



Universidade de Brasília

Faculdade de Educação Física

Programa de Pós-Graduação em Educação Física

O DINHEIRO PARTIDO: ANÁLISES DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA
UNIÃO NA POLÍTICA DE ESPORTE.

Diego Ferreira Tonietti

Brasília

2018

O DINHEIRO PARTIDO: ANÁLISES DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO NA POLÍTICA DE ESPORTE.

Diego Ferreira Tonietti

Área de Concentração: Atividade Física e Esporte.

Linha de Pesquisa: Estudos Sociais e Pedagógicos da Educação Física, Esporte e Lazer.

Tema da Pesquisa: Políticas de Esporte e Lazer.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Física da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação Física, sob orientação do Prof. Dr. Pedro Fernando Avalone de Athayde.

BRASÍLIA

2018

**O DINHEIRO PARTIDO: ANÁLISES DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA
UNIÃO NA POLÍTICA DE ESPORTE.**

Diego Ferreira Tonietti

BANCA EXAMINADORA:

Dr. Pedro Fernando Avalone de Athayde

Orientador

Dr. Fernando Mascarenhas Alves

Membro Interno

Prof. Dr. Lino Castellani Filho

Membro Externo

BRASÍLIA

2018

DEDICATÓRIA

A todos a quem a injustiça e a dor não sejam indiferentes.

AGRADECIMENTO

Ao meu orientador, prof. Pedro Athayde pelo fato de aceitar o desafio de orientar-me. Imagino que os professores prefiram alunos comprometidos exclusivamente com os estudos mas, (in)felizmente, a objetiva vida material me obriga a trabalhar. Não sei se cumprirei o que prometi a você com esta Dissertação, mas saiba que eu fiz o que pude, eu tentei.

Ao meu amigo Marcelo Hungaro que de tanto insistir para que fizesse Mestrado, fez-me enfrentar os receios impostos pelo incontornável tempo de trabalho. Você é expressão do “conteúdo e forma” e por isto me preocupava quando o via na frente do sofá assistindo jogo do Palmeiras. Foto da família para dar sorte? Certo Marcelão perdeste o senso, pensava. A paixão realmente nos tira do eixo. Aprendi outra vez. Obrigado!

Aos meus pais e meu irmão que, mesmo distantes, se fazem tão presente no meu cotidiano, não só nos meus pensamentos, mas nas minhas ações. Cada dia mais percebo como vocês moldaram o meu ser, o que sou, positivamente. A ausência de vocês me faz companhia. Se meus olhos, meus braços e meus lábios pudesse fazer somente mais uma coisa na vida, eu desejaria abraça-los, vê-los e beijá-los!

A minha esposa, amante, namorada, Amália Dombroski que vive comigo cada loucura que eu propuser. Antes de qualquer título, o de companheira é o que mais importa! Sei que muitas vezes não deve ser fácil suportar-me, alguém que não acha nada engraçado: “(...) *macaco, praia, carro, jornal, tobogã, eu acho tudo isto um saco(...)*”. Meu coração, cuidado, é frágil e, por isto, por causa disso, tenho pressa de viver. Quero beijar-te, quero deitar-me contigo, quero jantar contigo, quando? Todo tempo, mas sempre... agora!

Ao meu amigo e colega de Ministério do Esporte Daniel Chierighini. Peço desculpas por a cada vez que “trocamos ideias”, ter feito você sair perdendo. Você, como poucos, sabe a arte de mediar e expressar-se com enorme honradez. Foi significativo para mim cada conversa, cada almoço, cada café em sua companhia. Respeito demais!

Ao meu amigo e também colega de Ministério, Carlos Zardini que, assim como eu, detém um apreço invejável pelo Esporte e pelo dever de servir. Gostaria que existissem mais profissionais como você. O admiro. Foi extremamente gratificante estar ao seu lado. É daqueles que conseguimos confortavelmente debater sem brigar, discutir sem ofender. Me fez aprender muito. Que seu doutoramento te encha de orgulho, que sua tese seja melhor que o futebol que pratica, que nada empolga.

Aos Ministros de Estado do Esporte Leonardo Picciani e Leandro Cruz que me proporcionaram as maiores oportunidades de exercer meu dever de servir ao interesse público. Não esquecerei que foram dois Ministros que jamais pediram a mim qualquer coisa não republicana. Eu os vi trabalhar nas maiores adversidades, dias após dias. Eu que nunca neguei ser um soldado daquele ministério, tenho orgulho de ter servido aos senhores. Foi uma honra. De novo: foi uma honra!

*Eu não estou interessado
Em nenhuma teoria
Em nenhuma fantasia
Nem no algo mais
Nem em tinta pro meu rosto
Ou oba oba, ou melodia
Para acompanhar bocejos
Sonhos matinais*

*Eu não estou interessado
Em nenhuma teoria
Nem nessas coisas do oriente
Romances astrais
A minha alucinação
É suportar o dia-a-dia
E meu delírio
É a experiência
Com coisas reais*

(...)

*Mas eu não estou interessado
Em nenhuma teoria
Em nenhuma fantasia
Nem no algo mais
Longe o profeta do terror
Que a laranja mecânica anuncia
Amar e mudar as coisas
Me interessa mais
Amar e mudar as coisas
Amar e mudar as coisas
Me interessa mais*

(Belchior, 1976a).

RESUMO

A presente Dissertação tem como objeto de estudo às Transferências Voluntárias da União, em especial aquelas realizadas pelo Ministério do Esporte, tendo como objetivo identificar se (e em que medida) a dimensão político partidária influencia o direcionamento e a magnitude das transferências de recursos públicos para as diversas prefeituras e governos estaduais. Trata-se de uma pesquisa quantitativa-qualitativa. Para a coleta de dados valeu-se do Painel Transferências Abertas do Governo Federal, de pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas e do site do Tribunal Superior Eleitoral. Para análise e discussão teórica inspirou-se nas categorias mediação, contradição e totalidade do materialismo histórico-dialético. No primeiro capítulo apresenta-se o objeto de pesquisa: as transferências voluntárias, destacando o recorte de análise, restrito aos convênios e contratos de repasse realizados pela administração pública federal durante os anos de 2009 a 2015 com órgãos públicos, excetuadas as parcerias com emendas parlamentares. No segundo capítulo buscou-se compreender em que medida a anatomia do Estado é fator que auxilia a compreender o funcionamento e a operação das transferências voluntárias. No terceiro capítulo discute-se o Estado a luz da especificidade brasileira, perpassada pelo Presidencialismo de Coalizão. Neste, é exposto e discutido parte dos dados coletados referente a todas as transferências voluntárias da união, de todos os Ministérios, no período de análise. De forma análoga é escrito o capítulo 4, restrito a discussão dos dados inerentes ao Ministério do Esporte. Percebeu-se que a necessidade de um Estado forte e a busca pela Governabilidade no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro são fatores que condicionam e são condicionados pelas transferências voluntárias, fazendo com que o direcionamento dos recursos públicos seja influenciado pelos partidos políticos, de forma a ocorrer maiores repasses de recursos quando órgão concedente e órgão conveniente são de um mesmo partido político. Por fim, os dados coletados da pesquisa realizada demonstram que esta característica não ocorreu exclusivamente no período da pesquisa, mas também em Governos anteriores.

Palavras-chave: Transferências Voluntárias da União; Estado; Política; Ministério do Esporte.

ABSTRACT

The purpose of this essay is to study Union's voluntary transfers, particularly those conducted by the Ministry of Sport, having as objective to identify whether (and to what extent) the partisan political dimension influences the direction and magnitude of transfers of public resources for the various municipalities and state governments in Brazil. This is a quantitative-qualitative research. For the data collection, it was used the Open Transfers Panel from the Federal Government, the Brazilian Institute of Geography and Statistics and the website of the Supreme Electoral Court. The analysis and theoretical discussion was supported by mediation, contradiction and totality of the historical-dialectical materialism. The first chapter presents the main research object: the Voluntary Transfers, highlighting the period under analysis, restricted to agreements carried out by federal public administration during the years 2009 to 2015 with public bodies, excepting the partnerships with parliamentary amendments. In the second chapter we sought to understand to what extent the anatomy of the State is a factor that helps to understand the functioning and operation of Voluntary Transfers. The third chapter discusses the Brazilian state model, trespassed by the concept of Presidentialism Coalition. In this chapter, it is exposed and discussed part of the data collected for all Union's Voluntary Transfers, in the period of analysis. In a similar way, chapter 4 is restricted to the discussion of data inherent to the Ministry of Sport. It was perceived that the need for a strong state and the quest for governance in Brazilian coalition presidentialism are factors that influence and are influenced by the Voluntary Transfers, causing that the targeting of public resources is influenced by political parties, specially when both parties are at the same political party. Finally, the research carried out indicates that this characteristic did not occur exclusively in the period of the research, but also in previous governments.

Keywords: Voluntary Union Transfers; State; Politics; Sport Ministry.

TABELAS

Tabela 1 – Características das Transferências Voluntárias Estudadas.....	4
Tabela 2 – Transferências de Recursos da União.....	9
Tabela 3 - Convênios Por Órgão Concedente - 1996 a 2008.....	11
Tabela 4 - Participação Relativa das Transferências Voluntárias sobre o Total das transferências da União para os Estados e Municípios.	68
Tabela 5 – Quantidade e Valor das Transferências Voluntárias (2009 a 2015) por Região.	83
Tabela 6 – Quantidade de Parcerias de prefeituras e governos estaduais do PC do B por órgão concedente da União.	105
Tabela 7 – Índice de Eficiência dos Partidos Políticos nas Transferências Voluntárias celebradas com o Ministério do Esporte.....	108

GRÁFICOS

Gráfico 1 – Quantidade de Parcerias Celebradas por Modalidade de Transferência Voluntária.....	13
Gráfico 2 - Valor Pactuado de Repasse do Governo Federal por Modalidade de Transferência Voluntária.....	14
Gráfico 3 – Valor Pactuado de Repasse do Governo Federal por Modalidade de Transferência Voluntária e por Ano.....	14
Gráfico 4 - Valores transferidos para os estados e municípios no período 2000-12.....	16
Gráfico 5 – Quantidade de Parcerias Celebradas por Ano.....	16
Gráfico 6 – Valor Pactuado de Repasses de Parcerias Celebradas por Ano.....	17
Gráfico 7 – Ranking 5 maiores parceiros do Governo Federal no período de 2009 a 2015.....	20
Gráfico 8 – Tempo Médio de Celebração de Parcerias por Modalidade.....	36
Gráfico 9 – Tempo Médio de Celebração de Parcerias por Ano.....	37
Gráfico 10 – Quantidade de Parcerias Celebradas por Mês.....	38
Gráfico 11 – Parcerias de Transferências Voluntárias por Natureza de Administração (quantidade e valor).....	40
Gráfico 12 – Quantidade de Parcerias Pactuadas x Ranking dos 100 maiores PIBs de Municípios.....	41
Gráfico 13 – Valor de Parcerias Pactuadas x Ranking dos 100 maiores PIBs de Municípios.....	42
Gráfico 14 – Quantidade de Parcerias Pactuadas x Ranking de IDHm.....	43
Gráfico 15 – Valor de Repasse das Parcerias Pactuadas x Ranking dos 100 maiores PIBs de Municípios.....	44
Gráfico 16 – Quantidade de Parcerias Celebradas por Região entre 2009 e 2015.....	84
Gráfico 17 – Valor Total de Repasse do Governo Federal de Parcerias Celebradas por Região entre 2009 e 2015.....	85
Gráfico 18 – Valor de Repasse do Governo Federal por Estados.....	85
Gráfico 19 – Quantidade de Parcerias Celebradas por Estados.....	86
Gráfico 20 – Percentual do PIB do Brasil 2009-2015.....	87
Gráfico 21 – Quantidade de Parcerias Celebradas por Ano.....	88
Gráfico 22 – Quantidade de Parcerias Celebradas por Ano.....	88

Gráfico 23 – Desempenho Eleitoral do PT e Transferências Voluntárias de Ministérios com Ministros do PT.....	92
Gráfico 24 – Desempenho Eleitoral do PMDB e Transferências Voluntárias de Ministérios com Ministros do PMDB.	93
Gráfico 25 – Quantidade de Parcerias Celebradas por Ministério do PT e do PMDB por região.	93
Gráfico 26 – Quantidade de Parcerias do PP por Ministérios.....	94
Gráfico 27 – Quantidade de Parcerias do PT por Ministérios.....	95
Gráfico 28 – Quantidade de Parcerias do PMDB por Ministérios.....	96
Gráfico 29 – Quantidade de Parcerias do PSD por Ministérios.....	97
Gráfico 30 – Quantidade de Parcerias do PSD por Ministérios (somente propostas a partir de 2012).	97
Gráfico 31 – Percentual de prefeituras com partidos políticos integrantes da coligação presidencial de 2006 (considera eleição municipal de 2008).....	99
Gráfico 32 – Percentual de prefeituras com partidos políticos integrantes da coligação presidencial de 2010 (considera eleição municipal de 2008).....	99
Gráfico 33 – Percentual de prefeituras com partidos políticos integrantes da coligação presidencial de 2014 (considera eleição municipal de 2012).....	100
Gráfico 34 – Percentual de Transferências Voluntárias no período de 2009 a 2015 (quantidade e valor) x adesão a coligação vencedora do pleito presidencial.....	100
Gráfico 35 – Quantidade de Parcerias de prefeituras e governos estaduais do PC do B com Ministério do Esporte.....	103
Gráfico 36 – Quantidade de Parcerias do Ministério do Esporte por partido político das entidades públicas parceiras.....	104
Gráfico 37 – Quantidade de Repasse Pactuado do Ministério do Esporte por partido político das entidades públicas parceiras.....	106
Gráfico 38 – Desempenho eleitoral do PC do B x Parceria do PC do B com Ministério do Esporte.	106
Gráfico 39 – Quantidade de parcerias do Ministério do Esporte na gestão do ministro Orlando Silva.....	110
Gráfico 40 – Quantidade de parcerias do Ministério do Esporte na gestão do ministro Aldo Rebelo.....	110
Gráfico 41 – Quantidade de parcerias da SNELIS/ME na gestão Ricardo Cappelli por Unidade Federativa.....	111
Gráfico 42 – Quantidade de parcerias da SNELIS/ME na gestão Ricardo Cappelli por Partido Político das entidades parceiras.....	112
Gráfico 43 – Desempenho eleitoral do PT x parcerias do PT com SNELIS/ME na Gestão Ricardo Cappelli.....	113
Gráfico 44 – Quantidade de Parcerias do Programa Segundo Tempo por Ranking de Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.....	114
Gráfico 45 – Quantidade de Parcerias do Programa Segundo Tempo por Ranking de Índice Percentual de Crianças Fora da Escola (6 a 14 anos).....	115

ABREVIACOES E SIGLAS

- DEM** (antigo PFL) - Democratas.
- IDHm** - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.
- IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- PC do B** - Partido Comunista do Brasil.
- PDT** - Partido Democrático Trabalhista.
- PELC** - Programa Esporte e Lazer da Cidade.
- PFL** (atualmente DEMOCRATAS) - Partido da Frente Liberal.
- PHS** - Partido Humanista da Solidariedade.
- PIB** - Produto Interno Bruto.
- PMDB** - Partido do Movimento Democrático Brasileiro.
- PMN** - Partido da Mobilização Nacional.
- PP** - Partido Progressista.
- PPL** - Partido Pátria Livre.
- PPS** - Partido Popular Socialista.
- PR** - Partido da República.
- PRB** - Partido Republicano Brasileiro.
- PROS** - Partido Republicano da Ordem Social.
- PRP** - Partido Republicano Progressista.
- PRTB** - Partido Renovador Trabalhista Brasileiro.
- PSB** - Partido Socialista Brasileiro.
- PSC** - Partido Social Cristão.
- PSD** - Partido Social Democrático.
- PSDB** - Partido da Social Democracia Brasileira.
- PSDC** - Partido Social Democrata Cristão.
- PSL** - Partido Social Liberal.
- PSOL** - Partido Socialismo e Liberdade.
- PST** - Programa Segundo Tempo.
- PT** - Partido dos Trabalhadores.
- PT do B** (atualmente AVANTE) - Partido Trabalhista do Brasil.
- PTB** - Partido Trabalhista Brasileiro.
- PTC** - Partido Trabalhista Cristão.
- PTN** (atualmente PODEMOS) - Partido Trabalhista Nacional.
- PV** - Partido Verde.
- SNELIS** - Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social
- SICONV** - Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse.
- TSE** - Tribunal Superior Eleitoral.
- VS** - Programa Vida Saudável.

SUMÁRIO

INDRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO 1 - O OBJETO DE PESQUISA: TRASNFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO.	7
1.1 Transferências voluntárias da união.....	10
1.2 Legislação aplicável.....	17
1.3 Análise da dimensão técnica-formal.....	19
1.4 Análise do caráter redistributivo.....	38
CAPÍTULO 2 - DISCUSSÕES CONCEITUAIS SOBRE O ESTADO	45
2.1 Leviatã, o estado em hobbes.....	47
2.2 O soberano do estado.....	54
2.3 A divisão dos poderes.....	58
2.3.1 A câmara.....	63
2.3.2 O senado.....	64
2.3.3 O poder executivo.....	65
2.3.4 Freios entre poderes.....	65
CAPÍTULO 3 – O BRASIL DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS.....	67
3.1 Presidencialismo de coalizão.....	69
3.1.1 O poder de agenda do executivo.....	75
3.1.2 A formação de gabinetes e ministérios.....	76
3.2 O ambivalente fator multipartidário.....	79
3.3 Governo brasileiro 2009-2015.....	82
3.4 Transferências voluntárias: reformismo fraco, hegemonia as avessas, pequena política e governabilidade.....	90
CAPÍTULO 4 - TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DO ME 2009-2015.....	102
4.1 Dimensão político-partidária.....	103
4.2 Dimensão técnica.....	113
CONSIDERAÇÕES FINAIS	116
REFERÊNCIAS.....	118
APÊNDICES.....	123
Apêndice 1- Tempo médio de celebração de parcerias por órgão concedente do executivo federal.....	1232
Apêndice 2 - Parcerias Celebradas por Órgãos da Administração Pública Estadual.....	1243
Apêndice 3 - Transferências Voluntárias por Ministérios.....	1254
Apêndice 4 - Parcerias Celebradas por Órgãos da Administração Pública Municipal.....	1265

INDRODUÇÃO

Que motivos podem levar às concentrações observadas? Até que ponto a influência política interfere na destinação deste tipo de descentralização? Os municípios mais contemplados com recursos são, de fato, aqueles que mais necessitam? Como a qualidade dos projetos pode interferir na sua aprovação? Haveria alguma relação entre a estrutura de gestão de projetos dos municípios e a eficiência de submissão de propostas? (MOUTINHO, 2016, p. 164)

Foi com estas perguntas que Moutinho (2016) concluiu sua pesquisa sobre Transferências Voluntárias da União objetivando incrementar processo reflexivo. Soares e Melo (2016) questionaram:

Os municípios alinhados partidariamente com o governo central, com prefeito do mesmo partido que o presidente ou de partidos da base aliada ao governo, serão preferidos? Os municípios que proveram maior apoio eleitoral ao presidente em exercício, em sua última eleição, serão beneficiados? E com relação aos entes locais mais pobres, carentes de recursos, as transferências voluntárias da união podem ser um mecanismo de dotá-los de maior capacidade para implementar políticas públicas de interesse nacional? Diversamente, municípios que têm mais recursos e podem contar com um corpo técnico mais qualificado, com maior capacidade para responder às exigências e demandas do governo central para celebração de convênios, podem captar mais recursos de transferências voluntárias da união? (p. 542)

Este trabalho propõe-se a responder tais questões. Logo, esta dissertação registra estudo sobre as Transferências Voluntárias da União, que são aquelas transferências realizadas por órgãos integrantes do poder executivo federal (normalmente Ministérios) para outros entes da federação, Estados e Municípios, admitida a possibilidade de transferência de recursos para entes públicos e privados.

Valendo-se de Hungaro (2010), sabe-se as Transferências de Recursos da União estão inseridas no contexto de avanço neoliberal, que nos últimos tempos foi tão feroz que muitos dos direitos sociais conquistados pela classe trabalhadora foram suprimidos. Tem-se no mundo de hoje, facilmente percebido pelos noticiários no próprio Brasil, o aumento do desemprego; a precarização do trabalho; o corte e a flexibilização dos direitos sociais.

Neste cenário, identifica-se que a luta pelos direitos fundamentais, tais como saúde, educação, trabalho e assistência social, muitas vezes, estão focadas tão somente na manutenção dos direitos conquistados e não em sua contínua ampliação.

Se os direitos fundamentais estão sendo cada vez mais afrontados no Brasil e no mundo, o que dizer, então, da luta pelo direito ao esporte, preconizado desde 1988 em território nacional pelo Art. 217 da Constituição Federal?

Art. 217. É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um, observados:

I - a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e funcionamento;

II - a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento;

III - o tratamento diferenciado para o desporto profissional e o não-profissional;

IV - a proteção e o incentivo às manifestações desportivas de criação nacional.

§ 1º O Poder Judiciário só admitirá ações relativas à disciplina e às competições desportivas após esgotarem-se as instâncias da justiça desportiva, regulada em lei.

§ 2º A justiça desportiva terá o prazo máximo de sessenta dias, contados da instauração do processo, para proferir decisão final.

§ 3º O Poder Público incentivará o lazer, como forma de promoção social.

É verdade que existem debates sendo construídos academicamente sobre as Políticas Públicas de Esporte (e Lazer) nos últimos anos. Contudo, não nos parece arriscado tratar como verdade também que ainda há muito a ser feito, especialmente naquilo que tange análises atreladas às dimensões orçamentárias e financeiras.

Tendo o Estado o dever de ofertar a cada cidadão o esporte como um direito, tem-se inevitável analisar conjuntamente política social com determinantes econômicos, pois, ao fim e ao cabo, não se faz política pública sem recursos orçamentários/financeiros. Ou, de forma mais ampla, conforme Vieira (1992), sequer é possível analisar a política social sem analisar a política econômica.

Formando um todo, a política econômica e a política social apenas formalmente se distinguem e às vezes dão a enganosa impressão de que se tratam de coisas muito diferentes. Não se pode analisar a política social sem se remeter à questão do desenvolvimento econômico, ou seja, à transformação quantitativa e qualitativa das relações econômicas, decorrentes do processo de acumulação particular de capital. O contrário também precisa ser observado: não se pode examinar a política econômica sem se deter na política social (VIEIRA, 1992, p.21).

Para se compreender a política de esporte do Governo Federal, sobretudo no âmbito do financiamento, os estudos de Veronez (2005), Almeida (2010), Mascarenhas (2016), Matias et al. (2015) e Athayde et al. (2015) são precursores. Estes realizaram análise de políticas públicas de esporte, sobretudo, a partir da utilização dos recursos (financiamento e gasto). Contudo, parece relevante acrescentarmos contribuição às análises de outros vieses, tais como o político e o técnico-burocrático, que, por ventura, podem orientar o direcionamento dos recursos públicos.

