		1.474.637,26			
Desenvolvimento Social	367.002,75	1.139.423,88	16.027.609,98		
Esporte	490.433,23	456.600,28		835.518,81	
Meio Ambiente	916.052,64	357.871,00	1.681.387,55	200.000,00	969.980,00
Trabalho e Emprego		942.034,88			
Trabalho e Previdência Social		594.900,00		2.462.404,62	
Turismo	632.225,83	203.796,35			
Direitos Humanos		283.176,38	1.100.000,00	489.635,69	
Presidência da República		282.290,26		598.000,00	
SE Agricultura Familiar e Des. Agrário	311.886,00	1.053.534,47			

Fonte: SICONV, 2017 (SICONV, 2022, online).

Eixo 3: Quem recebe?

Com relação aos beneficiários das transferências de recursos e quanto à unidade da federação, observa-se que a distribuição dos maiores montantes (ponderados pelas respectivas populações) se direciona para estados das regiões Norte e Nordeste. No Gráfico 5, percebemos que Roraima, Acre e Amapá são os estados que mais receberam recursos em 2017, proporcionalmente a suas populações. Destaca-se o montante expressivamente maior do primeiro lugar em relação aos demais. Esse resultado chama atenção para o fato de que os principais beneficiários das transferências voluntárias por meio de convênios estão em estados menos desenvolvidos.

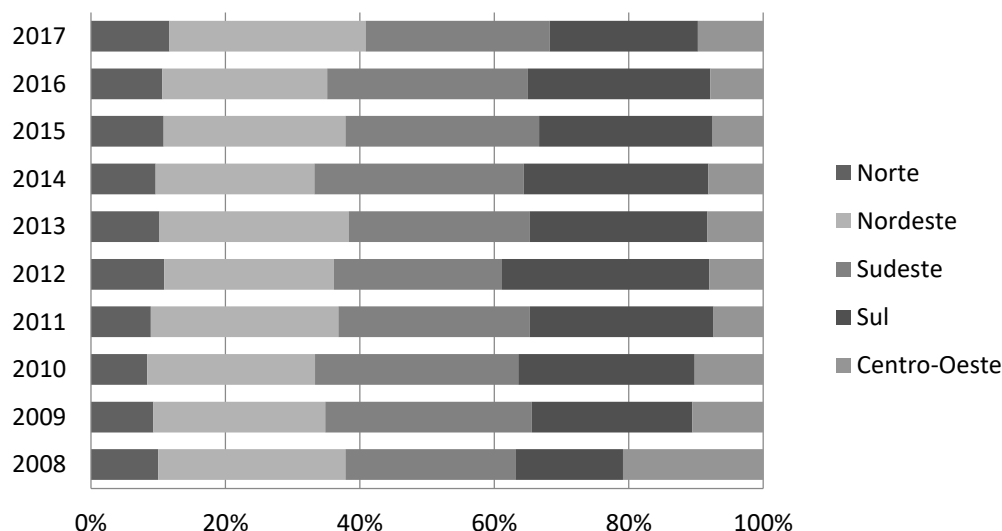
Gráfico 5 - Total de recursos repassados pelo Governo Federal por UF por 100 mil habitantes



Fonte: SICONV, 2017 (SICONV, 2022, online).

No Gráfico 6, pode-se observar a distribuição percentual de transferências voluntárias entre 2000 e 2017. Nota-se que os percentuais não se alteraram de forma acentuada ao longo do tempo, com exceção referente à ampliação inicial dos recursos para a região Sul, que passou de aproximadamente 16%, em 2008, para 24% e depois 26% do total de recursos nos dois anos seguintes. Esse movimento foi acompanhado pela diminuição de recursos para a região Centro-Oeste, que passou de 20%, em 2008, para valores próximos a 10% nos anos seguintes.

Gráfico 6 – Distribuição percentual de recursos repassados pelo Governo Federal por região por ano



Fonte: SICONV, 2008 a 2017 (SICONV, 2022, *online*).