Não só o Esporte - mas fundamentalmente este Direito - foi alvo de análise ao mapear-se a distribuição de recursos públicos federais mediante transferências voluntárias da União. Pretendeu-se, enquanto objetivos:

- i Identificar o montante de recursos públicos das Transferências Voluntárias destinados a prefeituras municipais e governos estaduais integrantes (ou não) da coligação política vencedora das campanhas presidenciais de 2006, 2010 e 2014; e
- ii. Reconhecer se as Transferências Voluntárias da União, em especial as do Ministério do Esporte, possam estar sendo utilizadas para beneficiar interesses partidários.

A investigação científica realizada caracteriza-se como qualitativa-quantitativa. Naquilo que tange aos procedimentos metodológicos a serem adotados, opta-se pelos procedimentos de pesquisa documental e revisão bibliográfica.

O primeiro procedimento diz respeito à necessidade de compreensão dos normativos legais que regem o funcionamento das Transferências Voluntárias da União, a exemplo de leis, decretos, portarias e instruções normativas diversas. O segundo procedimento compreende leitura e análise de publicações teórico-científicas de temas que surgem como imprescindíveis para a compreensão do fenômeno das transferências voluntárias além da aparência da distribuição dos recursos, tais como o pacto federativo, a configuração do Estado no Brasil, e o presidencialismo de coalizão.

Pesquisa documental e revisão bibliográfica foram utilizadas para compreensão e análise de dados das Transferências Voluntárias da União obtidos para efeito desta pesquisa. A análise destes dados debruçou-se sobre o aspecto financiamento e gasto proposto por Boschetti (2009) para análise de políticas sociais. Depreende-se do exposto, o interesse de realizar uma pesquisa que seja, ao mesmo tempo, qualitativa-quantitativa, conforme nos ensina Triviños (2010, p. 118).

Pretende-se trabalhar os dados¹ extraídos dos sistemas informacionais e trabalhá-los sob o prisma do Materialismo Histórico Dialético e de seu acervo categorial (mediação, contradição e totalidade) e, com isto, elaborar não um estudo especulativo, mas sim uma pesquisa que avance no sentido de interpretar criticamente a realidade auferida, de forma a identificar se a aparência do fenômeno investigado guarda relação estatística ou nega as hipóteses de pesquisa,

¹ Entende-se por dados “todo tipo de informação que o pesquisador reúne e analisa para estudar determinado fenômeno social” (Triviños, 2010, p. 141).

sendo a principal delas: de que o executivo do Estado utiliza as transferências discricionárias para finalidades político partidárias em detrimento de finalidades maiores da política pública (garantia de direitos, equalização fiscal etc.).

Dados sobre as Transferências Voluntárias da União foram extraídos do Painel Transferências Abertas²; dados referentes ao resultado de pleitos eleitorais foram obtidos diretamente do portal do Tribunal Superior Eleitoral³ e dados estatísticos do país foram extraídos de pesquisas do IBGE. Combinados tais informações construiu-se um banco de dados singular e específico para efeito deste trabalho.

Destaca-se no quadro abaixo o recorte referente às Transferências Voluntárias da União realizado na elaboração do banco de dados:

Tabela 1 – Características das Transferências Voluntárias Estudadas.

CARACTERÍSTICAS DAS PARCERIAS	PRESENTE NO BANCO DE DADOS
Parcerias com Entidades Privadas.	Não
Parcerias com Entidades Públicas Estaduais e Municipais.	Sim
Parcerias com Emendas Parlamentares.	Não
Período das Parcerias.	01/01/2009 a 31/12/2015

Elaboração própria.

A intencionalidade do pesquisador de auferir a influência político-partidária e o caráter puramente discricionário, opcional, do órgão repassador de recursos foram os aspectos considerados para retirar do escopo desta pesquisa as parcerias realizadas com entidades privadas e com emendas parlamentares. No primeiro caso inexistente formalmente a figura do partido político, o que dificulta sua identificação e, no caso das emendas, é o parlamentar (deputado ou senador) quem escolhe o beneficiário dos recursos, não o órgão do Poder Executivo Federal, a quem só cabe efetivar a parceria desejada.

Quanto ao limite temporal, importa destacar, preliminarmente, que o SICONV foi instituído com o Decreto nº 6.170 de 25 de julho de 2007 e, em meados do ano de 2008, então, todas as Transferências Voluntárias da União passaram a ser operacionalizadas mediante tal sistema informatizado. Antes disto, o controle ocorria por meio de processos administrativos em papel no âmbito dos órgãos vinculados a cada parceria. Logo, tem-se a impossibilidade de

² Ferramenta informacional que permite mediante mecanismos de agregação e consolidação de valores, pesquisas e mineração de dados, bem como geração de relatórios e gráficos de forma simples e rápida a partir de informações contidas no SICONV. Disponível em <http://www.transferenciasabertas.planejamento.gov.br>.

³ Pode ser acessado em www.tse.jus.br.

obtenção de dados de anos anteriores a 2008 nos moldes a que se propõe esta pesquisa, mediante uma ferramenta informacional.

Assim, tem-se o primeiro motivo para a opção pelo marco inicial 1º/1/2009: o SICONV teve início em meados de 2008, o que comprometeria analisar comparativamente o ano de 2008 com os demais. O marco final delimitado em 31/12/2015 decorre do fato de que este estudo pretende realizar um cruzamento dos partidos políticos responsáveis pela administração de Municípios e Estados com as coligações vencedoras das campanhas presidenciais, de forma a identificar se compunham ou não a base aliada. Assim, optou-se por não incluir no escopo de análise o ano de 2016, considerando a instabilidade política nacional que culminou no processo de destituição da então presidente Dilma Rousseff.

Um marco importante para tomada desta decisão foi o posicionamento do Partido Republicano do Brasil – PRB, anunciado em 16/03/2016, de rompimento com a ex-presidente Dilma Rousseff e consequente saída da base aliada do governo⁴.

Em outras palavras, a adoção pelo escopo temporal do período de 1º de janeiro de 2009 a 31 dezembro de 2015 se deu pela possibilidade de analisar concretamente o maior número de anos de forma integral (2008 só havia dados a partir de maio e 2016 foi um ano atípico na conjuntura política brasileira o que pode ter apresentado algum viés no que tange a distribuição de recursos).

Em âmbito geral, para os diversos órgãos do executivo identificou-se a distribuição do “financiamento e gasto” nos diversos municípios e estados, distinguindo a distribuição sob a égide político partidária, considerando os dirigentes máximos destas instituições (prefeitos municipais, governadores estaduais e ministros de estado). Já no caso do Ministério do Esporte, a análise aprofundou-se para além do dirigente máximo da Pasta, estabelecendo mediação também com os secretários das Secretarias Finalísticas⁵ responsáveis pelas transferências voluntárias deste Ministério.

⁴ Portal de Notícias R7.com. Disponível em <http://noticias.r7.com/brasil/prb-rompe-com-dilma-e-e-primeiro-partido-a-deixar-base-do-governo-17032016>. Acessado em 30/04/2017.

⁵ As Secretarias Finalísticas são aquelas responsáveis, no âmbito de um Ministério, pelo desenvolvimento da política ao qual se refere a pasta, suas atividades fins, enquanto a Secretaria Executiva é também conhecida por Secretaria Meio, visto que tem por atribuição elementar viabilizar o funcionamento administrativo da pasta ministerial. Atualmente, o Ministério do Esporte possui as seguintes Secretarias Finalísticas: Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social – SNEELIS, Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento – SNEAR, Secretaria Nacional de Futebol e Direitos do Torcedor – SNFUT e a Autoridade Brasileira de Controle de Dopagem – ABCD.

Além desse texto introdutório, a dissertação é composta por quatro capítulos e as considerações finais. No capítulo 1 é apresentado o objeto da pesquisa, as transferências da União, especialmente as transferências do tipo voluntárias. Aqui já são apresentados e discutidos dados obtidos na pesquisa, demonstrando a aparência deste fenômeno e expondo algumas de suas contradições.

No capítulo 2 é feita uma discussão a respeito do Estado. Buscou-se em autores clássicos demonstrar a estrutura anatômica dos Estados Modernos, onde a coexistência dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário existe de forma a possibilitar atos despóticos e, uma vez que cabe ao primeiro suprir a população com os serviços públicos, buscando viabilizar-se é que se valerá das transferências voluntárias, enquanto uma das formas de conseguir apoio junto ao Legislativo.

Desta forma, adentra-se no Capítulo 3 onde é apresentada a especificidade da política brasileira. Demonstra-se como o funcionamento político no país, permeado pelas distorções do Presidencialismo de Coalizão, torna os governos frágeis e suscetíveis de escândalos, aos quais as transferências voluntárias são utilizadas para reforçar interesses políticos partidários.

Por fim, no Capítulo 4 é demonstrada e discutida a utilização das transferências voluntárias pelo Ministério do Esporte durante o período de pesquisa. A análise perpassa discussão sob dois primas, político e técnico.

CAPÍTULO 1 - O OBJETO DE PESQUISA: TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO.

A distribuição de recursos públicos no Brasil apresenta-se desde a implantação do federalismo no país, sendo o modelo adotado em terras tupiniquins de governo Tripartite, no qual a União, estados e municípios, são dotados de governos próprios e capazes de implementar políticas públicas com relativa autonomia administrativa e financeira (COSTA et al., 2011).

O Estado federal brasileiro é constituído na coexistência de esferas territoriais autônomas de poder político, sendo que o governo federal é considerado a esfera central e as outras subnacionais. A autonomia dos entes federativos considerados unidades subnacionais, no caso brasileiro os estados e municípios é o fator que diferencia a Federação do Estado Unitário, tem como requisitos a um governo autônomo, estruturas e competências administrativas próprias e autonomia financeira (COSTA et al., 2011).

Dentre essas relações existe a distribuição de recursos entre os entes federativos. A distribuição dos recursos predominantemente ocorre da União para os demais entes federados por meio das chamadas “Transferências de Recursos da União”, que, em tese, ao menos consideram as disparidades regionais dentre os municípios, objetivando sempre diminuí-las.

As transferências de recursos da União podem ser divididas em dois tipos *obrigatórias* e *discricionárias*. No primeiro deles, o mais expressivo naquilo que tange ao montante de recursos envolvidos, encontra-se, basicamente, transferências para áreas da Educação e Saúde (PRADO, 2006) e subdivide-se em *constitucionais* e *legais*.

Transferências Obrigatórias Constitucionais: São transferências, previstas na Constituição Federal, de parcelas das receitas federais arrecadadas pela União e que devem ser repassadas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. O objetivo do repasse é amenizar as desigualdades regionais e promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e Municípios. Dentre as principais transferências da União para os Estados, o DF e os Municípios, previstas na Constituição, destacam-se: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX); o Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF); e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).

Transferências Obrigatórias Legais: São as parcelas das receitas federais arrecadadas pela União, repassadas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, previstas em leis específicas. Essas leis determinam a forma de habilitação, a transferência, a aplicação dos recursos e como deverá ocorrer a respectiva prestação de contas. Dentre as principais transferências da União para os Estados, o DF e os Municípios, previstas em leis, destacam-se: o

Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, entre outros.

Quanto às transferências obrigatórias, compete ao Tesouro Nacional, em cumprimento aos dispositivos constitucionais, efetuar as transferências relativas à divisão da receita proveniente da arrecadação de impostos aos entes federados nos prazos legalmente estabelecidos.

Dentre as principais transferências obrigatórias da União para os Estados, o DF e os Municípios previstas na Constituição, destacam-se: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE; o Fundo de Participação dos Municípios – FPM; o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados – Fpex; o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb; e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR.

As transferências obrigatórias (constitucionais e legais) possuem, em essência, orientação pelo princípio jurídico da “subsidiariedade”, oriundo da Constituição de 1988 na qual fez do Brasil uma das federações mais descentralizadas do mundo, inclusive dotada de um terceiro ente federativo, o município, possivelmente oriundo de herança centralizadora do período militar. Em teoria, ao menos, estas transferências são livres de interveniências políticas e os repasses da União para os entes independe de condicionalidades (CATAIA, 2011).

Embora as transferências obrigatórias não sejam o foco de análise deste trabalho, importa frisar que

Estas transferências são realizadas da União para estados e municípios e dos estados para os municípios. As Transferências provenientes dos estados são, em verdade, “devolução tributária” (oficialmente são chamadas de “cota-parte municipal”), pois são compostas pelo ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços) e IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores) gerados na própria circunscrição municipal, mas arrecadados pelos estados. Já o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), destinado aos municípios pela União é, de fato, redistributivo, porque é uma transferência de receita que de outra maneira o município não teria como arrecadar. O FPM propicia aos municípios recursos que não têm qualquer relação com as bases tributárias de sua jurisdição, portanto, não é devolução tributária, é distribuição de acordo com o número de habitantes e a renda per capita inversa (municípios com o mesmo número de habitantes podem ter repasses distintos por apresentarem rendas *per capita*s diversas) (CATAIA, 2011, p. 2).

Já as transferências discricionárias, subdividem-se em *voluntárias, para organização da Sociedade Civil*, por delegação e específicas. Segundo Prado (2006), o volume de recursos

das transferências discricionárias é pouco expressivo se comparado aos montantes destinados às transferências obrigatórias, ficando sempre nos limites de 8%-10% das transferências federais totais. Conforme Glossário contido no Portal da Transparência, entende-se por cada uma delas:

Transferências Discricionárias Voluntárias: São os recursos financeiros repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares, cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum. A Transferência Voluntária é a entrega de recursos 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 (SUS).

Transferências Discricionárias Para Organizações 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 a consecução de finalidades de interesse público. Elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas.

Transferências Discricionárias Por Delegação: São aquelas efetuadas entre Entes Federativos ou a consórcios públicos visando a execução descentralizada de projetos e ações públicas de responsabilidade exclusiva do concedente e exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas.

Transferências Discricionárias 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.

Numa perspectiva esquemática, tem-se a seguinte representação:

Tabela 2 – Transferências de Recursos da União.

Categoria	Tipo
Obrigatórias	Constitucionais
	Legais
Discricionárias	Voluntárias
	Para Organizações da Sociedade Civil
	Por Delegação
	Específicas

Elaboração Própria.

Depreende-se dos conceitos expostos que: as transferências obrigatórias são aquelas que possuem direcionamento específico em textos legais, constitucionais ou infraconstitucionais, em que a transferência dos recursos se dá de forma muito definida, objetiva, quase que automatizada.

Já as transferências discricionárias - como o próprio termo “discricionário” sugere (livre de condições, restrições, arbitrário) – estão abertas de possibilidades para sua operacionalização. Com tais transferências, a administração pública pode repassar recursos para efeito de consecução dos programas e projetos que considerar pertinente, onde, quando, e com quem quiser.

1.1 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO.

Desde o surgimento da Constituição Federal de 1988, o tema do federalismo tem surgido em diversos trabalhos, a exemplo de AFFONSO (1994), ARRETCHE (2000), ABRUCIO (2005), e LEITE (2009). Contudo, diminutos são aqueles que englobam a questão do federalismo e da distribuição com olhar detido sobre as transferências voluntárias da União (SOUZA, 1997).

No âmbito municipal as transferências voluntárias perderam espaço na composição das receitas após o processo de redemocratização. Durante o período autoritário havia ampla centralização fiscal na União e as transferências funcionavam como importante recurso do Poder Executivo nacional para negociar apoio político nos níveis subnacionais. Com a descentralização fiscal após Constituição de 1988, os municípios ampliaram sua participação nas receitas públicas via arrecadação própria e, principalmente, via transferências constitucionais (SOARES e MELO, 2016, p. 541).

Objeto desta pesquisa as transferências discricionárias do tipo voluntárias, que são aquelas estabelecidas entre a União e os entes públicos federados (Estados, Municípios ou autarquias a eles vinculadas) para desenvolvimento de projeto de interesse recíproco, possível de ser materializada mediante Convênio ou Contrato de Repasse.

A partir daqui chamadas tais transferências, simplesmente, de Transferências Voluntárias.

Para Costa (2011, p. 6) as transferências voluntárias da União

[...] destacam-se como sendo fonte de recursos importantes para uma grande parte dos estados brasileiros, porém sua destinação e seu montante, não são previamente estabelecidos por lei, deixando a critério do governo federal a decisão quanto a sua destinação. Sendo assim vários são os fatores de pressão dos estados e municípios em relação ao governo federal.

Consta no site do Portal de Convênios do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão a seguinte definição de transferências voluntárias: “*é 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.”

Definição mais contemporânea e precisa foi documentada pelo atual Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União, em 2014, (à época denominado somente como Controladoria-Geral da União – CGU):

São os recursos financeiros repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente às três esferas do Governo ou, conforme definido no art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF), a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. Os dois instrumentos utilizados para a operacionalização das transferências voluntárias são o convênio e o contrato de repasse (TRASPARENCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2014, p. 14).

O período correspondido entre os anos de 1996 a 2008, conforme dados divulgados pela Controladoria Geral da União e compilados por Ribeiro (2010) elucidam a celebração de mais de 315 mil acordos de transferências voluntárias (neste caso, inclui-se convênios com entidades privadas) que perfizeram quantia superior a 221 bilhões de reais em acordos celebrados (o que não significa, necessariamente, valores efetivamente despendidos, pagos⁶).

Tabela 3 - Convênios Por Órgão Concedente - 1996 a 2008.

Órgão Concedente	Quantidade	Valor Conveniado (R\$ milhões)
MINISTÉRIO DO DES. SOCIAL E COMBATE	17.028	56.853
MINISTÉRIO DA SAÚDE	69.206	36.572
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	85.654	21.725
MINISTÉRIO DA FAZENDA	533	18.814
MINISTÉRIO DAS CIDADES	29.908	17.412
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	819	12.186
MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	11.435	11.030
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	17.261	8.677
MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO	1.236	5.190
MINISTÉRIO DO TURISMO	12.549	5.116
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	15.153	4.830
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	3.627	4.234
MINISTÉRIO DO ESPORTE	13.794	3.240
MINIST. DA AGRIC. PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	14.744	2.910

⁶ Após a celebração de uma transferência voluntárias existem diversos motivos que podem fazer com que um convênio não receba efetivamente repasse de recursos. Pode acontecer no término da parceria por descumprimento de alguma cláusula pactuado, a entidade não estar regular no momento do pagamento, dentre outras.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	4.716	2.709
MINISTÉRIO DO DESENV, IND. E COM. EXTERIOR	1.701	2.317
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	4.682	1.977
MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	549	1.446
MINISTÉRIO DA CULTURA	7.021	1.345
MINISTÉRIO DA DEFESA	1.628	1.159
MINISTÉRIO DO PLANEJ. ORÇAMENTO E GESTÃO	1.346	949
MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	393	940
COMANDO DA MARINHA	264	54
MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	22	50
MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	49	38
COMANDO DO EXÉRCITO	21	17
COMANDO DA AERONÁUTICA	2	2
Total	315.341	221.793

Fonte: CGU/Portal da Transparência. Período 1/1/1996 a 20/12/2008 (RIBEIRO, 2010).

Durante os anos de 2001 a 2008 o Governo Federal realizou transferências voluntárias de recursos aos estados, Distrito Federal e municípios no valor de R\$53,6 bilhões (RIBEIRO, 2010, p. 153). As Transferências Voluntárias da União movimentaram aproximadamente noventa bilhões de reais entre os anos de 2008 a 2016, por meio de aproximadamente 150 mil instrumentos celebrados entre os entes da Federação (TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2018).

Segundo os estudos de Costa et al. (2011), durante o período de 1997 a 2008, o volume de transferências voluntárias da União para os estados e municípios

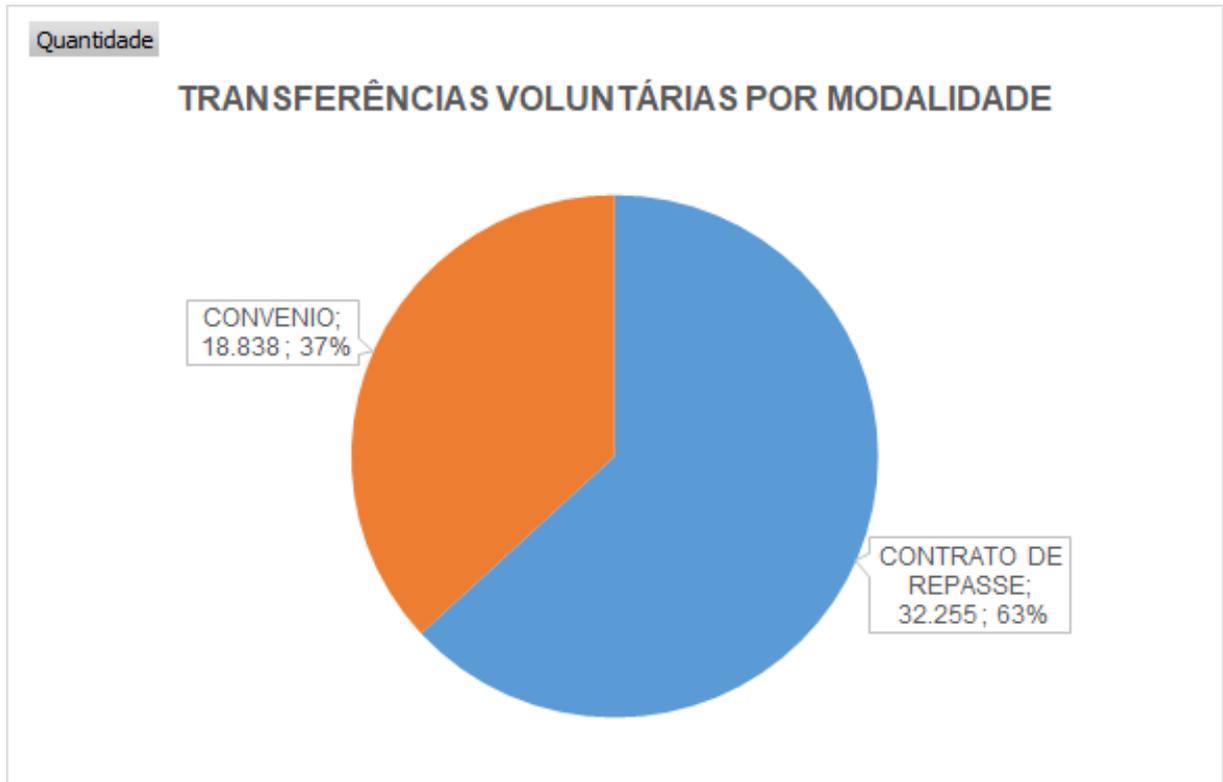
[...] totalizou valores próximos a R\$ 103 bilhões de reais, o que representa em média R\$ 8,6 bilhões por ano. Transferências que correspondem a aproximadamente 1,7% das despesas totais do governo federal no ano de 2008, valores similares aos gastos com o programa bolsa família um dos carros chefes do então governo federal que onerou os cofres públicos em aproximadamente 2,1% das despesas totais no ano em questão (p. 2).

O importe médio anual de quase 9 (nove) bilhões deste período denota, indubitavelmente, que a concessão de transferências voluntárias pelos órgãos e entidades governamentais constituem um grande desafio aos administradores públicos, tanto no tocante à lisura desejada, quanto à operacionalização ágil e eficaz dos milhares de instrumentos destinados à implementação de políticas públicas nos Estados e Municípios brasileiros (TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2018).