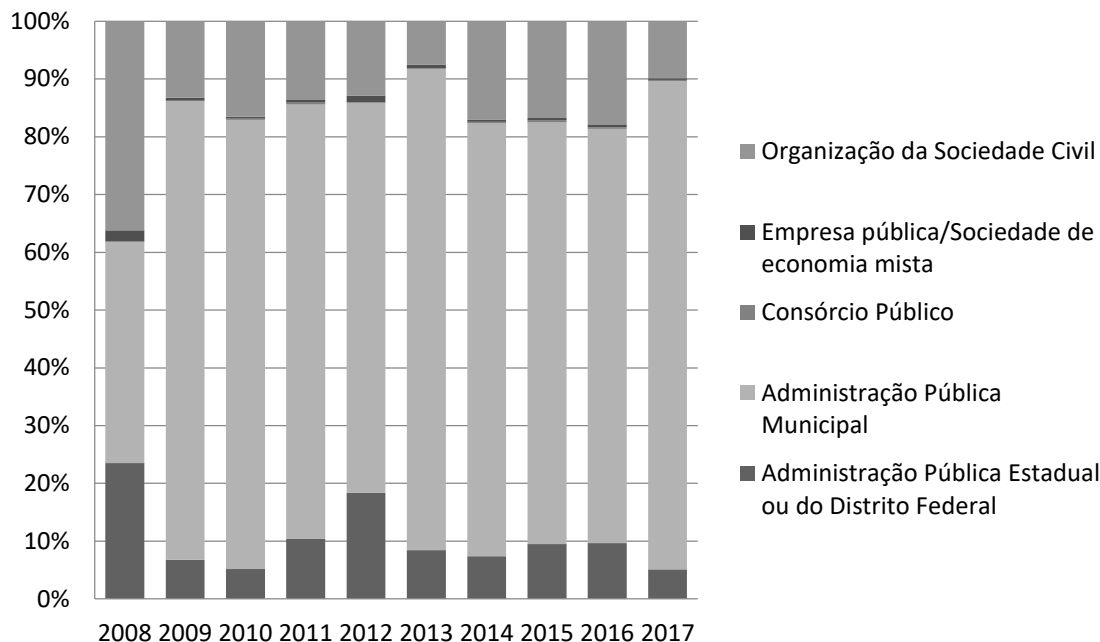
Os proponentes habilitados a receber recursos por transferências voluntárias são as administrações públicas municipais e estaduais, organizações da sociedade civil, empresas públicas, sociedades de economia mista e consórcios públicos. Segundo o Gráfico 7, os municípios e as organizações da sociedade civil receberam, em média, mais de 90% dos recursos repassados⁷. Os municípios são os proponentes mais atendidos pelo governo federal, correspondendo a, em média, 75% dos recursos repassados, enquanto as organizações da sociedade civil correspondem a aproximadamente 15%.

Os estados ocupam o terceiro lugar como proponente habilitado a receber transferências voluntárias, sendo responsável por aproximadamente 9% dos recursos repassados. Consórcios públicos, as empresas públicas e sociedades de economia mista são as entidades que menos recebem recursos, proporcionalmente, uma vez que, em média, foram responsáveis por menos de 1% dos recursos de transferências voluntárias entre 2008 e 2017. De todo modo, é interessante observar que os consórcios basicamente dizem respeito a administrações municipais, ao passo que as empresas públicas e sociedades de economia mista se referem, em boa parte, a administrações

⁷ Para uma discussão mais aprofundada das implicações dessas transferências intergovernamentais no funcionamento da administração pública municipal, ver, entre outros trabalhos, Marins (2016).

estaduais, contemplando empresas estaduais de saneamento, desenvolvimento agrícola, desenvolvimento regional e turismo.

Gráfico 7 - Distribuição percentual de recursos repassados pelo Governo Federal por natureza jurídica do proponente por ano



Fonte: SICONV, 2008 a 2017 (SICONV, 2022, *online*).