O período de análise desta dissertação compreende os anos de 2009 a 2015. Durante estes 7 (sete) anos foram celebradas 51.093 parcerias com a administração pública (excluídas aquelas oriundas de emendas parlamentares), que somaram a quantia de quase 40 bilhões de reais (especificamente, R\$ 39.315.605.109,00), conforme verifica-se nos dois gráficos a seguir.

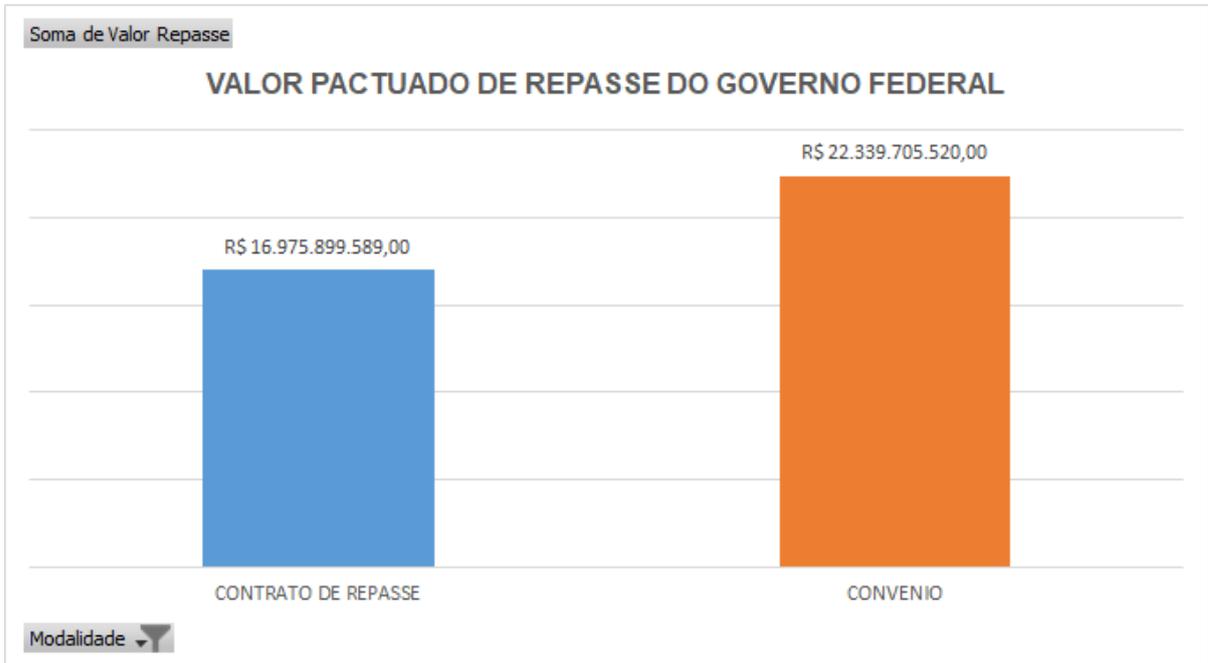
Nestes gráficos, verifica-se também que embora o número de convênios equivalha a apenas 37%, esta modalidade de transferência voluntária é a que mais carregou valores absolutos de repasse do governo federal: 22,3 bilhões em convênios e 16,9 em contratos de repasse.

Gráfico 1 – Quantidade de Parcerias Celebradas por Modalidade de Transferência Voluntária.



Fonte: Painel Transferências Abertas. Elaboração própria.

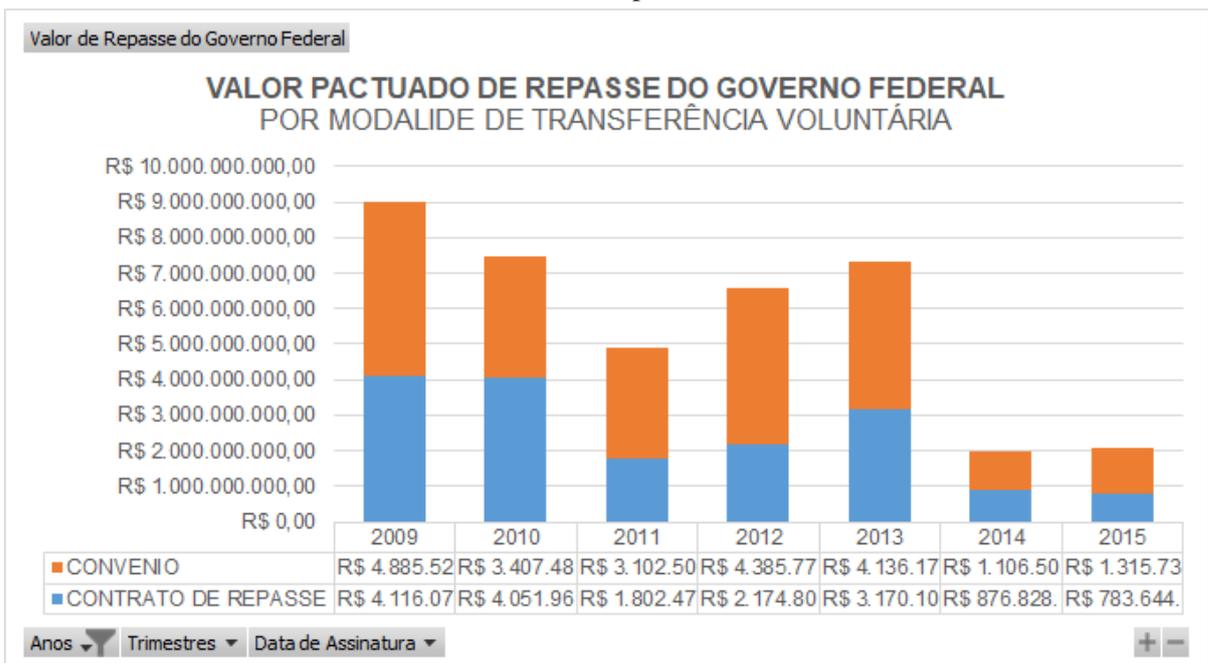
Gráfico 2 - Valor Pactuado de Repasse do Governo Federal por Modalidade de Transferência Voluntária.



Fonte: Painel Transferências Abertas. Elaboração própria.

Nota-se, ainda, que somente em 2010 o montante total dos convênios foi inferior aos dos contratos de repasse.

Gráfico 3 – Valor Pactuado de Repasse do Governo Federal por Modalidade de Transferência Voluntária e por Ano.



Fonte: Painel Transferências Abertas. Elaboração própria.

Em via de regra, Contrato de Repasse é a modalidade de transferência voluntária utilizada para celebração de parcerias que visem o fomento de obras e serviços de engenharia

e, os convênios, as parcerias que objetivem a execução de programas e políticas que, fundamentalmente, contenham a contratação dos mais diversos serviços, admitida a aquisição de bens.

Os contratos de repasse diferem-se dos convênios especialmente pela existência de um terceiro partícipe: uma instituição ou agente financeiro público federal que figura como instituição mandatária (os outros dois o órgão concedente e o órgão convenente), que celebram e operacionalizam, em nome da União, estas parcerias.

A atual Portaria Interministerial nº 424, de 2016, conceitua ambos instrumentos jurídicos (convênio e contrato de repasse) das seguintes maneiras:

Art. 1º (...)

§ 1º Para os efeitos desta Portaria, considera-se:

[...]

VI - contrato de repasse: instrumento administrativo, de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União;

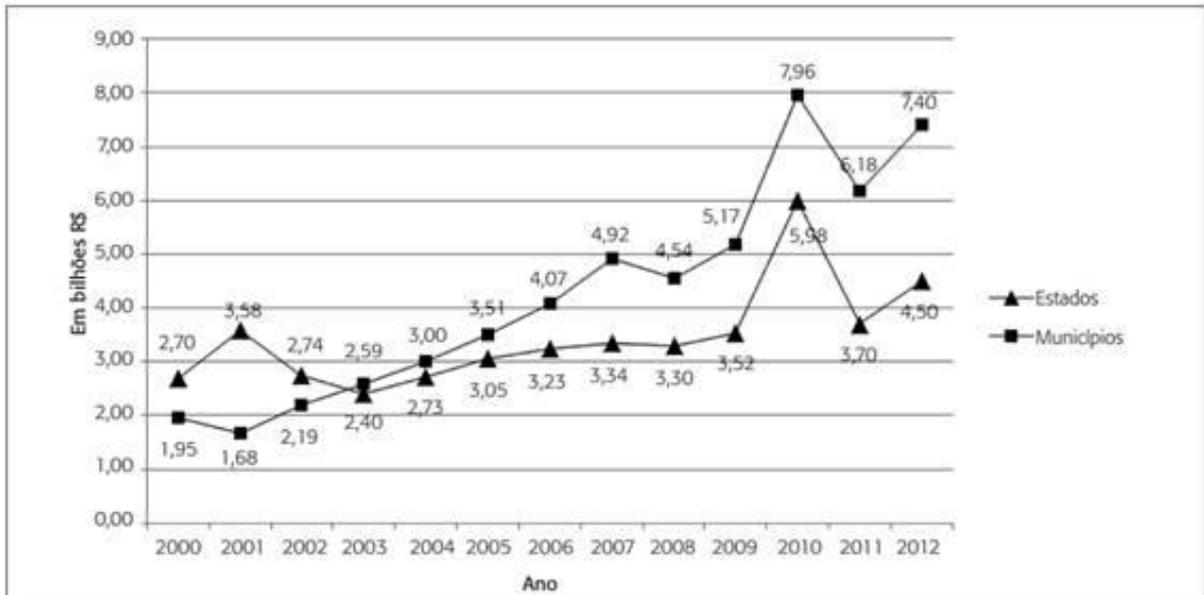
[...]

XI - convênio: instrumento que disciplina a transferência de recursos financeiros de órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, direta ou indireta, para órgãos ou entidades da Administração Pública Estadual, Distrital ou Municipal, direta ou indireta, consórcios públicos, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de projeto ou atividade de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

Apesar das Transferências Voluntárias representarem proporcionalmente uma pequena parcela do orçamento federal (alguns bilhões por ano é verdade não significam percentual significativo do Produto Interno Bruto do país); elas se destacam quando da composição dos orçamentos municipais, pois representam recursos extra-orçamentários de significativa importância para os municípios, sobretudo os pequenos, que são a maioria dos 5.570 municípios brasileiros. O orçamento dos pequenos municípios brasileiros é composto entre 1,5% e 2,5% por Convênios, ao passo que nas cidades de maior arrecadação verifica-se que menos de 1% do orçamento é composto por essa modalidade. Se considerarmos também as transferências obrigatórias, incluídos repasses para educação e saúde, por exemplo, as transferências chegam a corresponder a 44% nos municípios com mais de 1 milhão de habitantes e até 90% das receitas dos municípios com até 3 mil habitantes (CATAIA, 2011).

Ao analisar o período entre os anos de 2000 a 2012, Moutinho (2016) observou que efetivamente, as transferências voluntárias de recursos da União para estados e municípios têm crescido substancialmente.

Gráfico 4 - Valores transferidos para os estados e municípios no período 2000-12.



Fonte: Moutinho (2016).

Ocorre que o autor enquadrado como transferências voluntárias aquelas relativas ao Sistema Único de Saúde que, nesta Dissertação, foram desconsideradas por não incorporarem fielmente o conceito adotado. Assim, os dados obtidos demonstram que as transferências voluntárias caíram significativamente após o ano de 2010.

Gráfico 5 – Quantidade de Parcerias Celebradas por Ano.



Fonte: Painel Transferências Abertas. Elaboração própria.

Em que pese o número de celebrações cair significativamente desde 2009, o mesmo não ocorreu da mesma forma com relação aos valores. Neste âmbito, queda significativa mesmo apenas a partir de 2014, possivelmente fruto dos contingenciamentos que nos últimos anos passaram a incidir ainda mais pesadamente sobre as despesas discricionárias do governo federal.

Gráfico 6 – Valor Pactuado de Repasses de Parcerias Celebradas por Ano.



Fonte: Painel Transferências Abertas. Elaboração própria.

1.2 LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

As transferências voluntárias são regidas atualmente pelo Decreto nº 6.170, de 21 de julho de 2007, que regulamenta o art. 10 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 e o art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. O Decreto, por sua vez, é regulamentado pela Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016.

Da citação trazida neste texto do Decreto-Lei nº 200, de 1967, destaca-se alguns pontos: (i) que a atuação da Administração Federal deverá ser descentralizada; (ii) que a descentralização para unidades federadas⁷ dar-se-á mediante convênios; (iii) que os convênios deverão ser celebrados para execução de programas federais de caráter nitidamente local; (iv) os órgãos federais possuem autoridade normativa sobre os programas a que são responsáveis; e (v) os órgãos federais são responsáveis por fiscalização e controle (grifos do autor).

⁷ Constituição Feral, Art. 18: A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

A Lei nº 8.666, de 1993, pormenoriza informações sobre transferências voluntárias, trazendo-lhe à baila questões inerentes aos acordos jurídicos, como a necessidade de plano de trabalho e outras características e obrigações.

Lei nº 8.666, de 1993.

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação do objeto a ser executado;

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;

IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;

V - cronograma de desembolso;

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

§ 2º Assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência do mesmo à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva.

§ 3º As parcelas do convênio serão liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado, exceto nos casos a seguir, em que as mesmas ficarão retidas até o saneamento das impropriedades ocorrentes:

I - quando não tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão descentralizador dos recursos ou pelo órgão competente do sistema de controle interno da Administração Pública;

II - quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais de Administração Pública nas contratações e demais atos praticados na execução do convênio, ou o inadimplemento do executor com relação a outras cláusulas conveniais básicas;

III - quando o executor deixar de adotar as medidas saneadoras apontadas pelo partícipe repassador dos recursos ou por integrantes do respectivo sistema de controle interno.

§ 4º Os saldos de convênio, enquanto não utilizados, serão obrigatoriamente aplicados em cadernetas de poupança de instituição financeira oficial se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos

da dívida pública, quando a utilização dos mesmos verificar-se em prazos menores que um mês.

§ 5º As receitas financeiras auferidas na forma do parágrafo anterior serão obrigatoriamente computadas a crédito do convênio e aplicadas, exclusivamente, no objeto de sua finalidade, devendo constar de demonstrativo específico que integrará as prestações de contas do ajuste.

§ 6º Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, acordo ou ajuste, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias do evento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos.

Portaria Interministerial nº 424, de 2016.

Estabelece normas para execução do estabelecido no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011 e dá outras providências.

As transferências voluntárias da União materializam-se na celebração de acordos jurídicos - também conhecidos/mencionados como Instrumentos Jurídicos - de cooperação entre os entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas, além das entidades sem fins lucrativos, para execução de ações de interesse recíproco financiadas com recursos do orçamento federal admitida a possibilidade de contrapartida.

Viu-se das citações acima que existem normas inferiores (portarias e decretos) e também normas superiores (leis) que incidem regulamentação sobre as transferências voluntárias da união.

1.3 ANÁLISE DA DIMENSÃO TÉCNICA-FORMAL

O modelo legal das transferências voluntárias possui três características constituintes elementares: 1) personalismo dos pleitos, 2) descentralização tutelada e 3) formalismo processual (RIBEIRO, 2010).

O personalismo na análise das transferências voluntárias é caracterizado pelo fato de os pleitos serem examinados individualmente, segundo as solicitações particulares de cada entidade proponente⁸, beneficiário ou mesmo a iniciativa da transferência. Assim, a análise

⁸ Segundo o Art. 1º, § 1º, inciso XXVIII, da Portaria Interministerial nº 424/2016, entende-se por proponente: “[..]órgão ou entidade pública ou entidade privada sem fins lucrativos que manifeste, por meio de proposta ou plano de trabalho, interesse em celebrar instrumento[...];”

individual dos pleitos leva em consideração o atendimento das exigências técnicas e legais para a execução descentralizada do programa de governo, mas também critérios subjetivos relacionados ao mérito da proposta, ao autor do pedido, à comunidade beneficiada e à iniciativa da transferência (RIBEIRO, 2010).

Abaixo, trechos da Portaria nº 424, de 2016, que demonstram a personalidade individual do proponente.

Art. 16. O proponente cadastrado manifestará seu interesse em celebrar os instrumentos regulados por esta Portaria mediante apresentação de proposta de trabalho no SICONV, em conformidade com o programa e com as diretrizes disponíveis no Sistema, que conterà, no mínimo:

I - descrição do objeto a ser executado;

II - justificativa contendo a caracterização dos interesses recíprocos, a relação entre a proposta apresentada e os objetivos e diretrizes do programa federal, e a indicação do público alvo, do problema a ser resolvido e dos resultados esperados;

III - estimativa dos recursos financeiros, discriminando o repasse a ser realizado pelo concedente ou mandatária e a contrapartida prevista para o proponente, especificando o valor de cada parcela e do montante de todos os recursos, na forma estabelecida em lei;

IV - previsão de prazo para a execução; e

V - informações relativas à capacidade técnica e gerencial do proponente para execução do objeto.

Parágrafo único. A descrição do objeto deverá ser realizada de forma concisa, se possível padronizada, e deverá estar em conformidade com os objetivos e diretrizes do programa que irá recepcionar a proposta de trabalho (grifo do autor).

A dura matemática para servidores e órgãos concedentes no executivo federal, responsáveis por analisar individualmente cada proposta, é: durante o período desta pesquisa (2009 a 2015) as 51.093 parcerias celebradas foram apresentadas por distintas 5.936 entidades proponentes. Abaixo, quadro demonstrando os 5 (cinco) maiores parceiros do governo federal no período.

Gráfico 7 – Ranking 5 maiores parceiros do Governo Federal no período de 2009 a 2015.

Posição	Nome do Proponente/Conveniente	Quantidade de Parcerias
1	ESTADO DE MATO GROSSO	168
2	ESTADO DO ACRE	130
3	ESTADO DE SERGIPE	126
4	ESTADO DO AMAPA	108
5	MUNICIPIO DE RIO DE JANEIRO	90

Fonte: Painel Transferências Abertas. Elaboração própria.

A segunda característica, a descentralização tutelada, é a menos óbvia, mas seguramente é a que tem maior impacto na construção do sistema legal que rege as transferências voluntárias (discricionárias no geral) de recursos (RIBEIRO, 2010). Ensina Meirelles (2018) que descentralizar, comumente, é afastar do centro; descentralizar, em sentido jurídico administrativo, é atribuir a outrem poderes da Administração para que aja em nome próprio.

Stricto sensu não é isto que ocorre quando das transferências voluntárias, pois não ocorre deslocamento pleno de atribuição para a entidade proponente, conferindo-lhe autonomia. Acontece, na verdade, uma duplicação de esforços, pois o ente beneficiário age em nome próprio, mas sob intenso monitoramento do órgão repassador, ao qual compete tudo: planejar, analisar, avaliar, fiscalizar, aprovar, rejeitar e até mesmo verificar a observância, por parte do beneficiado, dos princípios norteadores da administração pública, entre eles a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (RIBEIRO, 2010).

Devido característica elementar de possuidora de interesse recíproco entre órgão repassador e órgão recebedor de recursos que as transferências voluntárias incorporam, por excelência, tal duplicidade de esforços. Por se tratar de uma parceria/acordo/casamento na qual ambos possuem a mesma finalidade - desenvolver qualquer que seja a política pública - ambos se comprometem em empregar esforços para concretizá-la. Se cabe ao segundo executar devidamente os recursos repassados pelo primeiro, também cabe a este conferir a correta aplicação das verbas públicas sob sua responsabilidade.

Descentralizar, retendo para si tais atribuições, falseia o princípio, pois exige do órgão repassador a manutenção de estrutura organizacional e de pessoal semelhante àquela necessária para execução direta de empreendimentos, com a desvantagem de o procedimento se tornar mais complexo, na medida em que há a interposição de intermediário (estado, DF ou município) entre o órgão repassador e o objeto do convênio (RIBEIRO, 2010, p. 156).

Necessário, portanto, é um dispêndio significativo de recursos para gestão de transferências voluntárias o que, obviamente, recai sobre o erário público. Amostras de exigência de monitoramento/acompanhamento da execução de transferências voluntárias podem ser encontradas em toda a legislação aplicável. O art. 5º do Decreto nº 6.170, de 2007, impõem aos órgãos repassadores que somente promovam transferências voluntárias após a aferição da qualificação técnica e da capacidade operacional do conveniente para a gestão do convênio.

Art. 5º O chamamento público deverá estabelecer critérios objetivos visando à aferição da qualificação técnica e capacidade operacional do conveniente para a gestão do convênio.

O Art. 6º da Portaria Interministerial nº 424, de 2016, aponta explicitamente as responsabilidades que competem ao órgão repassador (nesta passagem do normativo denominado por órgão concedente⁹).

Art. 6º São competências e responsabilidades do concedente:

I - gerir os projetos e atividades, mediante:

- a) monitoramento e acompanhamento da conformidade física e financeira durante a execução, além da avaliação da execução física e dos resultados;
- b) análise de enquadramento e seleção das propostas apresentadas pelos órgãos ou entidades da Administração Pública, direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, consórcio público ou organização da sociedade civil, com vistas à celebração dos instrumentos; e
- c) transferência dos recursos financeiros para o conveniente.

II - operacionalizar a execução dos projetos e atividades, mediante:

- a) divulgação de atos normativos e orientações aos convenientes;
- b) análise e aceitação da documentação técnica, institucional e jurídica das propostas selecionadas, inclusive a aceitação do projeto básico;
- c) celebração dos instrumentos e demais ajustes decorrentes das propostas selecionadas;
- d) verificação de realização do procedimento licitatório pelo conveniente, atendo-se à documentação no que tange: à contemporaneidade do certame, aos preços do licitante vencedor e sua compatibilidade com os preços de referência, ao respectivo enquadramento do objeto ajustado com o efetivamente licitado e ao fornecimento pelo conveniente de declaração expressa firmada por representante legal do órgão ou entidade conveniente, ou registro no SICONV que a substitua, atestando o atendimento às disposições legais aplicáveis;
- e) comunicação às câmaras municipais e assembleias legislativas da assinatura do termo e da liberação de recursos financeiros, no prazo de 2 (dois) dias úteis, contado da data da liberação, em conformidade com a Lei nº 9.452, de 20 de março de 1997;
- f) acompanhamento, avaliação e aferição da execução do objeto pactuado, assim como verificação da regular aplicação das parcelas de recursos, condicionando sua liberação ao cumprimento de metas previamente estabelecidas;
- g) análise e manifestação acerca da execução física e financeira do objeto pactuado; e
- h) notificação do conveniente, quando não apresentada a prestação de contas dos recursos aplicados ou constatada a má aplicação dos recursos públicos

⁹ IV - Segundo o Art. 1º, § 1º, inciso XXVIII, da Portaria Interministerial nº 424/2016, entende-se por concedente: órgão ou entidade da Administração Pública Federal, direta ou indireta, responsável pela transferência dos recursos, verificação da conformidade financeira, acompanhamento da execução e avaliação do cumprimento do objeto do instrumento;

transferidos, e instaurando, se for o caso, a competente Tomada de Contas Especial.