Para compreender quem seriam os atores por trás dos rótulos de consórcios e empresas públicas, fizemos uma análise específica desses casos por meio de uma investigação dos nomes dos proponentes. O resultado encontra-se resumido na Tabela 2, com as frequências dos termos que mais apareceram.

Tabela 2 - Termos nos Nomes dos Proponentes de Convênios

Proponentes em Consórcios Públicos			Proponentes em Empresas Públicas		
Termo	N	%	Termo	N	%
Consórcio	1690	97,18	Empresa	1341	56,53
Intermunicipal	1279	73,55	Turismo	909	38,32
Desenvolviment	704		Companhia	603	
o		40,48	Desenvolvimento	537	22,64
Sustentável	331	19,03	Estadual	445	18,76
Público	304	17,48			
<i>Total</i>	<i>1739</i>	<i>100</i>	<i>Total</i>	<i>2372</i>	<i>100</i>

Fonte: SICONV, 2008 a 2017 (SICONV, 2022, *online*).

Como é possível observar na Tabela 2, os municípios podem ser considerados os principais atores nos consórcios públicos, por meio de alianças intermunicipais, que aparecem em 1.279 dos 1.739 casos analisados. Já nas empresas públicas, a presença dos estados também é de destaque, estando entre os cinco primeiros termos que aparecem com maior frequência na análise. Outra forma de representar essa participação dos

municípios enquanto atores sob o rótulo de consórcios públicos é por intermédio de uma nuvem de palavras. Nas Figuras 2 e 3, é possível observar a proporção de acordo com o tamanho da palavra presente na nuvem de termos em referência aos nomes dos consórcios públicos e das empresas públicas, respectivamente.

Figura 2 - Nuvem de Palavras - Termos nos Nomes dos Consórcios Públicos



Fonte: SICONV, 2008 a 2017 (SICONV, 2022, online).

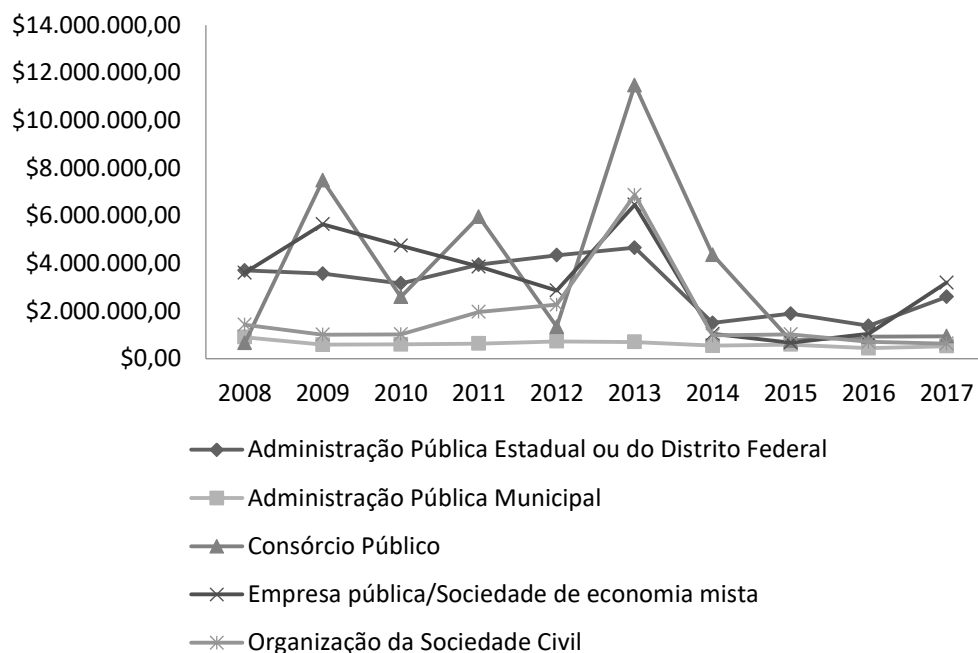
Figura 3 - Nuvem de Palavras -Termos nos Nomes das Empresas Públicas/Sociedade de Economia Mista



Fonte: SICONV, 2008 a 2017 (SICONV, 2022, online).