§ 1º Quando o objeto do instrumento se referir a execução de obras e serviços de engenharia, a União poderá delegar as atribuições contidas nas alíneas constantes do inciso II do caput deste artigo às instituições financeiras oficiais federais mediante celebração de contrato de prestação de serviços - CPS específico, competindo também à mandatária escolhida:

I - assegurar a fiel observância de seus atos normativos internos e aos expedidos pelo concedente;

II - manter o concedente informado sobre o andamento dos contratos de repasse e encaminhar as informações necessárias ao processo de acompanhamento e avaliação da execução e dos resultados das ações; e

III - permitir o livre acesso do concedente e dos órgãos de controle federais aos dados e documentos gerenciados em decorrência do contrato de prestação de serviços - CPS tratado neste parágrafo.

§ 2º O acompanhamento da execução dos instrumentos pelo concedente ou instituição mandatária consistirá na aferição da execução do objeto e das suas metas, etapas e fases, conforme pactuado no Plano de Trabalho integrante dos instrumentos, por meio da verificação da compatibilidade entre estes e os efetivamente executados.

§ 3º Ficam vedadas as reformulações dos projetos básicos das obras e serviços de engenharia aprovados pelo concedente ou pela mandatária.

§ 4º Ficam vedadas as reprogramações, decorrentes de ajustes ou adequações, nos projetos básicos dos instrumentos enquadrados no inciso I do art. 3º desta Portaria, aprovados pela mandatária.

§ 5º A mandatária deverá verificar a existência de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART quando se tratar de obras e serviços de engenharia.

§ 6º O concedente ou a mandatária deverão realizar no SICONV os atos e os procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas e informações acerca de tomada de contas especial dos instrumentos, quando couber, ficando responsável pela veracidade das informações registradas.

§ 7º Ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, o concedente ou mandatária, dela dará ciência aos órgãos de controle e, havendo fundada suspeita de crime ou de improbidade administrativa, cientificará os Ministérios Públicos Federal e Estadual e a Advocacia-Geral da União.

Desta forma, a análise da legislação reguladora das transferências voluntárias revela que a tutela imposta aos entes subnacionais beneficiados com os repasses é extremamente volumosa. Inclusive, tem-se recomendado que os servidores do órgão concedente repassador de recursos façam visita técnica *in loco* para monitorar, acompanhar, fiscalizar a parceria formalizada.

Assim, se não bastasse a enormidade de exigências para aprovação da parceria, existe também tal necessidade que termina por retirar o servidor de seu local de trabalho para

acompanhar/monitorar uma única parceria, impactando nas rotinas administrativas. Abaixo trechos existentes na norma regulamentadora quem ensejam a obrigatoriedade de visitas *in loco*.

Portaria Interministerial Nº 424, de 2016

Art. 54. O concedente deverá prover as condições necessárias à realização das atividades de acompanhamento do objeto pactuado, conforme o plano de trabalho e a metodologia estabelecida no instrumento, programando visitas ao local da execução, quando couber, observados os seguintes critérios:

I - na execução de obras e serviços e engenharia com valores de repasse iguais ou superiores a R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais) e inferiores a R\$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais), o acompanhamento e a conformidade financeira serão realizados por meio da verificação dos documentos inseridos no SICONV, bem como, **pelos visitas in loco**, realizadas considerando os marcos de execução de 50% (cinquenta por cento) e 100% (cem por cento) do cronograma físico, podendo ocorrer outras visitas quando identificada a necessidade pelo órgão concedente ou pela mandatária;

II - na execução de obras e serviços e engenharia com valores de repasse iguais ou superiores a R\$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais), e inferiores a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), o acompanhamento e a conformidade financeira serão realizados por meio da verificação dos documentos inseridos no SICONV, bem como, **visitas in loco** realizadas considerando os marcos de execução de 30% (trinta por cento), 60% (sessenta por cento) e 100% (cem por cento) do cronograma físico, podendo ocorrer outras visitas quando identificada a necessidade pelo órgão concedente;

III - na execução de obras e serviços e engenharia com valores de repasse iguais ou superiores a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), o acompanhamento e a conformidade financeira se dará por meio da verificação dos documentos inseridos no SICONV, bem como com previsão de **no mínimo 5 (cinco) visitas ao local**, considerando a especificidade e o andamento da execução do objeto pactuado;

IV - na execução de custeio e aquisição de equipamentos com valores de repasse iguais ou superiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e inferiores a R\$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais), o acompanhamento e a conformidade financeira será realizado por meio da verificação dos documentos inseridos no SICONV, podendo haver **visitas ao local** quando identificada a necessidade pelo órgão concedente; e

[...]

§ 2º Para os instrumentos enquadrados nos incisos III e V do caput, é vedada a liberação de duas parcelas consecutivas sem que o acompanhamento tenha sido realizado por meio de **visitas in loco** (grifos do autor).

Quanto ao formalismo processual – terceira característica - compreendido pelo extenso rol de exigências postas na legislação para com as transferências voluntárias (RIBEIRO, 2010). Com licença para conotação elucidativa, as normas de transferências voluntárias fazem com que celebrar um convênio ou termo de parceria seja “realizar um parto”, sob a perspectiva da gestante. Acompanhar sua execução é como um pai que tem que acompanhar a rotina de seu

filho adolescente, ao mesmo tempo que tem de trabalhar sessenta horas semanais pois, afinal, há outras transferências voluntárias a serem celebradas, outras gestações, outros partos.

A investigação do cumprimento das fases de celebração, acompanhamento e prestação de contas exige a elaboração e análise de relatórios, pareceres, planos, projetos, cronogramas, certidões, documentos contábeis, prestações de contas etc. que nem os órgãos repassadores nem os entes beneficiários têm conseguido atender (RIBEIRO, 2010).

Sem aprofundar na complexidade de cada uma, registra-se trechos da Portaria Interministerial Nº 424, de 2016, com as diversas exigências afetas às transferências voluntárias, da celebração até a fase de prestação de contas, passando pelo período de execução. Não é esperado que o leitor dispenda atenção ao teor das exigências citadas a seguir, mas apenas que saiba que, inegavelmente, Ribeiro (2010) tem razão: o rol de exigências é extenso!

Exigências referentes a Celebração:

Art. 22. **São condições para a celebração de instrumentos**, a serem cumpridas pelo conveniente, conforme previsto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e nas demais normas aplicáveis:

I - exercício da plena competência tributária, relativo à observância dos requisitos constantes do art. 11 da Lei Complementar nº 101, de 2000, atestado na forma definida em normativo específico do órgão central de contabilidade da União editado nos termos do § 2º do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 2000; (Alterado pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 451, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2017).

II - regularidade previdenciária, constituída pela observância dos critérios e das regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos, através da emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, em atendimento ao disposto no art. 7º da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e no Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001, sendo válida no prazo e condições da respectiva certidão;

III - regularidade quanto a Tributos Federais, a Contribuições Previdenciárias e à Dívida Ativa da União, conforme dados da Certidão Negativa de Débitos relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União de que trata a Portaria PGFN/RFB nº 1.751, de 2 de outubro de 2014, fornecida pelos sistemas da Secretaria da Receita Federal do Brasil -RFB e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional -PGFN, em atendimento ao disposto na alínea "a" do inciso IV do § 1º do art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 2000, no inciso IV do art. 27, no art. 29 e no art. 116, todos da Lei nº 8.666, de 1993, e no § 3º do art. 195 da Constituição Federal, sendo válida a informação no prazo e condições da respectiva certidão;

IV - regularidade perante o Poder Público Federal, conforme consulta ao Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN, cuja verificação da existência de débitos perante os órgãos e entidades do Poder Público Federal atende o disposto no art. 6º da Lei nº 10.522, de 2002, sendo sua comprovação verificada por meio da informação

do cadastro mantido no Sistema de Informações do Banco Central do Brasil - SISBACEN, do Banco Central do Brasil -BACEN, e de acordo com os procedimentos da referida Lei;

V - regularidade quanto a Contribuições para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, conforme dados do Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - CRF/FGTS, fornecido pelo Sistema de Controle da Caixa Econômica Federal - CAIXA, cuja comprovação de regularidade, quanto ao depósito das parcelas devidas ao Fundo, atende ao disposto nos arts. 29, inciso IV, e 116 da Lei nº 8.666, de 1993, e art. 25, inciso IV da Lei Complementar nº 101, de 2000, sendo válida no prazo e condições do respectivo certificado;

VI - regularidade quanto à Prestação de Contas de Recursos Federais recebidos anteriormente, mediante consulta:

a) ao Subsistema Transferências do Sistema de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, para os instrumentos firmados sob a égide da Instrução Normativa STN nº 1, de 15 de janeiro de 1997;

b) ao SICONV, para aqueles firmados sob a égide da Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127, de 2008, da Portaria Interministerial nº 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011, e sob a égide desta Portaria;

VII - regularidade em relação à Adimplência Financeira em Empréstimos e Financiamentos concedidos pela União, e administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN, em atendimento ao disposto no art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "a", da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovada mediante informação de adimplência prestada pela STN;

VIII - aplicação mínima de recursos na área da Educação, em atendimento ao disposto no art. 212, da Constituição Federal, e no art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "b", da Lei Complementar nº 101, de 2000, e que se constitui na aplicação anual, na manutenção e desenvolvimento do ensino, do percentual mínimo de vinte e cinco por cento da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, cujos dados do exercício encerrado devem ser fornecidos pelo Ente Federativo ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, para processamento pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação - SIOPE, comprovado por meio do seu extrato, com validade até a apresentação dos dados de um novo exercício, limitado à data de 30 de janeiro do exercício subsequente, ou, na impossibilidade de verificação por meio desse sistema, apresentação de certidão emitida pelo Tribunal de Contas competente, consoante disposto no art. 23 do Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007;

IX - aplicação mínima de recursos na área da Saúde, em atendimento ao disposto no art. 198, § 2º, da Constituição Federal, nos arts. 6º e 7º da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro e 2012, e no art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "b", da Lei Complementar nº 101, de 2000, e que se constitui na aplicação anual, em ações e serviços públicos de saúde, dos percentuais mínimos da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, cujos dados do exercício encerrado devem ser fornecidos pelo Ente Federativo ao Ministério da Saúde - MS, para processamento pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde - SIOPS, comprovado por meio do seu extrato, ou, na impossibilidade de verificação por meio desse sistema, apresentação de certidão emitida pelo Tribunal de Contas competente;

XI - inexistência de vedação ao recebimento de transferência voluntária por descumprimento de limites, em atendimento ao disposto no art. 23, § 3º, e art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "c", da Lei Complementar nº 101, de 2000, de cada um dos Poderes e órgãos elencados no art. 20 da mesma Lei Complementar, atestada na forma definida em normativo específico do órgão central de contabilidade da União editado nos termos do § 2º do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 2000. (Alterado pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 235, DE 23 DE AGOSTO DE 2018).

XIV- comprovação de que as Despesas de Caráter Continuado Derivadas do Conjunto das Parcerias Público-Privadas já contratadas no ano anterior limitam-se a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício e se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes limitam-se a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios, conforme disposto no art. 28, da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004; comprovado por meio de análise do anexo XVII do Relatório Resumido de Execução Orçamentária -RREO do 6º bimestre, de acordo com as orientações previstas no Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, enviado por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - Siconfi, ou sistema que vier a substituí-lo, ou por meio de declaração de regularidade quanto aos limites estabelecidos na Lei nº 11.079, de 2004, do chefe do executivo ou do secretário de finanças juntamente com a remessa da declaração para o Tribunal de Contas competente por meio de recibo do protocolo, aviso de recebimento ou carta registrada com validade até 30 de janeiro do ano subsequente;

XV - comprovação da regularidade quanto ao Pagamento de Precatórios Judiciais, comprovado por meio de certificado emitido pelo Cadastro de Inadimplentes do Conselho Nacional de Justiça - CEDIN, disponível na Internet, ou por meio de certidão dos competentes Tribunal de Justiça, Tribunal Regional do Trabalho e Tribunal Regional Federal, ou, ainda, por meio declaração de regularidade quanto ao pagamento de precatórios judiciais do chefe do executivo ou do secretário de finanças juntamente com a remessa da declaração para os citados tribunais por meio de recibo do protocolo, aviso de recebimento ou carta registrada, devendo apontar se o ente é aderente ao regime de que trata o art. 97, § 10, inciso IV, alínea "b", do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, qual a periodicidade de pagamento e a data do próximo vencimento;

XVI - comprovação de divulgação da execução orçamentária e financeira por meio eletrônico de acesso ao público e de informações pormenorizadas relativas à receita e à despesa em atendimento ao disposto no art. 73-C da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovado por meio de declaração de cumprimento, com validade no mês da assinatura, juntamente com a remessa da declaração para o respectivo Tribunal de Contas por meio de recibo do protocolo, aviso de recebimento ou carta registrada;

XVII - inexistência de situação de vedação ao recebimento de transferências voluntárias nos termos do art. 33, combinado com o inciso I do § 3º do art. 23, ambos da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovado por meio de declaração, com validade no mês da assinatura, de que não realizou operação de crédito enquadrada no § 1º do art. 33 da Lei Complementar nº 101, de 2000, juntamente com o comprovante de remessa da declaração para o respectivo Tribunal de Contas por meio de recibo do protocolo, aviso de recebimento ou carta registrada; (Alterado pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 101, DE 20 DE ABRIL DE 2017).

XVIII - fornecimento da relação das empresas públicas e das sociedades de economia mista ao Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins de que trata o Decreto nº 1.800, de 30 de janeiro de 1996, consoante o prescrito no art. 92 da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, comprovado por meio de declaração, com validade no mês da assinatura, juntamente com o comprovante de remessa da declaração para o respectivo Tribunal de Contas por meio de recibo do protocolo, aviso de recebimento ou carta registrada; (Alterado pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 101, DE 20 DE ABRIL DE 2017).

XIX - disponibilização das informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos em normativo específico do órgão central de contabilidade da União, nos termos do § 2º do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 2000, alterado pela Lei Complementar nº 156, de 2016, incluindo: (Alterado pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 451, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2017).

1. Relatórios de Gestão Fiscal – RGF; (Incluído pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 451, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2017)
2. Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária – RREO; (Incluído pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 451, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2017)
3. Declarações das Contas Anuais – DCA; (Incluído pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 451, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2017)
4. Matrizes de Saldos Contábeis – MSC; e (Incluído pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 451, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2017)
5. Atualizações e alterações posteriores de formato definido no referido ato normativo vigente. (Incluído pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 451, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2017).

XX - encaminhamento das informações necessárias para a constituição do registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa de que trata o § 4º do art. 32 da Lei Complementar nº 101, de 2000, conforme termos e periodicidade definidos em instrução específica do Ministério da Fazenda; e (Incluído pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 101, DE 20 DE ABRIL DE 2017).

XXI - ausência de concessão ou de manutenção de incentivos fiscais, por Estados ou Distrito Federal, em desacordo à Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, comprovada mediante informação de adimplência prestada pelo Ministério da Fazenda, conforme disposto no art. 6º da Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017. (Alterado pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 235, DE 23 DE AGOSTO DE 2018)

XXII - apresentação de declaração expressa atestando que o conveniente possui setor específico com atribuições definidas para gestão, celebração, execução e prestação de contas dos instrumentos celebrados com a União, com lotação de, no mínimo, um servidor ou empregado público efetivo. (Incluído pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 114, DE 7 DE MAIO DE 2018).

§ 1º A verificação dos requisitos para o recebimento de transferências voluntárias deverá ser feita no momento da assinatura do respectivo instrumento, bem como na assinatura dos correspondentes aditamentos de valor, não sendo necessária nas liberações financeiras de recurso, que devem obedecer ao cronograma de desembolso previsto no instrumento.

§ 2º A demonstração do cumprimento das exigências, por parte dos Estados, Distrito Federal e Municípios, respectivas Administrações Indiretas e entidades privadas sem fins lucrativos, deverá ser feita por meio de apresentação pelo proponente, ao concedente, de comprovação de sua regularidade e da unidade executora, quando houver.

§ 3º A critério do proponente, poderá ser utilizado, para fins do §1º, extrato emitido pelo Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias - CAUC, disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional, ou sistema que venha a substituí-lo, apenas com relação aos requisitos que estiverem espelhados no referido extrato.

§ 4º A relação dos requisitos citados neste artigo, que estiverem espelhados no referido extrato, está disponível no sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional.

§ 5º As informações espelhadas no referido extrato são de responsabilidade dos órgãos e entidades competentes, cabendo à Secretaria do Tesouro Nacional apenas a consolidação e disponibilização destas no sistema citado no § 3º deste artigo.

§ 6º O proponente deverá comprovar os demais requisitos não contemplados no extrato emitido por sistema de consulta de requisitos disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

§ 7º A verificação do atendimento das exigências contidas neste artigo, dar-se-á pela consulta:

I - ao número de inscrição constante do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ, mantido pelo Ministério da Fazenda -MF, do Ente Federativo (interveniente) e do órgão da Administração direta (conveniente), para instrumentos com a Administração direta; ou

II - exclusivamente, ao número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica -CNPJ da entidade da Administração indireta beneficiária da transferência voluntária.

§ 8º Aplicam-se à unidade executora as exigências contidas neste artigo, relativas ao proponente, quando este for órgão ou entidade da Administração Pública.

§ 9º O registro no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do Ente Federativo (interveniente) será o número de inscrição principal no CNPJ.

§ 10. A comprovação de cumprimento das obrigações descritas nos incisos I, VIII, IX e XIV do caput, ainda que praticadas fora do prazo estipulado em lei para seu exercício, não impedirá a celebração de instrumento para transferência voluntária ou de aditamento de valor de suas parcelas de recursos, a partir da data em que se der a referida comprovação. (Alterado pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 451, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2017).

§ 11. Aos instrumentos celebrados:

I - com a Administração indireta, aplicam-se somente as exigências previstas nos incisos III, IV, V, VI e VII do caput; e

II - com entidades privadas sem fins lucrativos, aplicam-se somente as exigências previstas nos incisos III, IV, V e VI do caput.

§ 12. Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes da Lei Complementar nº 101, de 2000, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.

§ 13. Fica suspensa a restrição para transferência de recursos federais a Estados, Distrito Federal e Municípios destinados à execução de ações sociais e ações em faixa de fronteira, em decorrência de inadimplementos objeto de registro no CADIN e no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI.

§ 14. É condição para a celebração de instrumentos, a existência de dotação orçamentária específica no orçamento do concedente, a qual deverá ser evidenciada no instrumento, indicando-se a respectiva nota de empenho.

§ 15. Eventuais indícios de irregularidade em relação à contratação de operações de créditos com instituições financeiras, consoante citado no art. 33, combinado com o inciso I do § 3º do art. 23, ambos da Lei Complementar nº 101, de 2000, deverão ser remetidos ao Banco Central do Brasil e ao respectivo Tribunal de Contas.

§ 16. Adicionalmente à exigência da declaração de que trata o inciso XVI do caput, apresentada pelo proponente, o concedente deverá realizar consulta à funcionalidade específica no SICONV para verificar a inexistência de impedimento decorrente do descumprimento do disposto no art. 73-C da Lei Complementar nº 101, de 2000.

§ 17. A funcionalidade de que trata o § 16 conterá informação acerca do descumprimento do disposto no art. 73-C da Lei Complementar nº 101, de 2000, pelos entes da federação, prestada mediante comunicação pelos Tribunais de Contas de Estados e Municípios ou pelos Ministérios Públicos Federal ou Estaduais, a qual poderá ser realizada diretamente no SICONV.

§ 18. O impedimento eventualmente informado pelos Tribunais de Contas, nos termos dos §§ 16 e 17 deste artigo, prevalecerá em relação à declaração de cumprimento de que trata o inciso XVI do caput.

§ 19. Os proponentes e as unidades executoras citadas no § 8 deste artigo, devem estar registrados no SICONV pelo número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ na condição de estabelecimento-matriz, segundo definido na Instrução Normativa nº 1.183, de 19 de agosto de 2011, da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

§ 21. Adicionalmente aos requisitos constantes no inciso II do § 11 deste artigo necessários à celebração de instrumentos com entidades privadas sem fins lucrativos, observado o disposto no inciso III do art. 9º desta Portaria, a entidade proponente deverá apresentar:

I - declaração do representante legal da entidade privada sem fins lucrativos de que não possui impedimento no Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas - Cepim, no SICONV, no SIAFI, e no CADIN; e

II - certidão negativa referente ao Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade, supervisionado pelo Conselho Nacional de Justiça.

§ 22. Para atendimento da exigência do inciso XXII do caput deste artigo, quando não possuir setor específico para gestão, celebração, execução e prestação de contas dos instrumentos celebrados com a União, o conveniente poderá atribuir as competências a setor já existente na sua estrutura administrativa, desde que tal setor conte com a lotação de, no mínimo, um

servidor ou empregado público efetivo. (Incluído pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 114, DE 7 DE MAIO DE 2018).

Art. 23. Sem prejuízo do disposto no art. 22 desta Portaria, são condições para a celebração de instrumentos:

I - cadastro do conveniente atualizado no SICONV no momento da celebração, nos termos do art. 14 desta Portaria;

II - Plano de Trabalho aprovado;

III - licença ambiental prévia, quando o instrumento envolver obras, instalações ou serviços que exijam estudos ambientais, na forma disciplinada pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA; e

IV - comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel, mediante certidão emitida pelo cartório de registro de imóveis competente, quando o instrumento tiver por objeto a execução de obras ou benfeitorias no imóvel.

§ 1º Poderá ser aceita, para autorização de início do objeto ajustado, declaração do Chefe do Poder Executivo, sob as penas do art. 299 do Código Penal, de que o conveniente é detentor da posse da área objeto da intervenção, quando se tratar de área pública, devendo a regularização formal da propriedade ser comprovada até o final da execução do objeto do instrumento.