Quando se observa a média de recursos repassados por natureza jurídica do proponente, no Gráfico 8, os municípios aparecem entre os que recebem a menor média, de aproximadamente R\$630 mil. Esse cenário é esperado em razão da elevada quantidade de entes municipais recebendo recursos por transferências voluntárias, o que diminui a média total. Em seguida, as organizações da sociedade civil receberam, em média, R\$1,8 milhões entre 2000 e 2017. As administrações estaduais e as empresas públicas e sociedades de economia mista recebem uma média de recursos superior, de respectivamente R\$3 milhões e R\$3,3 milhões no período. Esses valores correspondem, em média, a cinco vezes os valores repassados aos municípios.

Gráfico 8 - Média de recursos repassados pelo Governo Federal por Natureza Jurídica do Proponente, por ano



Fonte: SICONV, 2008 a 2017 (SICONV, 2022, *online*).

Notas: Valores deflacionados pelo IPCA para julho de cada ano - Valores de julho de 2017.

Os consórcios públicos correspondem à natureza jurídica com maior oscilação na média de repasses entre 2008 e 2017. Em média, foram repassados R\$3,6 milhões nesse período. Nos anos de 2009, 2011 e 2013, os consórcios públicos receberam os maiores valores absolutos dentre os proponentes, com média de R\$7,5 milhões, R\$6 milhões e R\$11,5 milhões, respectivamente. No entanto, em 2014, foram repassados aproximadamente 4,3 milhões em média. Entre 2015 e 2017, os repasses caíram para valores próximos a R\$ 900 mil em média, o que demonstra uma oscilação elevada nos valores médios repassados a esse proponente pelo governo federal. Isso contrasta com a estabilidade dos repasses feitos às administrações municipais no mesmo período.

Por fim, na Tabela 3, é possível observar que os diferentes órgãos superiores, que transferem recursos voluntariamente, atendem a diferentes “públicos”, ou seja, diferentes órgãos (ou áreas) priorizam diferentes tipos de convenientes. Porém, em todos os casos, os órgãos da administração pública estadual, distrital ou municipal aparecem como prováveis receptores desses recursos – em alguns casos, como o único. Para os Ministérios da Indústria, da Agricultura, da Integração Nacional, da Justiça, Cidades, do Desenvolvimento Social, Esporte, Trabalho e Emprego e do Turismo, os maiores montantes médios de recursos foram transferidos para os estados ou Distrito Federal. Enquanto isso, o Ministério da Saúde transferiu a imensa maioria dos recursos, em média, para empresas públicas ou sociedades de economia mista. Já o Ministério da Educação destinou a maior média de recursos para organizações da sociedade civil.

Tabela 3 – Média de recursos repassados por órgão superior e natureza jurídica do conveniente