§ 2º Alternativamente à certidão prevista no inciso IV do caput, admite-se, por interesse público ou social, condicionadas à garantia subjacente de uso pelo prazo mínimo de 20 (vinte) anos, o seguinte:

I - comprovação de ocupação regular de imóvel:

a) em área desapropriada por Estado, por Município, pelo Distrito Federal ou pela União, com sentença transitada em julgado no processo de desapropriação;

b) em área devoluta;

c) recebido em doação:

1. da União, do Estado, do Município ou do Distrito Federal, já aprovada em lei, conforme o caso, e, se necessária, inclusive quando o processo de registro de titularidade do imóvel ainda se encontrar em trâmite; e

2. de pessoa física ou jurídica, inclusive quando o processo de registro de titularidade do imóvel ainda se encontrar em trâmite, neste caso, com promessa formal de doação irrevogável e irrevogável;

d) que, embora ainda não haja sido devidamente consignado no cartório de registro de imóveis competente, pertence a Estado que se instalou em decorrência da transformação de Território Federal, ou mesmo a qualquer de seus Municípios, por força de mandamento constitucional ou legal;

e) pertencente a outro ente público que não o proponente, desde que a intervenção esteja autorizada pelo proprietário, por meio de ato do chefe do poder executivo ou titular do órgão detentor de delegação para tanto;

f) que, independentemente da sua dominialidade, esteja inserido em Zona Especial de Interesse Social - ZEIS, instituída na forma prevista na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, devendo, neste caso, serem apresentados os seguintes documentos:

1. cópia da publicação, em periódico da Imprensa Oficial, da lei estadual, municipal ou distrital federal instituidora da ZEIS;

2. demonstração de que o imóvel beneficiário do investimento encontra-se na ZEIS instituída pela lei referida no item 1 desta alínea; e

3. declaração firmada pelo Chefe do Poder Executivo do ente federativo a que o conveniente seja vinculado de que os habitantes da ZEIS serão beneficiários de a es visando à regularização fundiária da área habitada para salvaguardar seu direito à moradia;

g) objeto de sentena favorável aos ocupantes, transitada em julgado, proferida em a o judicial de usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia, nos termos do art. 183 da Constituio Federal, da Lei n  10.257, de 2001, e da Medida Provisória n  2.220, de 4 de setembro de 2001; e

h) tombado pelo Instituto do Patrim nio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, desde que haja aquiescência do Instituto;

II - contrato ou compromisso irrevogável e irretroatável de constituio de direito real sobre o imóvel, na forma de cessão de uso, concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, aforamento ou direito de superfície, atendidos os seguintes requisitos:

a) o proprietário que firmar a constituio do direito real não poderá exercer qualquer tipo de gerência ou ingerência sobre a área do imóvel, tampouco obstar ou limitar o livre acesso   populao beneficiada;

b) estando a área do imóvel cedido localizado integralmente dentro de propriedade particular, a validade da constituio do direito real ficará condicionada à efetiva e preliminar constituio da respectiva servidão de passagem até o local do objeto do instrumento, não podendo haver qualquer tipo de restrio ou obstruo de acesso   populao beneficiada; e

c) fica o conveniente responsável pela observância do cumprimento do objeto ajustado pelo respectivo período da mencionada cessão ou equivalente, sob pena de aplicao de penalidades conforme legislao vigente.

III - comprovao de ocupao da área objeto do instrumento:

a) por comunidade remanescente de quilombos, certificadas nos termos do   4  do art. 3  do Decreto n  4.887, de 20 de novembro de 2003, pelo seguinte documento:

1. ato administrativo que reconhea os limites da área ocupada pela comunidade remanescente de quilombo, expedido pelo  rgo do ente Federativo responsável pela sua titulao; ou

2. declarao de  rgo, de quaisquer dos entes federativos, responsável pelo ordenamento territorial ou regularizao fundiária, de que a área objeto do instrumento   ocupada por comunidade remanescente de quilombo, caso não tenha sido expedido o ato de que trata o item 1 desta alínea; e

b) por comunidade indígena, mediante documento expedido pela Fundao Nacional do  ndio - FUNAI.

  3  Nas hipóteses previstas na alínea "a" do inciso I do   2  deste artigo, quando o processo de desapropriao não estiver concluído, é permitida a comprovao do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel via Termo de Imissão Provisória de Posse ou alvará do juízo da vara onde o processo estiver tramitando, admitindo-se, ainda, caso esses documentos não hajam sido emitidos, a apresentao, pelo proponente do instrumento, de cópia da publicao, na Imprensa Oficial, do decreto de desapropriao e do Registro Geral de Imóveis - RGI do imóvel, acompanhado do acordo extrajudicial firmado com o expropriado.

§ 4º Na hipótese prevista na alínea "c", do inciso I, do § 2º deste artigo, é imperativa a apresentação da promessa formal de doação (termo de doação), irrevogável e irrevogável, caso o processo de registro da doação ainda não haja sido concluído.

§ 5º Quando o instrumento tiver por objeto obras habitacionais ou de urbanização de interesse público ou social, deverá constar no instrumento de autorização ou, se for o caso, no contrato ou compromisso, de que tratam a alínea "f", do inciso I e o inciso II, ambos do § 2º deste artigo, a obrigação de se realizar a regularização fundiária em favor das famílias moradoras ou a cessão do imóvel ao proponente do instrumento a fim de que este possa promovê-la.

§ 6º A critério do concedente, os documentos previstos nos incisos III e IV do caput poderão ser encaminhados juntamente com o projeto básico, após a celebração, aplicando-se § 3º do art. 21 desta Portaria em relação aos prazos.

- Exigências referentes ao acompanhamento da execução.

Art. 56. No acompanhamento da execução do objeto serão verificados:

I - a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, na forma da legislação aplicável;

II - a compatibilidade entre a execução do objeto, o que foi estabelecido no plano de trabalho, e os desembolsos e pagamentos, conforme os cronogramas apresentados;

III - a regularidade das informações registradas pelo conveniente no SICONV; e

IV - o cumprimento das metas do plano de trabalho nas condições estabelecidas.

- Exigências referentes a Prestação de Contas:

Art. 59. O órgão ou entidade que receber recursos na forma estabelecida nesta Portaria estará sujeito a prestar contas da sua boa e regular aplicação, observando-se o seguinte:

I - a prestação de contas inicia-se concomitantemente com a liberação da primeira parcela dos recursos financeiros que deverá ser registrada pelo concedente no SICONV;

II - o registro e a verificação da conformidade financeira, parte integrante do processo de prestação de contas, deverão ser realizados durante todo o período de execução do instrumento, conforme disposto no art. 56 desta Portaria;

III - o prazo para apresentação da prestação de contas final será de até 60 (sessenta) dias após o encerramento da vigência ou a conclusão da execução do objeto, o que ocorrer primeiro; e

IV - o prazo mencionado no inciso III constará do instrumento.

§ 1º Quando a prestação de contas não for encaminhada no prazo estabelecido no instrumento, o concedente estabelecerá o prazo máximo de 45 (quarenta e cinco) dias para sua apresentação.

§ 2º Para os instrumentos em que não tenha havido qualquer execução física, nem utilização dos recursos, o recolhimento à conta única do Tesouro deverá ocorrer sem a incidência dos juros de mora, sem prejuízo da restituição das receitas obtidas nas aplicações financeiras realizadas.

§ 3º Se, ao término do prazo estabelecido, o conveniente não apresentar a prestação de contas nem devolver os recursos nos termos do § 2º deste artigo, o concedente registrará a inadimplência no SICONV por omissão do dever de prestar contas e comunicará o fato ao órgão de contabilidade analítica a que estiver vinculado, para fins de instauração de tomada de contas especial sob aquele argumento e adoção de outras medidas para reparação do dano ao erário, sob pena de responsabilização solidária.

§ 4º Cabe ao representante legal da entidade sem fins lucrativos, ao prefeito e ao governador sucessor prestar contas dos recursos provenientes de instrumentos firmados pelos seus antecessores.

§ 5º Na impossibilidade de atender ao disposto no § 4º, deverá ser apresentado ao concedente justificativa que demonstre o impedimento de prestar contas e as medidas adotadas para o resguardo do patrimônio público. (Alterado pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 235, DE 23 DE AGOSTO DE 2018)

§ 6º Quando a impossibilidade de prestar contas decorrer de ação ou omissão do antecessor, o novo administrador solicitará ao concedente a instauração de tomada de contas especial.

§ 7º Os documentos que contenham as justificativas e medidas adotadas serão inseridos no SICONV.

§ 8º No caso de o conveniente ser órgão ou entidade pública, de qualquer esfera de governo, a autoridade competente, ao ser comunicada das medidas adotadas, suspenderá de imediato o registro da inadimplência, desde que o administrador seja outro que não o faltoso, e seja atendido o disposto nos §§ 5º, 6º e 7º deste artigo.

§ 9º Os convenientes deverão ser notificados previamente sobre as irregularidades apontadas, devendo ser incluída no aviso a respectiva Secretaria da Fazenda ou secretaria similar, e o Poder Legislativo do órgão responsável pelo instrumento.

§ 10. A notificação prévia, prevista no § 9º deste artigo, será feita por meio de correspondência com aviso de recebimento - AR, com cópia para a respectiva Secretaria da Fazenda ou secretaria similar e para o Poder Legislativo do órgão responsável pelo instrumento, devendo a notificação ser registrada no SICONV.

§ 11. O registro da inadimplência no SICONV só será efetivado 45 (quarenta e cinco) dias após a notificação prévia.

Art. 61. A prestação de contas final tem por objetivo a demonstração e a verificação de resultados e deve conter elementos que permitam avaliar a execução do objeto e o alcance das metas previstas.

Art. 62. A prestação de contas será composta, além dos documentos e informações registradas pelo conveniente no SICONV, pelo seguinte:

I - Relatório de Cumprimento do Objeto;

II - declaração de realização dos objetivos a que se propunha o instrumento;

III - comprovante de recolhimento do saldo de recursos, quando houver; e

IV - termo de compromisso por meio do qual o conveniente será obrigado a manter os documentos relacionados ao instrumento, nos termos do § 3º do art. 4º desta Portaria.

§ 1º O concedente ou a mandatária deverá registrar no SICONV o recebimento da prestação de contas.

§ 2º A análise da prestação de contas para avaliação do cumprimento do objeto, será feita no encerramento do instrumento, cabendo este procedimento ao concedente ou à mandatária com base nas informações contidas nos documentos relacionados nos incisos do caput deste artigo.

§ 3º A conformidade financeira deverá ser realizada durante o período de vigência do instrumento, devendo constar do parecer final de análise da prestação de contas somente impropriedades ou irregularidades não sanadas até a finalização do documento conclusivo.

§ 4º O Relatório de Cumprimento do Objeto deverá conter os subsídios necessários para a avaliação e manifestação do gestor quanto a efetiva conclusão do objeto pactuado.

§ 5º A análise da prestação de contas, além do ateste da conclusão da execução física do objeto, conterà os apontamentos relativos a execução financeira não sanados durante o período de vigência do instrumento.

§ 6º Objetivando a complementação dos elementos necessários à análise da prestação de contas dos instrumentos, poderá ser utilizado subsidiariamente pelo concedente ou pela mandatária, relatórios, boletins de verificação ou outros documentos produzidos pelo Ministério Público ou pela Corte de Contas, durante as atividades regulares de suas funções.

§ 7º Instrução Normativa conjunta dos Ministros de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Fazenda e da Transparência e Controladoria-Geral da União poderá estabelecer parâmetros, a partir de metodologia de avaliação de riscos, para análise da prestação de contas dos instrumentos de que trata esta portaria por procedimento informatizado. (Incluído pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 235, DE 23 DE AGOSTO DE 2018)

Art. 63. Incumbe ao órgão ou entidade concedente decidir sobre a regularidade da aplicação dos recursos transferidos e, se extinto, ao seu sucessor.

Art. 64. A autoridade competente do concedente ou a mandatária terá o prazo de um ano, contado da data do recebimento, para analisar a prestação de contas do instrumento, com fundamento no parecer técnico expedido pelas áreas competentes.

§ 1º O prazo de análise previsto no caput poderá ser prorrogado no máximo por igual período, desde que devidamente justificado.

§ 2º A análise da prestação de contas pelo concedente ou pela mandatária poderá resultar em:

I - aprovação;

II - aprovação com ressalvas, quando evidenciada impropriedade ou outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário; ou

III - rejeição com a determinação da imediata instauração de tomada de contas especial.

§ 3º Nos casos de rejeição da prestação de contas em que o valor do dano ao erário seja inferior a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), o concedente ou a mandatária poderá, mediante justificativa e registro do inadimplemento no CADIN, aprovar a prestação de contas com ressalva.

§ 4º O ato de aprovação da prestação de contas deverá ser registrado no SICONV, cabendo ao concedente prestar declaração expressa acerca do cumprimento do objeto e de que os recursos transferidos tiveram boa e regular aplicação.

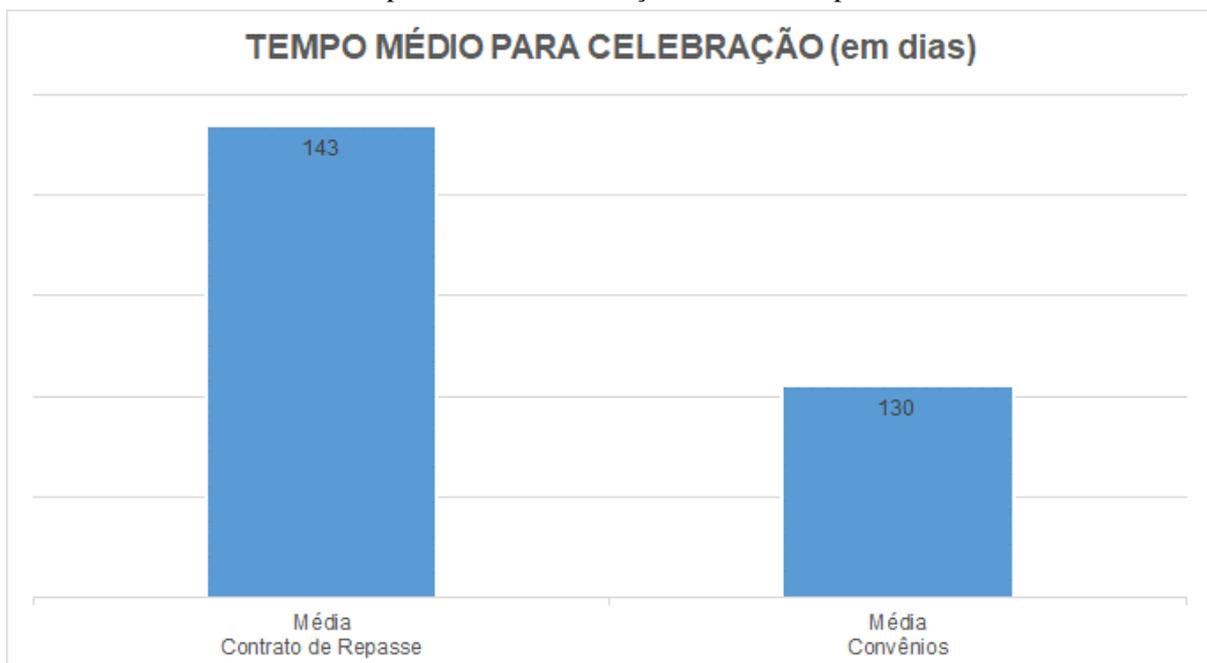
§ 5º Caso a prestação de contas não seja aprovada, exauridas todas as providências cabíveis para regularização da pendência ou reparação do dano, a autoridade competente, sob pena de responsabilização solidária, registrará o fato no SICONV e adotará as providências necessárias à instauração da Tomada de Contas Especial, com posterior encaminhamento do processo à unidade setorial de contabilidade a que estiver jurisdicionado para os devidos registros de sua competência.

§ 6º Findo o prazo de que trata o caput, considerada eventual prorrogação nos termos do §1º, a ausência de decisão sobre a aprovação da prestação de contas pelo concedente poderá resultar no registro de restrição contábil do órgão ou entidade pública referente ao exercício em que ocorreu o fato.

A pergunta que se impõe, assim, é: como a administração pública consegue celebrar tantas transferências voluntárias se existem tantas obrigações a serem cumpridas? Não seriam tais obrigações tão extensas e complexas? Acredita-se que dois dados obtidos ajudam a responder a tais questões.

O primeiro deles é o fato de que o tempo médio entre a data de cadastramento da proposta pelo proponente e a data de assinatura da parceria é de 139 (cento e trinta e nove) dias, ou seja, mais de quatro meses e meio, sendo 143 (cento e quarenta e três dias) para os Contratos de Repasse e 130 (cento e trinta) para Convênios.

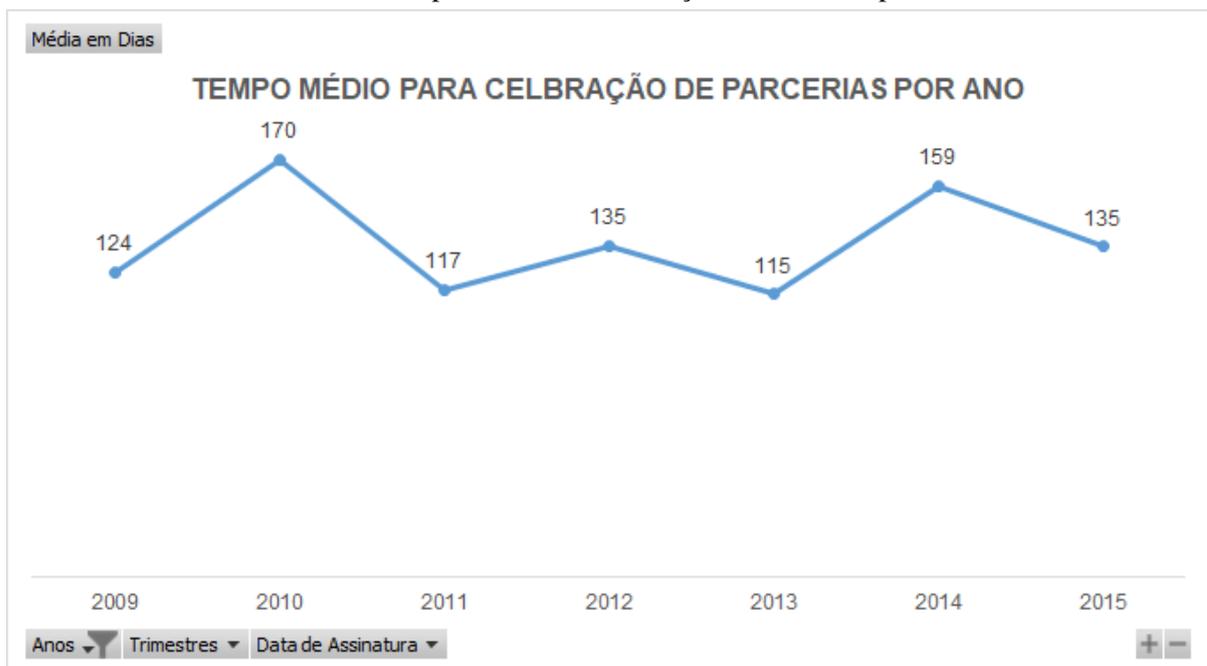
Gráfico 8 – Tempo Médio de Celebração de Parcerias por Modalidade.



Fonte: Painel Transferências Abertas. Elaboração própria.

Ainda com relação ao tempo médio entre o cadastramento da proposta pelo proponente e a assinatura da parceria, outro dado que preocupa é que a administração não parece caminhar para redução deste tempo, conforme verifica-se no gráfico a seguir. A medida de tempo oscilou de 2009 até 2015 chegando a atingir o pico de 170 dias em 2010. O tempo médio de 2014 e 2015, últimos dois anos, respectivamente 159 e 135 dias, é superior ao do primeiro (2009), que foi de 124 dias.

Gráfico 9 – Tempo Médio de Celebração de Parcerias por Ano.



Fonte: Painel Transferências Abertas. Elaboração própria.

O segundo elemento que emergiu dos dados obtidos é o da data da celebração das parcerias. É brutal a disparidade do número de parcerias celebradas no mês de dezembro se comparado a todos os outros. O mês natalino contempla 74,64% das parcerias. Ocorre que os órgãos concedentes da administração pública federal, caso não celebrem os convênios até o término do ano civil, 31/12, perdem o orçamento daquele ano (princípio da anualidade do orçamento), o que leva a uma “corrida” pela celebração no final do ano.

Sabe-se que, inclusive, visto que a maioria dos órgãos trabalham até 2015 com processos administrativos em papel, muitas vezes registra-se a assinatura do convênio no SICONV no prazo limite, em dezembro e, depois, corria-se atrás para regularizar a papelada, a burocracia.

Gráfico 10 – Quantidade de Parcerias Celebradas por Mês.



Fonte: Painel Transferências Abertas. Elaboração própria.

Do ponto de vista formal o dado está correto: quase 75% das parcerias foram assinadas em dezembro. Contudo, na prática, não deve ter sido isto que aconteceu na maioria dos órgãos. Do contrário, crer nisto é, conforme os dados obtidos nesta pesquisa, acreditar que as autoridades do Ministério do Turismo assinaram em 31/12/2009 o número de 1.086 parcerias. Haja tinta na caneta e disposição!

1.4 ANÁLISE DO CARÁTER REDISTRITUBIVO

Dentre os objetivos das transferências voluntárias está o de promover maior equalização fiscal entre as unidades territoriais, de forma a dotar os entes com menor poder de arrecadação tributária de recursos suplementares (SOARES e MELO, 2016), pois para os municípios, especialmente os de menor receita própria, as transferências voluntárias representam aporte adicional para ampliarem sua capacidade de implementar políticas públicas e realizarem investimentos. Somado a um contexto de ajuste fiscal, austeridade, em que os entes locais têm baixa capacidade de endividamento e devem priorizar gastos sociais, com vinculação crescente das receitas nessas áreas, as transferências voluntárias permanecem atraentes e cobiçadas (SOARES e MELO, 2016).

Com Soares e Melo (2016, p. 546/547) apresenta-se a seguir as 5 (cinco) possibilidades de arrecadação de recursos dos municípios no Brasil após a instituição do federalismo fiscal brasileiro com a Constituição de 1988.

1. Recursos tributários próprios (RT): receitas obtidas por meio de impostos, taxas e contribuições de competência exclusiva dos municípios. Compreendem, entre outros, o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), o Imposto sobre Transmissão Inter Vivos de Bens e Imóveis e de Direitos Reais a eles relativos (ITBI), a Taxa de Coleta de Lixo, a Taxa de Combate a Incêndios, a Taxa de Conservação e Limpeza Pública e a Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública.

2. Transferências constitucionais (TC): valores repassados de um ente federativo a outro de forma compulsória e por definição constitucional. No Brasil, prevalecem as transferências incondicionais e redistributivas da União, que buscam amenizar as enormes desigualdades existentes no país. Destacam-se nesse universo o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) (STN, 2008). Dos estados, os municípios recebem 25% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e 50% do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), transferências incondicionais e devolutivas, ou seja, que buscam devolver aos municípios parte do que foi arrecadado em suas bases (Prado, 2001; Mendes et al., 2008).

3. Transferências legais (TL): repasses de recursos da União aos municípios regulados por leis específicas que estabelecem quem pode receber e sob quais condições. São duas as modalidades de transferências legais: as incondicionais, que possibilitam aos municípios definir o destino do recurso recebido, é o caso dos *royalties* do petróleo. A outra modalidade é a das transferências condicionadas a um fim específico, que admitem os repasses automáticos, sem convênios ou instrumentos afins. É o caso do financiamento via Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para alguns programas da área educacional e os repasses fundo a fundo (Rio Grande do Sul, 2009:8).547

4. Transferências do Sistema Único de Saúde (TSUS): transferências redistributivas da União destinadas ao financiamento de ações e serviços do SUS, “sendo tratadas destacadamente por conta da relevância do assunto e não pelo tipo de transferência”. Podem ser realizadas por meio da celebração de convênios, de contratos de repasses e, principalmente, de repasses fundo a fundo. (CGU, 2005:23)

5. Transferências voluntárias da União (TVU): também conhecidas como transferências discricionárias ou negociadas. De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, elas podem ser definidas como “a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde” (Brasil, 2000a).

As possibilidades de arrecadação constantes nos itens 2, 3 e 4 foram minimamente expostas no início deste capítulo. A possibilidade 5 é justamente a das transferências voluntárias. Novo, então, para efeito deste trabalho a 1ª possibilidade, que nada mais é do que as receitas que os municípios arrecadam oriundas dos impostos e taxas a que tem direito.