Órgão superior	Natureza Jurídica do Conveniente				
	Administração Pública Estadual ou do Distrito Federal	Administração Pública Municipal	Consórcio Público	Empresa pública/Sociedade de economia mista	Organização da Sociedade Civil
Indústria, Comércio Exterior e Serviços	325.000,00	299.362,17			
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	9.151.985,88	270.566,68		614.292,32	1.453.064,31
Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	727.100,44	316.666,67			2.885.057,22
Cultura	467.534,23	475.643,40			202.134,52
Defesa	1.278.926,40	611.167,61			3.613.500,00
Educação	1.446.647,38	450.855,07			1.916.327,41
Integração Nacional	5.205.420,11	844.359,98	2.320.695,00	4.741.496,67	1.392.072,02
Justiça	3.052.214,37	528.860,19			450.770,37
Saúde	2.730.812,39	630.181,14	515.569,63	41.534.854,50	411.605,89
Cidades	2.803.320,70	520.549,59	740.350,00		
Desenvolvimento Agrário	1.432.200,00	1.475.273,81			
Desenvolvimento Social	6.649.688,23	317.583,96	2.230.000,00	225.000,00	16.027.609,98
Esporte	1.024.632,60	469.406,56			835.518,81
Meio Ambiente	406.922,50	908.601,20	785.373,52		1.368.131,11
Trabalho e Emprego	3.750.000,00	654.038,46			
Trabalho e Previdência Social	800.000,00	572.111,11			2.462.404,62
Turismo	3.073.762,09	543.752,01		292.500,00	
Direitos Humanos	332.982,06	208.467,87			506.590,25
Presidência da República	187.966,17	303.307,77			366.000,00
SE Agricultura Familiar e Des. Agrário	1.226.290,03	222.374,44	115.211,53	1.276.573,36	

Fonte: SICONV, 2017 (SICONV, 2022, online).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A compreensão do papel federativo do ente central de governo passa pelo entendimento mais detalhado do aspecto do federalismo fiscal. Dadas as atribuições e responsabilidades constitucionais dos entes federados, os repasses de recursos contribuem para o financiamento e para a assunção de fato das obrigações constitucionais, criando as condições para execução de diversos serviços públicos. No âmbito da agenda pública, compreender os repasses do governo federal é base para se construir cenários que possam atender às demandas constantes por revisão do pacto federativo brasileiro, em geral, restritas a bordões ingênuos como “diminuir a burocracia” ou “mais Brasil e menos Brasília”.

A análise descritivo-exploratória promovida neste artigo permitiu observar inicialmente que as transferências voluntárias de recursos têm caráter federativo. Cerca de 90% dos recursos são repassados direta ou indiretamente para estados e municípios, sendo a maior parte para esses últimos. O restante vai para organizações da sociedade

civil. Com isso, observa-se que são os entes federados os principais atores chamados a colaborar para a execução descentralizada dos recursos federais. Dessa forma, o fortalecimento das capacidades administrativas do governo federal é essencial para melhorar a coordenação federativa, ao passo que a melhoria da implementação de políticas públicas depende do fortalecimento dos governos subnacionais.

Nesse sentido, um elemento a ser mais bem compreendido é a atuação de instâncias coletivas para o recebimento de recursos federais. A figura dos consórcios, em termos do número de convênios ou contratos de repasse assinados, é relativamente insignificante. No entanto, quando tomamos o valor médio dos repasses, os consórcios aparecem entre os que receberam o maior valor médio entre 2000 e 2017, apesar da elevada oscilação dos repasses governamentais ao longo do tempo.

Como agenda futura de pesquisa, é necessário aprofundar o entendimento dos gargalos associados à execução dos recursos repassados. Quais elementos explicam a diferença entre convênios em que a execução foi célere e utilizou todo o montante de recursos repassados daqueles em que a execução está atrasada e há baixa execução? O que explica a maior utilização de uma modalidade de transferência frente a outras? Como o processo de prestação de contas interfere no processo? Para tanto, cabe analisar os atributos socioeconômicos, administrativos e políticos dos entes federados, por meio da integração de bases de dados.

Outro elemento central é analisar as consequências das capacidades administrativas dos órgãos federais sobre a gestão dos convênios e contratos de repasse. A análise conjunta dos dados governamentais sobre pessoal, estrutura administrativa, compras governamentais e orçamento pode indicar como esses órgãos e a administração federal se estruturam para celebração, análise, monitoramento e validação da prestação de contas dos instrumentos jurídicos associados ao repasse de recursos pelo SICONV.