Todas elas “[...]buscam conciliar autonomia fiscal e caráter redistributivo. Os recursos tributários e as transferências devolutivas, como a cota-parte do ICMS, reproduzem as

desigualdades econômicas, beneficiando os municípios mais ricos” (SOARES e MELO, 2016, p. 547). As receitas de transferências voluntárias estão sob o controle do Poder Executivo, que tem ampla autonomia para definir o volume desses recursos e quais destinatários e políticas beneficiarão (SOARES e MELO, 2016).

Preliminarmente, sabe-se que as transferências voluntárias representam a menor parcela dentre as 5 (cinco). Contudo, é esta redistribuição que se pretende identificar, aferir, pois, ainda que seja a menor parcela, as transferências voluntárias

[...] não são desprezíveis e são atrativas porque aumentam a capacidade municipal de implementar políticas públicas, principalmente as de investimentos, em um contexto marcado pela rigidez orçamentária, na qual se sobressai a alta vinculação com políticas sociais. Também é uma importante fonte de poder para o Executivo nacional, nas suas relações com o Legislativo e com os governos subnacionais. É sob essa ótica que cabe indagar quais critérios são utilizados pela União na distribuição de TVU aos municípios: político-partidários, redistributivos ou técnicos? (SOARES e MELO, 2016, p. 547).

O gráfico abaixo contém duas imagens que demonstram que somente 13% das parcerias foram celebradas com órgãos da administração pública estadual (consequentemente 87% com órgãos de administração pública municipal). Contudo, ao observar o valor total das parcerias, no somatório a balança fica equilibrada: 48% administração estadual e 52% para administração municipal. Portanto, por dedução lógica, seguro afirmar que o valor médio de parceria com a administração estadual é muito superior ao de uma parceria com órgão municipal.

Gráfico 11 – Parcerias de Transferências Voluntárias por Natureza de Administração (quantidade e valor).



Fonte: Painel Transferências Abertas. Elaboração própria.

O estudo de SOARES e MELO (2016, p. 549) obteve dados que apontaram “[...] uma concentração grande de recursos de transferências voluntárias nas capitais[...]”. Possivelmente “[...] resultado da melhor capacidade técnica desses municípios para captar esse tipo de recurso.” (SOARES e MELO 2016, p. 549).

Aqui, optou-se não por trabalhar os dados por capital/interior, mas considerou-se mais interessante para efeito da discussão sobre redistribuição o olhar para o Produto Interno Bruto dos Municípios, calculado pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, no ano de 2010 que, inclusive, está no escopo desta pesquisa.

Cabe registrar que o PIB dos municípios foi estimado pelo Instituto, a preços correntes, considerando os três grandes setores de atividade econômica – Agropecuária, Indústria e Serviços – bem como os impostos, líquidos de subsídios¹⁰.

Abaixo gráfico que demonstra a quantidade de parcerias estabelecidas por PIB dos municípios. Criou-se três categorias de municípios: (i) os 50 (cinquenta) municípios de maiores PIB absoluto; (ii) do 51º (quincuagésimo primeiro) ao 100º (centésimo) município de maior PIB; e (iii) os demais 5.470 municípios (existem atualmente 5.570 municípios no Brasil, conforme dados do IBGE).

Gráfico 12 – Quantidade de Parcerias Pactuadas x Ranking dos 100 maiores PIBs de Municípios¹¹.



Fonte: Painel Transferências Abertas e IBGE. Elaboração própria.

Do gráfico acima percebe-se que, obviamente, foram celebradas mais parcerias no terceiro bloco, que contém mais de cinco mil municípios contra cinquenta dos outros dois.

¹⁰ Informação disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?=&t=o-que-e>. Acessada em 20/10/2018.

¹¹ Constam nos dados parcerias estabelecidas com administração pública estadual e municipal pois, também a primeira, existe no âmbito de um município, que foi considerado para efeito do gráfico.

Chama atenção o fato de que os 50 municípios mais ricos conseguiram estabelecer quatro vezes mais parcerias que aqueles que ocupam as 50 posições entre 51º e 100º no ranking do IBGE.

Assim, parece existir uma correlação entre o fator riqueza do município e o volume de celebração de transferências voluntárias. Os cinquenta mais ricos estabeleceram, em média, 136 parcerias no período. Os 5.470 mais pobres, 7,7 parcerias. Portanto, quanto mais pobre o município menor a possibilidade de estabelecer transferência voluntária.

A diferença torna-se ainda mais abissal se for observada valor ao invés da quantidade de parceria. Note com o gráfico abaixo que as 6.837 parcerias celebradas pelos 50 municípios mais ricos captaram 50% do total de recursos; as 1.704 parcerias dos municípios entre as posições 51º e 100º do ranking do PIB, 5%; sobrando para as outras 42.552 parcerias dos 5.470 municípios os restantes 45%.

Gráfico 13 – Valor de Parcerias Pactuadas x Ranking dos 100 maiores PIBs de Municípios ¹².



Fonte: Painel Transferências Abertas e IBGE. Elaboração própria.

Outro prisma de observação constitui-se a partir do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal– IDHm.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano.

O IDHM brasileiro segue as mesmas três dimensões do IDH Global - longevidade, educação e renda, mas vai além: adequa a metodologia

¹² Idem.

global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDHM são mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos municípios brasileiros. Assim, o IDHM - incluindo seus três componentes, IDHM Longevidade, IDHM Educação e IDHM Renda - conta um pouco da história dos municípios em três importantes dimensões do desenvolvimento humano durante duas décadas da história brasileira¹³.

Assim, obtidos os dados do IDHM calculado pelo IBGE em 2010, organizou-se os municípios beneficiários de transferências voluntárias em blocos de milhares, conforme ranking. O gráfico a seguir demonstra que quanto menor o índice de IDHM menor a quantidade de transferências voluntárias estabelecidas.

Gráfico 14 – Quantidade de Parcerias Pactuadas x Ranking de IDHM.



Fonte: Painel Transferências Abertas e IBGE. Elaboração própria.

Ocorrência similar acontece se observada a dimensão valor das parcerias ao invés da dimensão quantidade de parcerias, contudo a redução de dá de forma ainda mais acentuada: os mil municípios de maior IDHM arrecadaram com transferências voluntárias 5 (cinco) vezes mais que o segundo bloco de milhar.

¹³ Informação disponível em <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idhm.html>. Acessada em 21/10/2018.

Gráfico 15 – Valor de Repasse das Parcerias Pactuadas x Ranking dos 100 maiores PIBs de Municípios.



Fonte: Painel Transferências Abertas e IBGE. Elaboração própria.

Num país que mesmo o município mais desenvolvido, mais rico, de maior IDHm possui certamente regiões de carência e vulnerabilidades sociais a serem superadas, fica difícil categoricamente afirmar que um município necessita dos recursos mais que outros. Contudo, não parece equivocado afirmar que, ao menos em regra, quanto menos desenvolvido, menos rico, de menor IDHm for o município, existe uma tendência de possuir menor receita própria e, assim, necessitar mais de verba oriunda de transferência voluntária.

Portanto, tanto sob o olhar da riqueza (PIB), quanto sob o olhar do desenvolvimento (IDHm), as transferências voluntárias demonstram prestar um desserviço a promessa de equalização, de diminuição de desigualdades, de redistribuição de verbas, pois mostrou-se que quem arrecada mais recebe mais.

CAPÍTULO 2 - DISCUSSÕES CONCEITUAIS SOBRE O ESTADO

Tem-se neste capítulo o tema do Estado. Sem dúvida alguma, para o autor este é o tema mais complexo e amplo contido nesta dissertação, quicá um dos mais estudados no âmbito das ciências sociais. São inúmeras as possibilidades para abordagem, dimensões a serem analisadas e debatidas.

A priori destaca-se que as próximas páginas contêm síntese postulada por este autor referente ao Estado naquilo que dialoga com o objeto desta pesquisa. Suas características e dimensões que auxiliam na compreensão da complexa operação de funcionamento das transferências voluntárias. Por outro ângulo, mas no mesmo sentido, muitas possibilidades de discussões envoltas ao Estado não serão abordadas neste capítulo, não só por limitações de seu autor, mas também por não possuírem relação direta-causal com as transferências voluntárias, ao menos na percepção de quem escreve.

Sendo enorme desafio compreender o Estado burguês, salta em importância a compreensão do pensamento sobre Estado formulado por Hobbes e Hegel. Segundo Mészáros (2015), a produção destes autores constitui-se em fundamentais teorizações burguesas de Estado.

No curso da história moderna os gigantes intelectuais da burguesia produziram duas obras verdadeiramente grandiosas sobre o Estado, as quais nunca foram igualadas, e muito menos superadas, desde a sua criação. São elas *Leviatã*, de Thomas Hobbes, concebida em meados do século XVII, e *Filosofia do direito*, de Hegel, criada no primeiro terço do século XIX.[...] Temos que voltar oportunamente a Hobbes e Hegel como inigualáveis ápices das teorizações burguesas do Estado (p. 45-46).

A intenção deste capítulo reside primordialmente em demonstrar o funcionamento do Estado moderno, burguês, capitalista, em detrimento de postular ou discutir as postulações de como ele o seria noutra sociabilidade, mesmo porque não deixa de ser controversa a existência de uma doutrina marxista propositiva sobre Estado. Segundo Bobbio (1979), esta inexistente, é uma lacuna deixada pelo marxismo que não desenvolveu uma ciência política e sequer uma teorização sobre democracia.

Portanto, não só para efeito deste estudo, mas

A crítica necessária do Estado certamente não pode significar que passaremos a defender a transformação da nossa inevitável modalidade global de reprodução social em algum tipo de comunidade utópica de vila bucólica (MÉSZÁROS, 2015, p. 103).

Contudo, defende a lacuna marxista o argumento de que a teorização faltante só poderia ser concebida na vigência de outro processo de reprodução da vida social, outro sistema tangível de organização societal.

Nenhum Estado ideal ou utópico pode ser vislumbrado sob a urgência do tempo. O anseio por soluções ideais constantemente recorrentes no passado pode nos dizer algo irreprimível sobre as legítimas aspirações da humanidade. Mas elas precisam ser estabelecidas sobre bases mais seguras, socialista. Aquilo pelo que essa alternativa clama é a exigência tangível de sustentabilidade histórica. E isso também é oferecido como o critério e a medida de seu sucesso viável. Em outras palavras, o teste de validade em si é definido em termos da viabilidade histórica e sustentabilidade prática, ou não, como pode ser o caso. Naturalmente, nenhuma ordem sociometabólica pode funcionar sem seus princípios orientadores. De fato, sua sustentabilidade histórica depende da viabilidade prática de seus princípios orientadores rivalizantes. Eis porque a ordem socialista só pode ser vislumbrada sobre a base material da apropriação racionalmente planejada e determinada do trabalho excedente produzido por todos e cada um dos indivíduos livremente associados da sociedade, que realizam e satisfazem suas aspirações no espírito anteriormente discutido do seu tempo disponível, com base em sua igualdade substantiva, em plena solidariedade uns com os outros e com as suas aspirações socialmente compartilhadas (MÉSZÁROS, 2015, p. 128-129).

O que se buscou fazer foi, portanto, revisitar aspectos teóricos gerais desenvolvidos ao longo da história que consubstanciaram a formação dos Estados Nacionais como o são atualmente, identificando seus traços característicos comuns e, repete-se, que dialogam com o objeto desta pesquisa, desta dissertação. Tarefa árdua!

Como é possível fazer uma genealogia histórica dessa coisa que se chama Estado? A que método se devotar? Se nos viramos para o que se chama história comparada ou sociologia comparada, logo estamos diante de problemas terríveis: o que há em comum entre o Estado militar no Peru, o Estado asteca, o Império egípcio, o Império chinês dos Han, o Estado japonês depois da reforma Meiji? Estamos diante de uma empreitada monstruosa, desmedida, desencorajadora (BOURDIEU, 2014, p. 73).¹⁴

O leitor encontrará nas próximas páginas escritos que se referem a dimensão jurídica do Estado, com enfoque em características que, evoluídas ou não, permanecem atuais, presentes nos mais diversos Estados contemporâneos, inclusive no Brasil.

Se a análise jurídica da organização do Estado é necessária, não é menos necessário conhecer o aspecto social e político, como nascem e evoluem as diversas instituições, qual a influência das ideias e dos sentimentos, através da história, sobre essa construção a um tempo delicada e poderosa que é o Estado. [...] Ao lado dos processos lógicos empregados pela ciência jurídica, terá de

¹⁴ Relativamente preocupado com os riscos de incorrer em ecletismo teórico-conceitual, leitor atento perceberá que autores de diversas perspectivas teóricas serão utilizados ao longo do texto, muitos para demonstrar as características do Estado real, que existe e que, quer goste ou não, é aquele que detém proximidade orgânica ao sistema do Capital, como não haveria de ser diferente, infelizmente, por hora.

usar também os peculiares à sociologia: observação, a indução e a generalização (AZAMBUJA, 2008, p. 33).

Sob condições de aprofundamento da crise estrutural do sistema do capital, os problemas do Estado tornam-se, inevitavelmente, cada vez maiores (MÉSZÁROS, 2015, p. 22). Para se compreender as determinações do Estado que interferem o funcionamento das transferências voluntárias, inicia-se pela característica do Estado enquanto instituição soberana à qualquer indivíduo, forte, insuperável e, para isto, compete destacar os ensinamentos de Tomas Hobbes.

2.1 Leviatã, o Estado em Hobbes

Thomas Hobbes nasceu na Inglaterra em 1588, foi contemporâneo de intelectuais do calibre de Francis Bacon, René Descartes e Galileu Galilei. e, antes de tecer comentários sobre as postulações teóricas deste autor, é importante destacar que

[...] este pensador viveu em um dos períodos mais conturbados da história inglesa: nasceu no fim do reinado de Elizabeth I, representante de um período tido como próspero pelos ingleses daquele tempo. Elizabeth I morre em 1603, dando termino à dinastia dos Tudor, reinante de 1485 até a morte daquela rainha. Herda a coroa inglesa Jaime VI – rei da Escócia por 36 anos –, conhecido desde então como Jaime I, que dá origem à dinastia dos Stuart. Jaime I morre em 1625 quando assume seu filho Carlos I. O reinado de Carlos I foi marcado pela Guerra Civil que tem início em 1642 e culminou com a execução do rei, bem como de vários de seus aliados (NUNES, 2015, p. 9-10).

“*A política inglesa caminhava em direção à guerra civil*” no período em Hobbes viveu, período de tremenda ebulição política e religiosa, em que a revolução puritana enchia a Inglaterra de distúrbios (AZAMBUJA, 2008, p. 78-79). Neste contexto, ele o era transparentemente favorável à estabilidade da ordem política e contrário à guerra civil, na qual julgava desnecessária. Quando é publicado o Leviatã, em 1651, a deposição do monarca e sua execução já eram fatos consumados (NUNES, 2015).

O Estado que concebeu Hobbes no Leviatã é um Estado forte, demasiadamente poderoso, em que a obediência cívica e o respeito à autoridade devem prevalecer sempre, o que justifica sua opção pela adoção da terminologia Leviatã para o Estado que concebeu:

Expus até aqui a natureza do homem (cujo orgulho e outras paixões o obrigaram a submeter-se ao governo), juntamente com o grande poder de seu governante, ao qual comparei com o Leviatã, tirando essa comparação dos dois últimos versículos do capítulo 41 de Jó, onde Deus, após ter estabelecido o grande poder do Leviatã, lhe chamou Rei dos Soberbos. Não há nada na Terra, disse ele, que se lhe possa comparar. Ele é feito de maneira a nunca ter medo. Ele vê todas as coisas abaixo dele, e é o Rei de todos os Filhos da Soberba (HOBBS, 2000, p. 285).

Abaixo o diálogo de Deus com Jó, contido na Bíblia.

1. Poderás tirar com anzol o leviatã, ou apertar-lhe a língua com uma corda?
2. Poderás meter-lhe uma corda de junco no nariz, ou com um gancho furar a sua queixada?
3. Porventura te fará muitas súplicas, ou brandamente te falará?
4. Fará ele aliança contigo, ou o tomarás tu por servo para sempre?
5. Brincarás com ele, como se fora um pássaro, ou o prenderás para tuas meninas?
6. Farão os sócios de pesca tráfico dele, ou o dividirão entre os negociantes?
7. Poderás encher-lhe a pele de arpões, ou a cabeça de físgas?
8. Põe a tua mão sobre ele; lembra-te da peleja; nunca mais o farás!
9. Eis que é vã a esperança de apanhá-lo; pois não será um homem derrubado só ao vê-lo?
10. Ninguém há tão ousado, que se atreva a despertá-lo; quem, pois, é aquele que pode erguer-se diante de mim?
11. Quem primeiro me deu a mim, para que eu haja de retribuir-lhe? Pois tudo quanto existe debaixo de todo céu é meu.
12. Não me calarei a respeito dos seus membros, nem da sua grande força, nem da graça da sua estrutura.
13. Quem lhe pode tirar o vestido exterior? Quem lhe penetrará a couraça dupla?
14. Quem jamais abriu as portas do seu rosto? Pois em roda dos seus dentes está o terror.
15. As suas fortes escamas são o seu orgulho, cada uma fechada como por um selo apertado.
16. Uma à outra se chega tão perto, que nem o ar passa por entre elas. podem separar.
17. Umas às outras se ligam; tanto aderem entre si, que não se podem separar.
18. Os seus espirros fazem resplandecer a luz, e os seus olhos são como as pestanas da alva.
19. Da sua boca saem tochas; faíscas de fogo saltam dela.
20. Dos seus narizes procede fumaça, como de uma panela que ferve, e de juncos que ardem.
21. O seu hálito faz incender os carvões, e da sua boca sai uma chama.
22. No seu pescoço reside a força; e diante dele anda saltando o terror.
23. Os tecidos da sua carne estão pegados entre si; ela é firme sobre ele, não se pode mover.
24. O seu coração é firme como uma pedra; sim, firme como a pedra inferior duma mó.
25. Quando ele se levanta, os valentes são atemorizados, e por causa da consternação ficam fora de si.

26. Se alguém o atacar com a espada, essa não poderá penetrar; nem tampouco a lança, nem o dardo, nem o arpão.
27. Ele considera o ferro como palha, e o bronze como pau podre.
28. A seta não o poderá fazer fugir; para ele as pedras das fundas se tornam em restolho.
29. Os bastões são reputados como juncos, e ele se ri do brandir da lança.
30. Debaixo do seu ventre há pontas agudas; ele se estende como um trilho sobre o lodo.
31. As profundezas fazem ferver, como uma panela; torna o mar como uma vasilha de unguento.
32. Após si deixa uma vereda luminosa; parece o abismo tornado em brancura de câs.
33. Na terra não há coisa que se lhe possa comparar; pois foi feito para estar sem pavor.
34. Ele vê tudo o que é alto; é rei sobre todos os filhos da soberba.

O referido texto religioso contido na Bíblia é narrado de forma poética, hiperbólica¹⁵, passível de ponderação quanto a interpretação literal dos termos. Contudo, parece seguro afirmar que no livro de Jó, quando o divino desfere a ele diversas indagações sobre o Leviatã, este é caracterizado como um poderoso monstro aquático, do qual ninguém poderia provocar, pois não suportaria resistir.

De acordo com Hobbes, a organização política nasce por meio de um pacto¹⁶. O ponto de partida se dá numa situação de ausência de organização, normas e bem comum (relativo à comunidade) para um situação onde há de existir tais elementos, isto é, uma sociedade política. Na história da humanidade existiu, portanto, uma evolução política que ocasionou na transição da comunidade (entendida como um agrupamento sincrético de pessoas, desprovido de interesse coletivo e organização sistematizada) para o Estado, sendo este a organização política soberana (HOBBS, 2000).

Explica Nunes (2015, p. 15) que:

Essa desordem primitiva é o que Hobbes chama “estado de natureza”. E esse salto na linha evolutiva política, que despreza a sociedade e a sociedade política como elementos que antecedem o Estado, ocorre em virtude da visão negativista que o autor tem da vida fora da ordem cívica. Os acontecimentos que envolvem o escrever de suas principais obras políticas influenciam decisivamente a construção de sua teoria política a partir das duas realidades – estado de natureza e estado civil: Hobbes tenta demonstrar os malefícios advindos da desconstrução

¹⁵ Hipérbole é uma figura de linguagem em que há ênfase exagerada na significação.

¹⁶ Assim como Rousseau, Locke e outros, Hobbes é considerado um contratualista.

política inglesa – representada pela guerra civil – a partir da construção hipotética do estado civil e dos benefícios que um governo estável proporciona a cada indivíduo.

Feito esse esboço, passa-se à compreensão do estado de natureza. Aqui, reside concepção diametralmente oposta do pensamento hobbesiano ao de Aristóteles. Este, em sua obra “A Política” descreve o homem enquanto ser que possui natureza política.

É, portanto, evidente que toda Cidade está na natureza e que o **homem é naturalmente feito para a sociedade política**. Aquele que, por sua natureza e não por obra do acaso, existisse sem nenhuma pátria seria um indivíduo detestável, muito acima ou muito abaixo do homem, segundo Homero: Um ser sem lar, sem família e sem leis. Aquele que fosse assim por natureza só respiraria a guerra, não sendo detido por nenhum freio e, como uma ave de rapina, estaria sempre pronto para cair sobre os outros. Assim **o homem é um animal cívico**, mais social do que as abelhas e os outros animais que vivem juntos (ARISTÓTELES, 2016, p. 14-15).

O homem é, por sua natureza, como dissemos desde o começo ao falarmos do governo doméstico e do dos escravos, **um animal feito para a sociedade civil** (ARISTÓTELES, 2016, p. 48) (**grifos nossos**).

Para defender seu pensamento, escreve o clássico grego:

Assim, mesmo que não tivéssemos necessidade uns dos outros, não deixaríamos de desejar viver juntos. Na verdade, o interesse comum também nos une, pois cada um aí encontra meios de viver melhor. Eis, portanto, o nosso fim principal, comum a todos e a cada um em particular. Reunimo-nos, mesmo que seja só para pôr a vida em segurança. A própria vida é uma espécie de dever para aqueles a quem a natureza a deu e, quando não é excessivamente cumulada de misérias, é um motivo suficiente para permanecer em sociedade. Ela conserva ainda os encantos e a doçura neste estado de sofrimento, e quantos males não suportamos para prolongá-la! Mas não é apenas para viver juntos, mas sim para bem viver juntos que se fez o Estado, sem o quê, a sociedade compreenderia os escravos e até mesmo os outros animais. Ora, não é assim. Esses seres não participam de forma alguma da felicidade pública, nem vivem conforme suas próprias vontades. Os homens tampouco se reuniram para formar uma sociedade militar e se precaver contra as agressões, nem para estabelecer aos outros, prometendo defendê-las a mão armada. Mas não têm, quanto a esses objetos, nenhum magistrado que lhes seja comum. Cada um desses povos tem os seus em seu próprio território. Eles não se preocupam com o que os outros são, nem com o que fazem, se são injustos ou corrompidos como particulares, só fazendo questão da garantia que ambos os povos se deram mutuamente de não se lesarem (ARISTÓTELES, 2016, p. 48).