Por fim, é importante lançar mãos de métodos qualitativos para compreender os dilemas associados ao repasse e à execução dos repasses de recursos federais. Tanto gestores públicos federais, como estaduais e municipais, e do Distrito Federal, devem ser pesquisados quanto às suas percepções sobre os obstáculos de funcionamento e melhorias necessárias no âmbito da gestão de repasses voluntários de recursos federais.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. *Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro*. Dados, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- ABRUCIO, F. L. Os barões da Federação. *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*, São Paulo, v. 33, p. 165-183, 1994.

ABRUCIO, F. L. A coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, 2005.

AFONSO, J. R. R.; CASTRO, K. Arrecadação tributária brasileira: uma avaliação atualizada. **Cadernos FGV Projetos**, v. 13, p. 62-77, 2018.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e Políticas Sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 10, n. 28, p. 88-108, 1995.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências. **BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 51, p. 13-34, 2001.

AMORIM NETO, O. O Executivo Federal, Centro de Gravidade do Sistema Político Brasileiro. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Org.). **Sistema Político Brasileiro: uma Introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004. p. 123-133.

ARAÚJO, V. A. Federalismo, Centralização e Diferenças Regionais: o padrão de desigualdade das políticas não reguladas do Brasil pós 1988. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 8, n. 15, p. 63-99, 2015.

ARRETCHE, M. Mitos da Descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

ARRETCHE, M. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.

ARRETCHE, M. Financiamento Federal e Gestão Local de Políticas Sociais: O Difícil Equilíbrio entre Regulação, Responsabilidade e Autonomia. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 8, n. 2, p. 331-345, 2003.

ARRETCHE, M. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

ARRETCHE, M. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009.

ARRETCHE, M. Quando Instituições Federativas Fortalecem o Governo Central? In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (org.). **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 65-90.

BAIÃO, A. L.; CUNHA, A. S. M.; SOUZA, F. S. R. N. Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. **Revista do Serviço Público**, v. 68, n. 3, p. 583-610, 2017.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Relatório do Subgrupo de Trabalho – Classificação das Transferências da União da Casa Civil da Presidência da República**, 2015a. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/333563/pge_NT14_2015.pdf. Acesso em: 2 fev. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a

execução da programação orçamentária que especifica. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 52, p. 1-2, 18 mar. 2015.

BRASIL. Congresso Nacional. Emenda Constitucional nº 112, de 27 de outubro de 2021. Altera o art. 159 da Constituição Federal para disciplinar a distribuição de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 159, n. 204, p. 1, 28 out. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 134, n. 180, p. 18.261-18.265, 16 set. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp87.htm. Acesso em: 2 fev. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF:Senado Federal, 2016a. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 2 fev. 2022.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Nota Técnica n. 14 de 2015**. 2015b. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/transferencias-discricionarias>. Acesso em: 2 fev. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Convênios e outros repasses**. 6. ed. Brasília: Secretaria Geral de Controle Externo, Tribunal de Contas da União, 2016b. Disponível em: http://plataformamaisbrasil.gov.br/images/_Conv%C3%AAnios_e_outros_repasses_6%C2%AA_edi%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 2 fev. 2022.

CARRAZZA, R. A. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2013.

CGU. Controladoria Geral da União. **Avaliação da Gestão das Transferências Voluntárias da União**. Relatório n. 201700374, Exercícios 2008-2016. 2018. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/11014.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2022.

CONTI, J. M., SCAFF, F. F. (coord.). **Rumo ao orçamento impositivo: a delimitação da ação administrativa pelas leis orçamentárias**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

CUNHA, R. E. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumentos de cooperação federativa. **Revista do Serviço Público**, v. 55, n. 3, p. 5-33, 2004. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1341/1/2004%20Vol.55%2cn.3%20Cunha.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2022.

DOMINGUES, J. M. Federalismo Fiscal Brasileiro. **Revista Nomos**, Edição Comemorativa dos 30 anos do Mestrado em Direito / UFC, p. 137-143, 2007. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/20115/30748>. Acesso em: 2 fev. 2022.

FALLETI, T. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 1, p. 46-85, 2006.