Enquanto Aristóteles concebe a sociabilidade entre os homens como algo inapto, de sua natureza, Hobbes entende que os homens se associam por interesse na companhia alheia para

dela obter algo em troca, inexistindo prazer na relação quando não exista um ente/poder mediador capaz de mantê-los em respeito, em paz. Nas palavras dele,

[...] os homens não tiram prazer algum da companhia uns dos outros (e sim, pelo contrário, um enorme desprazer), quando não existe um poder capaz de manter a todos em respeito. Porque cada um pretende que seu companheiro lhe atribua o mesmo valor que ele se atribui a si próprio e, na presença de todos os sinais de desprezo ou de subestimação, naturalmente se esforça, na medida em que a tal se atreva (o que, entre os que não têm um poder comum capaz de os submeter a todos, vai suficientemente longe para levá-los a destruir-se uns aos outros), por arrancar de seus contendores a atribuição de maior valor, causando-lhes dano, e dos outros também, através do exemplo (HOBBS, 2000, p. 118).

O estado de natureza é aquele de caráter pré-cívico, anterior a existência do Estado, do Leviatã, do ente poderoso sob os quais todos os homens estão sujeitos, conforme pacto estabelecido. Assim, não há controle sobre a coletividade, liberdade é entendida como o direito de fazer qualquer coisa a qualquer um, em qualquer momento. Igualdade, equivale ao direito desta liberdade se estender a todos. Trata-se, pois, de uma coletividade desregrada, hostil, bárbara, desmedida, potencialmente violenta.

Assim explica Nunes (2015, p. 16):

No estado de natureza, todos os homens são livres e iguais. Esses valores – liberdade e igualdade –, tomados hoje como elementos indispensáveis a qualquer Estado democrático de direito, no estado de natureza de Hobbes são empregados no mais absoluto dos sentidos: a liberdade significa o direito de fazer e possuir tudo aquilo que se deseja, sem nenhum controle ou autoridade; e a igualdade assegura esse direito a todos os indivíduos. Destarte, nessa condição de total liberdade e ausência de controle e autoridade, imperam a anarquia e a desordem: não há harmonia nem cooperação, e sim concorrência e competição; não há estabilidade, somente instabilidade e incerteza.

Uma vez que não há poder capaz de manter os homens sob controle, fazendo respeitar-se tudo pode ocorrer e, por isto, não há qualquer noção de moral ou justiça. Trata-se, pois, de situação caracterizada pelo autor de “guerra de todos contra todos” nas palavras do próprio Hobbes (2000):

[...] durante o tempo em que os homens vivem sem um poder comum capaz de os manter a todos em respeito, eles se encontram naquela condição a que se chama guerra; e uma guerra que é de todos os homens contra todos os homens [...] (p. 118).

Desta guerra de todos os homens contra todos os homens também isto é consequência: que nada pode ser injusto. As noções de bem e de mal,

de justiça e injustiça, não podem aí ter lugar. Onde não há poder comum não há lei, e onde não há lei não há injustiça (p. 120).

[...] Outra consequência da mesma condição é que não há propriedade, nem domínio, nem distinção entre o meu e o teu; só pertence a cada homem aquilo que ele é capaz de conseguir, e apenas enquanto for capaz de conservá-lo. É pois esta a miserável condição em que o homem realmente se encontra, por obra da simples natureza. Embora com uma possibilidade de escapar a ela, que em parte reside nas paixões, e em parte em sua razão (p. 21).

O pensamento político de Hobbes é equivalente ao de Rousseau e ao de Locke quanto a dualidade contrastante de um estado de natureza que precedeu o estado de sociedade (BONAVIDES, 2003, p. 25). Com relação as distinções entre um e outro, tem-se que

No primeiro o ser humano desfruta liberdade extrema, absoluta, total, mas essa liberdade ser-lhe-á letal se dela não se desfizer, porquanto o estado de natureza não sendo de paz, amor, concórdia e fraternidade, mas de guerra, violência e terror, acabará por conduzi-lo a extinção (BONAVIDES, 2003, p. 25).

Palco de uma guerra civil do gênero humano, o estado de natureza aparelhava, por conseguinte, o extermínio e mútuo aniquilamento de todos. Era um estado de sangue, desconfiança, e ferócia contumaz, em que o medo, institucionalizado no instinto de sobrevivência, não deixaria ainda antever o advento da consciência agregativa, suscetível de instituir um sistema de relações fundado no estabelecimento de ordem e da segurança. Estado de natureza fadado a perpetuar-se se não houvesse logo, por necessidade já inelutável, a passagem ao estado de sociedade (BONAVIDES, 2003, p. 25).

Com a sociabilidade que existe no mundo hoje, embora problemática e cruel muitas vezes, é verdade, parece muito verossímil que o estado de natureza explicitado por Hobbes é, em si, detentor de uma sociabilidade muito desconfortável, caótica. Contudo, levados por paixões e pela razão, os indivíduos buscaram uma alternativa para uma melhor convivência, rumo a um estado civil.

No estado de natureza o que prevalece são os interesses particulares, egoístas, em detrimento dos coletivos. Estes, por sua vez, só poderiam ser realizados sob uma ordem cívica, estabelecida por meio de um pacto, uma vez que o estado de natureza não é ambiente propício a consecução da paz, visto que a liberdade é exercida de forma plena, descabida. Tal ordem cívica só haveria de ser postulada enquanto uma engenhosidade humana.

A única maneira de instituir um tal poder comum (..) para que, mediante seu próprio labor e graças aos frutos da terra, possam alimentar-se e viver satisfeitos, é conferir toda sua força e poder a um homem, ou a uma assembleia de homens, que possa reduzir suas diversas vontades, por pluralidade de votos, a uma só vontade. O que equivale a dizer:

designar um homem ou uma assembleia de homens como representante de suas pessoas, considerando-se e reconhecendo-se cada um como autor de todos os atos que aquele que representa sua pessoa praticar ou levar a praticar, em tudo o que disser respeito à paz e segurança comuns; todos submetendo assim suas vontades à vontade do representante, e suas decisões a sua decisão. Isto é mais do que consentimento, ou concórdia, é uma verdadeira unidade de todos eles, numa só e mesma pessoa, realizada por um pacto de cada homem com todos os homens (HOBBS, 2000, p. 157).

Tal pacto seria realizado como se cada homem dissesse:

Cedo e transfiro meu direito de governar-me a mim mesmo a este homem, ou a esta assembleia de homens, com a condição de transferires a ele teu direito, autorizando de maneira semelhante todas as suas ações (HOBBS, 2000, p. 158).

Para Hobbes (2000), tal formulação deste pacto é o Estado, mas, para constituir-se no Leviatã, percebe-se que não basta o acordo entre os homens, imperiosa é a existência nele do poder, da força.

Feito isto, à multidão assim unida numa só pessoa se chama Estado, em latim *civitas*. É esta a geração daquele grande Leviatã, ou antes (para falar em termos mais reverentes) daquele Deus Mortal, ao qual devemos abaixo do Deus Imortal, nossa paz e defesa. Pois graças a esta autoridade que lhe é dada por cada indivíduo no Estado, é-lhe conferido o uso de tamanho poder e força que o terror assim inspirado o torna capaz de conformar as vontades de todos eles, no sentido da paz em seu próprio país, e da ajuda mútua contra os inimigos estrangeiros. É nele que consiste a essência do Estado, a qual pode ser assim definida: uma pessoa de cujos atos uma grande multidão, mediante pactos recíprocos uns com os outros, foi instituída por cada um como autora, de modo a ela poder usar a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comum (HOBBS, 2000, p. 158).

Agora, nesta passagem do estado de natureza para o estado civil, houve a renúncia àquele direito irrestrito de liberdade pois, este pacto que não pode ser rompido, fora celebrado entre indivíduos que integram a multidão, que compõe específica coletividade. Este estado civil

[...] só terá sucesso em seu desígnio se houver um poder comum capaz de impor a todos os indivíduos o temor e a obediência, bem como determinar o que pertence a cada cidadão. Um poder supremo, que não reconheça nenhum outro que lhe seja equivalente ou superior (NUNES, 2015, p. 23).

Agora, no estado de sociedade “(...) a força infinita de quem governa e mantém a ordem é paradoxalmente legitimada com base no contrato social (BONAVIDES, 2003, p. 24).”

Para tanto, complementa este intérprete que

Dois elementos são a chave que permite a abertura da porta que dá acesso ao estado civil. O medo da morte – “a mais poderosa de todas as paixões” –, hipótese com a qual pode se deparar o indivíduo quando todos vivem em uma

situação de liberdade irrestrita e absoluta destinada à realização dos anseios individuais e egoístas: trata-se do instinto de autopreservação. E a busca de bem-estar e segurança. A procura individual de um ambiente confortável e prazeroso – encontrável somente no estado civil – faz da doutrina de Hobbes o princípio do “hedonismo político”, presente nas ideias de todos os contratualistas posteriores (NUNES, 2015, p. 23).

Mas havia um preço ser pago na mudança do estado de natureza para o estado civil, a se pagar pelas garantias que seriam auferidas. Consistia na alienação de todas as liberdades, transladadas ao Estado, senhor absoluto da vida e dos comportamentos humanos, pelo menos segundo a tese implícita nessa singular doutrina com que a razão buscou edificar o Estado Moderno (BONAVIDES, 2003, p. 25). Segundo Bonavides, “o Homem perdia a liberdade, mas ganhava, em troca, a certeza da conservação 2003, p. 25).

2.2 O soberano do Estado

O Estado de Hobbes, instituído mediante um pacto, um contrato, se apresenta enquanto uma instituição de personalidade jurídica, enquanto elemento artificial detentor de autonomia em relação a seus instituidores. Óbvio que toda personalidade jurídica carece de uma representação personificada, humana, seja um coletivo, seja uma pessoa e, a este indivíduo, Hobbes o concebeu por “soberano”. Para ele, soberano é aquele que detêm poder para usar a força e os recursos cabíveis para aplicar a todos, conforme lhe for conveniente. Todos os restantes foram denominados por súditos (HOBBS, 2000). A soberania é o grau supremo que o poder pode atingir, ao ponto de não reconhecer outro poder concorrente, superior ou ainda que igual dentro do mesmo Estado (AZAMBUJA, 2008).¹⁷

Quando se diz que o Estado é soberano, deve entender-se que, na esfera da sua autoridade, na competência que é chamado a exercer para realizar a sua finalidade, que é o bem público, ele representa um poder que não depende de nenhum outro poder, nem é igualado por nenhum outro dentro do território. Assim, quando o Estado traça normas para regular as relações dos indivíduos que lhe estão sujeitos, sobre a organização da família, a punição dos crimes, sobre o comércio, a indústria etc., exerce o poder de modo soberano. As regras que edita são coativamente impostas, sem que nenhum outro poder ou autoridade interfira ou se aponha (AZAMBUJA, 2008, p. 69).

E o poder que o constitui enquanto soberano pode ser adquirido de duas maneiras:

Uma delas é a força natural, como quando um homem obriga seus filhos a submeterem-se, e a submeterem seus próprios filhos, a sua autoridade, na medida em que é capaz de destruí-los em caso de recusa. Ou como quando um

¹⁷ Na atualidade, sob o âmbito jurídico é majoritária a compreensão de que “se soberania é um poder supremo e é a maior força, não quer dizer que seja um poder arbitrário, uma força brutal que não reconhece limites” (AZAMBUJA, 2008, p. 87).

homem sujeita através da guerra seus inimigos a sua vontade, concedendo-lhes a vida com essa condição. A outra é quando os homens concordam entre si em submeterem-se a um homem, ou a uma assembleia de homens, voluntariamente, com a esperança de serem protegidos por ele contra todos os outros. Este último pode ser chamado um Estado Político, ou um Estado por instituição. Ao primeiro pode chamar-se um Estado por aquisição. (HOBBS, 2000, p. 159).

Para efeito deste trabalho, compete desdobrar a segunda maneira (Estado Político ou Estado por instituição). No sistema político hobbesiano, realizado o pacto civil e instituído o poder comum, para o qual o indivíduo – agora transformado em súdito – não temerá o ambiente natural.

A deferência, o respeito e o medo do poder soberano possibilitam o surgimento de um ambiente seguro, uma vez que todos estão subordinados a um mesmo poder. No estado civil, o indivíduo deixa de temer seus semelhantes porque todos são tementes ao soberano. No modelo político hobbesiano, mais importante do que súditos tementes a Deus é que existam súditos tementes aos castigos aplicados pelo soberano. Somente dessa forma – com a renúncia à liberdade individual irrestrita e a criação de um poder superior representado pelo soberano – é possível dar continuidade à nova realidade, pacífica e segura. Caso contrário, muito facilmente o Estado, em virtude da natureza humana não muito digna nem confiável, seria acometido pelo pior de todos os males: a guerra civil, que representa um retrocesso pois abre a porta para o retorno do estado de natureza (NUNES, 2015, p. 25).

Diferente de Rousseau que vislumbra uma certa vontade coletiva geral em seu idealizado modelo contratualista, Hobbes pondera a possibilidade de inexistir consenso geral e absoluto. Neste caso, uma vez que fora definido o soberano, caberá a oposição suportar as consequências, independente se o soberano consiste um coletivo ou numa única pessoa, pois, de qualquer forma, “(...) *o poder da soberania é o mesmo, seja a quem for que pertença.*” (HOBBS, 2000, p. 168).

À propósito, compete esclarecer costumeira compreensão equivocada atribuída ao pensamento de Hobbes, especificamente a de que o autor concebe à Monarquia como o único modelo político. Uma vez que o pensamento do autor vislumbra tanto o poder restrito a uma única pessoa quanto a um colegiado (assembleia),

tem-se, portanto, que o modelo político de Hobbes pode ser adaptado a uma monarquia, a uma aristocracia (assembleia de mais de um) ou a uma democracia (assembleia de todos). Há uma reprodução parcial das formas de governo citadas por Aristóteles; parcial porque apenas as formas puras são reconhecidas por Hobbes. As formas impuras – tirania, oligarquia ou a demagogia – não se adaptam a um discurso construído *in abstracto* e sempre direcionado à realização do bem comum mediante total obediência ao poder soberano. O soberano, a partir do momento que detém todo seu poder tem a faculdade de usar esse poder como bem lhe aprouver (NUNES, 2015, p. 25).

Diferenças nas formas de governo só podem ser analisadas internamente, uma vez que no plano externo não há diferença substancial entre a monarquia, a aristocracia e a democracia, posto que em qualquer uma existirá um soberano - individual ou colegiado - com os mesmos direitos de soberania.

A diferença entre essas três espécies de governo não reside numa diferença de poder mas numa diferença de conveniência, isto é, de capacidade para garantir a paz e a segurança do povo, fim para o qual foram instituídas. (HOBBS, 2000, p. 171).

Embora possível a partir do pensamento de Hobbes operar o sistema político mediante monarquia, aristocracia e democracia, inegável que o autor é um entusiasta do primeiro modelo, seja por creditar as assembleias (do modelo de aristocracia) inoperantes, seja por possuir enorme desilusão com governos populares (do modelo de democracia)¹⁸. São argumentos que demonstram sua afiliação ao modelo monárquico, confrontando-o aos demais¹⁹:

Comparando a monarquia com as outras duas, impõem-se várias observações. Em primeiro lugar, seja quem for que seja portador da pessoa do povo, ou membro da assembleia que dela é portadora, é também portador de sua própria pessoa natural. Embora tenha o cuidado, em sua pessoa política, de promover o interesse comum, terá mais ainda, ou não terá menos cuidado de promover seu próprio bem pessoal, assim como o de sua família, seus parentes e amigos. E, na maior parte dos casos, se por acaso houver conflito entre o interesse público e o interesse pessoal, preferirá o interesse pessoal, pois em geral as paixões humanas são mais fortes do que a razão. De onde se segue que, quanto mais intimamente unidos estiverem o interesse público e o interesse pessoal, mais se beneficiará o interesse público. Ora, na monarquia o interesse pessoal é o mesmo que o interesse público. A riqueza, o poder e a honra de um monarca provêm unicamente da riqueza, da força e da reputação de seus súditos. Porque nenhum rei pode ser rico ou glorioso, ou pode ter segurança, se acaso seus súditos forem pobres, ou desprezíveis, ou demasiado fracos, por carência ou dissensão, para manter uma guerra contra seus inimigos. Ao passo que numa democracia ou numa aristocracia a prosperidade pública contribui menos para a fortuna pessoal de alguém que seja corrupto ou ambicioso do que, muitas vezes, uma decisão pérfida, uma ação traiçoeira ou uma guerra civil (HOBBS, 2000, p. 171)

Desdobra-se do pensamento do autor que, em seu contratualismo, o papel do indivíduo é limitado ao momento da instituição de seu soberano. Assim, após a criação do Estado, o

¹⁸ Enquanto crítica aos modelos colegiados (aristocracia ou democracia), Hobbes (2000, p. 237-238) argumenta: “(...) embora seja verdade que muitos olhos veem mais do que um, não deve isto ser considerado aplicável a um grande número de conselheiros, a não ser quando a resolução final pertença apenas a um homem. Caso contrário, dado que muitos olhos veem a mesma coisa em diversos planos, e tendem a olhar pelo canto do olho para seu interesse pessoal, quem deseja não falhar o alvo, embora olhe à volta com ambos os olhos, quando aponta fá-lo sempre com um só para além do que durar a rivalidade entre seus poderosos vizinhos.”

¹⁹ Hobbes descreve diversas vantagens que, segundo ele, fazem da monarquia o modelo político mais interessante. Aqui optou-se por expor apenas a primeira delas, para efeito de exemplificação. Demonstrar os demais argumentos extrapolaria as finalidades deste texto.

indivíduo que teve uma postura ativa na celebração do pacto civil passa a ter uma postura politicamente passiva. Conferido todo o poder ao soberano, aos súditos é reservada a obediência a todos os seus mandamentos (NUNES, 2015).

Ai reside, por sem dúvida, não há como negar, toda a originalidade do filósofo inglês, o teorista do medo, o contratualista do Absolutismo, o pensador das nascentes do Positivismo e, sobretudo, conforme reiteradamente assinalamos, da segurança jurídica (BONAVIDES, 2003, p. 25).

A estrutura que organiza o Estado no sistema político de Hobbes é sustentada basicamente por autoridade e jurisdição. Em seu *Leviatã* é possível perceber referências diretas a diversos dispositivos existentes no âmbito do direito até os dias atuais, a exemplo de leis, doutrinas, jurisprudências, dentre outros, embora em acepções por vezes distintas das contidas nos dias de hoje. Diferente do estado de natureza, sob o *Leviatã* a estrutura estatal é anterior aos direitos dos indivíduos. A liberdade, agora, é objeto de derivação do soberano, assim como qualquer outro direito. Portanto, em sua obra encontra-se o embrião do direito positivo moderno. Embora possua ideias favoráveis ao absolutismo e contrárias ao constitucionalismo, há em seus inscitos a origem de um sistema jurídico positivo (NUNES, 2015, p. 34).

Azambuja (2008, p. 79) faz boa síntese da teoria política do Estado de Hobbes. Explica que:

Ele parte da antiga convicção de que o homem, em épocas primitivas, vivia fora da sociedade, em *estado de natureza*. Sendo todos os homens iguais e essencialmente egoístas, tendo todos os mesmos direitos naturais e não existindo nenhuma autoridade ou lei, o estado de natureza foi uma época de anarquia e violência, em que o indivíduo levava uma vida “solitária, sórdida e brutal”, pois nenhum era tão forte que não temesse os outros nem tão fraco que não fosse perigoso aos demais. Para pôr termo a esse período de violenta anarquia, os homens criaram por um contrato a sociedade política e cederam seus direitos naturais “a um poder comum, a que se submetem por medo e que disciplina seus atos em benefício de todos”. Assim, a soberania, que residia primitivamente em todos os homens, passa a ser propriedade da autoridade criada pelo contrato político. Essa autoridade, que pode ser um homem ou alguns homens, é um mandatário com poderes ilimitados, indiscutíveis e absolutos. O contrato criou o poder, ou o Estado, não pode ser rescindido jamais, porque isso importaria em a humanidade voltar à anarquia do estado de natureza. O Estado é o *Leviatã*, monstro alado que, sob suas asas poderosas, abriga e prende para sempre o homem.

Servidos de uma lógica perversa, em que a segurança sacrifica a liberdade e a lei aliena a justiça, contando que a conservação social de que é fiador o monarca seja mantida a qualquer preço (BONAVIDES, 2003), Hobbes escreveu um engenhoso tratado de justificação dos poderes extremos que, em certa medida, ainda têm rescaldo nos Estados nacionais do século XXI.

Embora tenha colocado um excesso de poder nas mãos do soberano ao atribuir a este o papel de criar, interpretar e assegurar o cumprimento de leis, o que difere da separação existente em todos os modelos de Estado que se tem conhecimento nos dias atuais, que existem separando poderes que exercem funções executiva, legislativa e judiciária, é inegável que o modelo de Hobbes é, ainda, atual na sociedade capitalista, tal qual já sinalizado com Mészáros no início deste capítulo.

2.3 A Divisão dos Poderes

Na constituição dos Estados modernos precisava-se de um mecanismo de controles mútuos entre as funções públicas, instituições de governo e representação do povo. A construção do pensamento de Montesquieu (2005) identifica o risco do poder político se acrescentar em grupo específico, assim como, das atribuições e funções do Estado se concentrarem na mesma pessoa jurídica e política, o que levaria à concentração de poder e à tirania, mal que o Estado moderno se propõe extinguir (FILHO, 2008).

A separação de poderes é uma tentativa de equilibrar os interesses divergentes dos grupos políticos societários, dos diferentes representantes e evitar o poder absoluto; o Poder Legislativo teria o direito de examinar de que maneira as leis que criou estariam sendo executadas, ou seja, fiscalizaria os atos do Executivo. O Poder Executivo não participaria dos debates sobre as necessidades e vontades dos representados, não poderia propor, pois poderia ser contrário à assuntos que não conhece, principalmente os que expressam à vontade da sociedade. Em última instância, a separação dos poderes busca garantir a liberdade entre as funções dos Poderes e a liberdade do povo e sua vontade (FILHO, 2008, p. 96).

Inverossímil, segundo Bonavides (2003) encontrar na atualidade um Estado sequer que não seja organizado em três espécies de poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário “(...) *qual não se pode prescindir sem correr o risco de recair nos regimes de exceção e arbítrio.*” (BONAVIDES, 2003, p. 31). Segundo Azambuja (2008), a divisão dos poderes pode ser chamada também por especialização das funções. Segundo ele, esta é fruto do desenvolvimento social, da complexidade crescente da atividade do poder público, do progresso material e moral dos povos.

Teoricamente, primórdios da discussão sobre os poderes do Estado advêm de Aristóteles (2008), em sua obra “*A política*” e de John Locke, em seu “*Dois tratados sobre o governo civil*”. Contudo, o primeiro grande escritor a aprofundar no tema foi Montesquieu (2005) que, séculos depois, elaborou uma teoria da divisão dos poderes, reconhecendo que as funções do Estado devem ser exercidas por órgãos distintos. Houve quem afirmasse que depois da criação do sol,

o estudo de Montesquieu (2005) “era o mais poderoso foco de luz que clareava o universo” (BONAVIDES, 2003, p. 247).