FIGUEIREDO, A. M. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FIGUEIREDO, A. M. C. Political Parties and Governors as Determinants of Legislative Behavior. **Latin American Politics and Society**, n. 51, p. 1-30, 2009.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. O Comitê de Articulação Federativa no Governo Lula: Os Percalços da Cooperação Territorial. **Revista Brasileira De Ciências Sociais**, v. 33, n. 97, p. 1-22, 2018.

GOMES, E. Fundamentos das transferências intergovernamentais. **Doutrina – Revista do TCU**, n. 110, p. 28-40, 2007.

MACHADO, J. A. Padrões de Indução de Políticas Sociais por Meio de Transferências Intergovernamentais Condicionadas. **Teoria & Sociedade**, v. 19, n. 22.1, p. 191-218, 2014.

MACHADO, J. A. Gestão de Políticas Públicas no Estado Federativo: apostas e armadilhas **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 2, p. 433-457, 2008.

MACHADO, J. A.; PALOTTI, P. L. M. Entre cooperação e centralização: Federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, n. 88, p. 61-82, 2015.

MARINS, D. V. **O Esforço Fiscal dos Municípios e as Transferências Intergovernamentais**. Rio de Janeiro: Gramma, 2016.

MOUTINHO, J. A.; KINESS, C. T.; MACCARI, E. A. A Influência da Gestão de Projetos na Estratégia de Transferências Voluntárias de Recursos da União para Municípios Brasileiros: O Caso de uma Prefeitura de Médio Porte. **Revista Ibero-Americana de Estratégia - RIAE**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 181-207, 2013.

MUSGRAVE, R. M. **The Theory of Public Finance**. New York: McGraw-Hill, 1959.

OATES, W. E. **Fiscal Federalism**. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

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. p. 41-108.

RODRIGUES, G. Democracia e Partidos Políticos: os gastos públicos municipais como instrumento de análise político-ideológica. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora da Fiocruz, 2007. p. 275-299.

SICONV. **Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse**. Disponível em: <https://siconv.com.br/>. Acesso em: 2 fev. 2022.

SUZART, J. A. S.; ZUCCOLOTTO, R.; ROCHA, D. G. Federalismo Fiscal e as Transferências Intergovernamentais: um estudo exploratório com os municípios brasileiros. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, v. 11, n. 1, p. 127-145, 2018.

TIEBOUT, C. M. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, v. 64, p. 416-424, 1956.

TORRES, H. T. **Direito Constitucional Tributário e Segurança Jurídica**: metódica de segurança jurídica do sistema constitucional tributário. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

TORRES, H. T. Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFFE*, Belo Horizonte, v. 3, n. 5, p. 25-54, mar./ago. 2014.

WERNEK, A. C.; DIAS, C. G. A guerra fiscal originada pelo modelo de federalismo adotado no Brasil e a posição dos tribunais superiores no caso específico do ICMS. *Cad. esc. dir. rel. int.(unibrasil)*, Curitiba, v. 1, n. 24, p. 2-13, jan./jun. 2016.

NOTA

Pedro Palotti - Concepção do trabalho; revisão teórica sobre federalismo no Brasil e federalismo fiscal; revisão da análise da base de dados; redação do manuscrito.

Raquel D'Albuquerque - Concepção do trabalho; manipulação e análise da base de dados; revisão da literatura sobre federalismo no Brasil; redação do manuscrito.

Iara Endo - Concepção do trabalho; revisão da literatura sobre federalismo fiscal; conferência dos normativos e conceitos jurídicos pertinentes; redação do manuscrito.

Como citar este documento:

PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; D'ALBUQUERQUE, Raquel Wanderley; ENDO, Iara Cremonesi. Relações intergovernamentais após a Constituição Federal de 1988: uma radiografia das transferências voluntárias federais aos municípios. *Revista Opinião Jurídica*, Fortaleza, v. 21, n. 36, p. 1-31, jan./abr. 2023.