Vale contextualizar a crítica de Locke à Hobbes. Locke refutara algumas das ideias de Hobbes. Argumento que ao preconizar e defender um soberano no poder, Hobbes feriu de morte seu pressuposto inicial de que todos os homens são iguais (AZAMBUJA, 2008). Soberano e súditos estão longe da igualdade no pensamento político hobbesiano (HOBBS, 2000).

Embora haja acordo entre Hobbes e Locke quanto ao surgimento do Estado mediante um pacto, um contrato, profunda distinção entre eles diz respeito ao momento após a instauração desse. Para o primeiro os cidadãos arcarão toda e qualquer medida adotada pelo Estado, quer goste ou não, diferente do segundo, que entende que deve haver consentimento dos indivíduos para as ações do Estado. Explica Azambuja (2008, p. 80):

A ausência de leis fundamentais, de uma autoridade que dirima os litígios e defenda legitimamente o homem contra a injustiça dos mais fortes, determina uma situação de instabilidade e incerteza na sociedade primitiva, e por isso é criada a sociedade política, por um contrato. É assim criado o Estado, para interpretar a lei natural e manter a ordem e a harmonia entre os homens. Estes, porém, não cedem, não alienam seus direitos em favor do Estado, que neles deve respeitar os direitos naturais à vida, à liberdade e à propriedade. Na realidade, o poder deve ser exercido pela maioria, e o Estado existe pelo consentimento expresso ou tácito dos indivíduos, expresso em relação aos que intervieram no contrato social, e tácito para seus descendentes.

Segundo Montesquieu (2005), visto que todo homem que detém poder é levado a dele abusar, é imprescindível que existam poderes que limitem outros para que, assim, seja possível a liberdade política.

Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de Magistratura, o Poder Legislativo é reunido ao Executivo, não há liberdade. Porque pode temer-se que o mesmo Monarca ou o mesmo Senado faça leis tirânicas para executá-las tiranicamente. (MONTESQUIEU, 2005, p. 169).

Montesquieu (2005) emprega a teoria da separação dos poderes como mecanismo de salvaguarda da liberdade e da conciliação entre forças sociais. Quando as funções do governo são atribuídas a diferentes grupos sociais, o exercício do poder não se torna uma prerrogativa única de qualquer um deles; isso provoca a colaboração entre eles, o que melhora a convivência e preserva a liberdade (FILHO, 2008).

Embora Montesquieu (2005) trate sua teoria da divisão dos poderes no capítulo titulado “Da Constituição da Inglaterra”, não resta dúvida que suas proposições não tiveram a intenção de limitar-se a ela. De qualquer forma, mesmo que o fosse, fato é que sua lógica se encontra universalizada no mundo hoje (BONAVIDES, 2003).

Diferente da teoria política formulada por Hobbes, muito fértil à concentração de poderes e ao absolutismo, a lógica que permeia a divisão do Estado em poderes – que surge de forma sistematizada com Montesquieu - é a de que cada poder deverá frear um ao outro, o que ocasionaria no império da lei. Diferente do entendimento do inglês de que o interesse do monarca haveria de ser o mesmo dos súditos, Montesquieu parte do pressuposto de que os homens tendem a abusar do poder que detêm e, caso o tenham em demasia, provavelmente o usarão para oprimir o povo.

Montesquieu (2005, p. 167) descreve a organização do Estado da seguinte forma:

Em cada Estado há três espécies de poderes: o Legislativo; o Executivo das coisas que dependem do Direito das Gentes; e o Executivo das que dependem do Direito Civil. Pelo primeiro, o Príncipe ou o Magistrado faz leis para algum tempo ou para sempre, e corrige ou ab-roga as que estão feitas. Pelo segundo, ele faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, estabelece a segurança, previne as invasões. Pelo terceiro, pune os crimes, ou julga as demandas dos particulares. A este último chamar-se-á Poder de Julgar; e ao anterior, simplesmente Poder Executivo do Estado.

Ora, não faz-se necessária singular destreza intelectual para reconhecer no segundo poder, o “Poder de Julgar”, aquele que atualmente é denominado por Poder Legislativo. No Estado

a função de fazer as leis corresponde um órgão peculiar, que é o órgão legislativo, também chamado Poder Legislativo: é o Parlamento, Assembleia Nacional, Congresso, etc. Sua denominação varia nas diversas constituições. Além dessa, há outra forma importantíssima que o Estado executa, não tendo em vista promulgar leis que regulem a vida social, e sim por meio de atos singulares, visando objetivos concretos, particulares. Assim, acontece quando o Estado nomeia funcionários, cria cargos, executa serviços públicos (como os relacionados com a educação e a saúde públicas, construções de estradas, portos etc.), arrecada impostos, organiza forças de terra, mar e ar etc. Essa função denomina-se, com manifesta impropriedade, função executiva ou Poder Executivo. Outros preferem designá-la *função administrativa* ou *administração* simplesmente. O órgão executivo, também chamado Poder Executivo é, nas monarquias, o rei com os seus ministros de Estado, e nas repúblicas o presidente, também com seus ministros de Estado (AZAMBUJA, 2008, p. 202).

A proposta política de Montesquieu com o poder segregado em três funções tinha para o Estado a mesma preocupação fulcral da proposta de organização de Estado de Hobbes (exclusiva concentração de poder), qual seja, na garantia da liberdade relativa dos indivíduos, do cidadão.

A liberdade política em um cidadão é aquela tranquilidade de espírito que provém da convicção que cada um tem da sua segurança. Para ter-se essa liberdade, precisa que o Governo seja tal qual que cada cidadão não possa temer outro (MONTESQUIEU, 2005, p. 169).

Noutras palavras, assim como para Hobbes, em Montesquieu e, não muito arriscado dizer que até os dias atuais, o Estado continua a ser (deve ser) a instituição poderosa responsável fundamentalmente pela garantia da ordem valendo-se da força para tanto, se necessário, indubitavelmente.

O Estado aparece, assim, aos indivíduos e sociedades como um poder de mando, como governo e dominação. O aspecto coativo e a generalidade distinguem as normas por ele editadas; suas decisões obrigam a todos os que habitam o seu território. O Estado não se confunde, pois, nem com as sociedades em particular, nem com a sociedade em geral. Os seus objetivos são os de ordem e defesa social, e diferem dos objetivos de todas as demais organizações. Para atingir essa finalidade, que pode ser resumida no conceito de *bem público*, o Estado emprega diversos meios, que variam conforme as épocas, os povos, os costumes e a cultura. Mas o objetivo é sempre o mesmo e não se confunde com o de nenhuma outra instituição. Subentende-se e supõe-se que o Estado assim procede para realizar o bem público; por isso e para isso tem autoridade e dispõe de poder, cuja manifestação concreta é a força (AZAMBUJA, 2008, p. 21).

Faz-se necessário, potencialmente, relativizar o conceito de *bem público*, uma vez que o autor desta dissertação parte do pressuposto de que o Estado, assim como a sociedade são constituídos por pessoas que compõem diferentes classes. Importa registrar, ainda que a garantia da ordem e da defesa social foram e continuam sendo um dos objetivos de todo e qualquer Estado, ontem e hoje.

Para cumprir teu objetivo, para Montesquieu a segregação dos poderes é imprescindível, pois

Também não haverá liberdade se o Poder de Julgar não estiver separado do Legislativo e do Executivo. Se estivesse junto com o Legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário: pois o juiz seria legislador. Se estivesse junto com o Executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor (2005, p. 170).

Ademais, complementa que:

Estaria tudo perdido se um mesmo homem, ou um mesmo corpo de principais ou de nobres, ou do Povo, exercesse estes três poderes: o de fazer as leis; o de executar as resoluções públicas; e o de julgar os crimes ou demandas dos particulares (MONTESQUIEU, 2005, p. 170).

A concepção de Estado de Montesquieu é, por excelência, democrática. Sem esta virtude um governo é da máxima fragilidade. Explica Bonavides (2003, p. 255) que

No governo democrático os que fazem executar as leis sabem que vão sofrer-lhe o peso, sujeitando-se às suas disposições.

Quando a virtude desaparece da cena democrática, ou esse princípio vem banido do comportamento dos cidadãos e dos governantes diz Montesquieu – a ambição alastra os corações e a avareza invade o ânimo de todos: o que se amava antes já se não ama, o que era livre com as leis quer sê-lo agora contra

as leis, tomando o cidadão afinal aquele aspecto sinistro e deplorável dos escravos foragidos.

Para efeito desta dissertação o enfoque será dado na caracterização e nas discussões envoltas somente ao Executivo e ao Legislativo. Se o poder legislativo estiver enlaçado ao poder executivo nas mãos de um único corpo – o monarca ou órgão coletivo – não há liberdade, visto que aquele monarca ou órgão coletivo poderá fazer leis tirânicas para executá-las tiranicamente, tampouco haverá liberdade se o poder judiciário vier associado ao poder legislativo e ao poder executivo. Explica Bonavides (2003, p. 264):

Na primeira hipótese – acrescenta Montesquieu – o poder judiciário somado ao poder legislativo num mesmo titular faz do juiz legislador, com poder arbitrário sobre a vida e a liberdade dos cidadãos.

Na segunda hipótese – poder judiciário mais poder executivo – temos um juiz com a força de um opressor.

Logo, depreende-se de Montesquieu (2005) que tudo estaria perdido se o mesmo homem ou órgão eletivo enfeixasse os três poderes – o de fazer as leis – o de executá-las e o de julgar os crimes e dissídios entre pessoas.

Poderes políticos vivem o executivo e o legislativo no sistema representativo um drama de equilíbrio, solicitando nas suas relações mútuas um conjunto de mecanismos constitucionais que impeçam a absorção de um pelo outro, em ordem a torna-los efetivamente separados e harmônicos entre si (BONAVIDES, 2003).

Ao poder executivo, Montesquieu (2005) confere participação legislativa devido à faculdade de impedir, pois a ausência desta prerrogativa tornaria o poder legislativo passível de um despotismo brutal, com força para abater inclusive os demais poderes. Ao legislativo fora recusada qualquer execução, contudo existindo o direito de examinar o cumprimento das leis por ele formuladas.

Em muitos países, assim como no Brasil de hoje, o Poder Legislativo é dividido em dois, em duas câmaras. Em sua teorização, Montesquieu (2005) as denomina por Câmara Baixa e Câmara Alta. Caso fosse câmara única, os conflitos entre ela e o Poder Executivo são quase fatais. Um poder domina o outro, ou se desavêm frequentemente, com grave perigo para a nação (AZAMBUJA, 2008, p. 210).

A organização política dos Estados modernos, malgrado o que possa dispor a letra de suas Constituições, não consagra a separação absoluta de poderes e assim mesmo que deve ser.

Há separação de órgãos, especialização de funções, mas há cooperação entre os órgãos, exatamente para o fim que Montesquieu almejava: para que o poder limite o poder. Assim, a função legislativa é desempenhada principalmente

pelo órgão legislativo, o Parlamento, mas o órgão executivo coopera na função, propondo leis, e limita-o negando a sanção ou vetando as leis. O órgão judiciário igualmente, porque pode declarar a inconstitucionalidade de uma lei. Por sua vez, o Legislativo colabora com o Executivo e limita-o, pois muitos atos dele dependem da aprovação do primeiro. Além disso, cada órgão exerce principalmente sua função peculiar, porém não exclusivamente, pois pratica atos que por sua natureza pertencem a função diversa (AZAMBUJA, 2008, p. 206).

Destaca-se que, de todos os poderes de um Estado Democrático, o Legislativo é sem dúvida o maior. Confiá-lo inteiramente a uma câmara única é criar circunstâncias favoráveis ao despotismo. E o das assembleias é talvez o mais terrível de todos (AZAMBUJA, 2008).

O Parlamento, emanção da soberania nacional, faz as leis que devem dirigir o Estado e assegurar as liberdades do cidadão, porém não as pode executar; o Judiciário declara e restabelece os direitos contestados ou violados, porém não dispõe dos meios materiais para impor as suas sentenças (AZAMBUJA, 2008, p. 224).

2.3.1 A Câmara

A primeira câmara lhe é formada por representantes do povo.

Num Estado livre, todo homem reputado de alma livre deve ser governado por si mesmo. Por isso precisaria que o Povo, no seu todo, tivesse o Poder Legislativo. Como porém isso é impossível nos Estados grandes e está sujeito a muitos inconvenientes nos pequenos, precisa que o Povo faça, por seus representantes, tudo o que não pode fazer por si. Nós conhecemos a necessidade de nossa cidade muito melhor do que os das outras cidades; e julgamos sobre a capacidade de nossos vizinhos muito melhor do que sobre a dos outros compatriotas (MONTESQUIEU, 2005, p. 173).

Tais representantes, devem ser eleitos também pelo Povo.

Não precisa pois que os membros do corpo legislativo sejam tirados do corpo da Nação em geral. Ao contrário, convém que, em cada lugar importante, os habitantes escolhem o seu representante (MONTESQUIEU, 2005, p. 173).

E, sobre as virtudes desta Câmara Baixa com representantes eleitos pelo povo, complementa:

A Grande vantagem dos representantes é serem capazes de discutir os negócios. O Povo não está apto para isso, o que constitui um dos grandes inconvenientes da Democracia. Não é necessário que os representantes, tendo recebido dos eleitores uma instrução geral, deles recebam uma instrução particular sobre cada negócio (...). A palavra dos Deputados seria mais a expressão da voz da Nação. Mas isso levaria a demoras infinitas; tornaria cada Deputado senhor dos outros todos; e, nas condições mais prementes, toda a força da Nação poderia ser freada por um capricho. (...) Todos os diversos, nos diversos distritos, devem ter direito de votar para escolher o representante. (...) O Povo não deve participar do Governo senão para escolher os seus representantes, o que está muito ao seu alcance. Pois, se poucos conhecem o grau preciso de capacidade dos homens, entretanto cada um é capaz de saber,

em geral se esse que ele escolheu é mais esclarecido que a maioria. (...) O corpo de representantes também não deve ser escolhido para tomar resolução ativa, coisa que ele não faria bem. Mas para fazer lei, ou para verificar se executaram bem as que ele fez, coisa que ele pode fazer muito bem, e, mesmo, que só ele pode fazer bem (MONTESQUIEU, 2005, p. 173-174).

Em suma, na chamada Câmara Baixa, representa-se a nação como entidade política, tem voz o povo de todo o país, a representação proporcionalmente à população de cada estado. Os estados populosos enviam maior número de deputados e, assim, fica assegurada uma representação na medida do número de cidadãos ativos que conta cada circunscrição (AZAMBUJA, 2008, p. 212).

2.3.2 O Senado

A segunda unidade, o segundo colegiado, a segunda instância, quer como queira designar que deve compor o Poder Legislativo foi chamada por Montesquieu de Câmara Alta (2004, p. 175). Segundo ele, “*existem sempre num Estado pessoas eminentes pelo nascimento, pelas riquezas ou pelas honras.*” (MONTESQUIEU, 2005, p. 175).

Veja as palavras do autor a respeito da distinção entre estes “nobres” e o Povo que justificam a existência de uma Câmara própria dentro do Poder Legislativo.

Se elas ficassem confundidas entre o Povo, e não tivessem senão um voto como os outros, a liberdade comum seria a sua escravidão, e elas não teriam interesse em defender a liberdade, porquanto a maioria das resoluções seria contra elas (MONTESQUIEU, 2005, p. 175).

A participação dessas pessoas na Legislação deve pois estar proporcionada às demais vantagens que têm no Estado. Ora, isto se dará se elas formarem um corpo com direito de frear as iniciativas do Povo, assim como o Povo terá direito de frear as delas (MONTESQUIEU, 2005, p. 175).

Assim, o Poder Legislativo estará confiado não só ao corpo de nobres mas também ao corpo escolhido para representar o Povo. Os dois corpos terão cada qual as suas assembleias e suas deliberações à parte, e pontos de vista e interesses distintos (MONTESQUIEU, 2005, p. 175).

Ora, parece que muito antes de Marx, que viveu no século XIX, Montesquieu – séculos XVII e XVIII – já identificou que classe sociais haveriam de compor o Estado, embora não com esta terminologia: “classes sociais”. Este é um tema que será abordado mais adiante, com densidade mais adequada. Aqui, ainda, compete explicitar o argumento complementar do autor a respeito da importância da Câmara dos Nobres.

Dos três poderes de que falamos, é o Poder de Julgar, de certo modo, nulo. Sobram dois. E, como estes têm necessidade de um poder regulamentador para temperá-los, a parte do corpo legislativo composta de nobres é muito apropriada para produzir esse efeito (MONTESQUIEU, 2005, p. 175).

Na Câmara Alta, qual seja, o Senado, representam-se os estados, como órgãos formadores da União Federal. Grande e pequenos estados têm o mesmo número de representantes, e assegura-se assim a igual e exata participação das unidades federadas na formação da vontade do todo, na organização do governo federal. Nem de outro modo se poderia manter o laço federativo. Sem um órgão, para cuja formação todos concorram igualmente, onde grandes e pequenos estados tratem e deliberem em pé de igualdade, não se teria união, mas aliança, subordinação, que apenas poderia durante enquanto a vontade dos mais fortes se impusesse à dos mais fracos (AZAMBUJA, 2008).

2.3.3 O PODER EXECUTIVO

Em sua teoria sobre a divisão dos poderes, Montesquieu concebeu que enquanto o papel do Poder Legislativo deve ser executado por um número elevado de pessoas, um colegiado, o Poder Executivo deve ser limitado a um número restrito de pessoas.

O Poder Executivo deve estar nas mãos de um Monarca. Porquanto esta parte do Governo, tendo quase sempre necessidade de uma ação instantânea é melhor administrá-la por um do que por diversos. Já o que depende do Poder Legislativo muitas vezes é regulado melhor por diversos do que por um só (MONTESQUIEU, 2005, p. 176-177).

Desde sua concepção e até os dias atuais, é o Poder Executivo quem impulsiona a máquina administrativa, quem realiza os serviços públicos, quem vela pela ordem e pela coesão social, defendendo-a no interior e preservando-a dos perigos externos (AZAMBUJA, 2008). Para tanto desde sua origem teve-se a preocupação de que o “executor” não seja também “legislador”.

Se não houvesse Monarca, e o Poder Executivo fosse confiado a certo número de pessoas tiradas do corpo legislativo, não haveria mais liberdade, porque os dois poderes estariam unidos. As mesmas pessoas teriam algumas vezes, e poderiam ter sempre, participação num e noutro poder (MONTESQUIEU, 2005, p. 177).

Ao Executivo está incumbida a tarefa de impulsionar a máquina administrativa, realizar os serviços públicos, zelar pela ordem e pela tranquilidade coletiva, defendendo-a no interior e preservando-a dos perigos externos (AZAMBUJA, 2008).

2.3.4 FREIOS ENTRE PODERES.

A adoção dos princípios da separação dos poderes justifica-se como uma forma de se evitar a tirania, onde todos os poderes se concentram nas mesmas mãos. Os diferentes ramos

do poder precisam ser dotados de força suficiente para resistir as ameaças uns dos outros, garantindo que cada um se mantenha dentro dos limites fixados constitucionalmente. (LIMONGI, 2002)

Segundo Montesquieu (2005), se o Poder Executivo não tiver direito de frear as iniciativas do corpo legislativo, este será despótico. Porque, podendo atribuir-se todo poder imaginável, aniquilará os demais poderes. Mas não é preciso que tenha o Poder Legislativo, reciprocamente, a faculdade de frear o Poder Executivo. Porque, tendo limites à execução por natureza, é inútil restringi-la. Além do que o Poder Executivo se exerce sempre sobre coisas de momento (MONTESQUIEU, 2005).

Entretanto, se, num Estado livre, o Poder Judiciário não deve ter o direito de parar o Executivo, terá o direito, e deverá ter a faculdade, de examinar de que maneira foram executadas as leis que fez (MONTESQUIEU, 2005).

Uma das maneiras de se frear o poder Legislativo consiste em criar limites institucionais internos ao seu próprio poder, como também, o reforço institucional dos outros poderes aumentando suas atribuições e autonomia. A teoria da separação dos poderes de Montesquieu foi reinterpretada pelos Federalistas, assumindo a forma de teoria dos freio e contrapesos, ou doutrina do controle mutuo (FILHO, 2008)²⁰.

²⁰ A teoria dos freios e contrapesos, também conhecida por doutrina do controle mútuo, refere-se a interferência recíproca de um Poder no outro. Por exemplo, o poder legislativo edita uma lei, surge o Poder Judiciário declarando tal lei inconstitucional.

CAPÍTULO 3 – O BRASIL DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

“(…)No Amazonas, no Araguaia
 E na Baixada Fluminense,
 Mato Grosso, Minas Gerais
 E no Nordeste tudo em paz
 Na morte eu descanso
 Mas o sangue anda solto
 Manchando os papéis
 Documentos fiéis
 Ao descanso do patrão
 Que país é esse?
 Que país é esse?
 Que país é esse?
 Que país é esse?”²¹

Apresenta-se neste capítulo dois elementos presentes atualmente na República Federativa do Brasil que guardam relação com o objeto desta dissertação, as transferências voluntárias da União. Estes dois elementos, quais sejam: 1) o Presidencialismo de Coalizão Brasileiro e 2) a divisão dos recursos públicos oriundos dos impostos. Serão expostos em breve síntese construída a luz de um tema fundamental, o pacto federativo.

A separação de poderes e multipartidarismo formam a base de funcionamento de nossas instituições democráticas. Como efeito direto destas características surge a necessidade de se organizar coalizões de apoio ao presidente no Legislativo, uma vez que são remotíssimas as chances de que o partido do presidente conquiste a maioria das cadeiras nas duas Casas do Congresso. Este contexto institucional defini o presidencialismo de coalizão, modelo de governança adotado no Brasil em vários países da América do Sul, onde é frequente a conjugação de presidencialismo e fragmentação partidária. Quais são os pressupostos do funcionamento do presidencialismo de coalizão?

No exame de mandatos presidenciais é que Santos (2008, p. 66) revela que pelo menos quatro pontos são fundamentais:

- 1) A decisão de montar a coalização e a disposição de distribuir poder entre os partidos que demonstram o desejo de fazer parte do governo;
- 2) A redução, tanto quanto possível, do número de parceiros, assim como da sua heterogeneidade a fim de se reduzir os custos de transação política no interior da coalizão;
- 3) A distribuição proporcional de cargos no Executivo ao peso que os partidos têm na base aliada;

²¹ Urbana, Legião. Que país é este?. In: Que país é este. Rio de Janeiro: EMI, 1987.

- 4) A definição de uma agenda legislativa que seja consenso na coalizão e a conquista dos postos-chave no Congresso tendo em vista fazer tramitar os pontos principais de tal agenda.

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil está compreendida na União, nos estados e nos municípios, todos eles autônomos.

De uma perspectiva formal, a partir da Constituição de 1988 o Brasil torna-se uma das federações mais descentralizadas do mundo, tendo inclusive adotado um terceiro ente federativo, o município. Em boa medida, essa postura foi uma reação à intensa centralização do poder até então vigente, herança do período militar (CATAIA, 2011, p. 1).

O Brasil se enquadra num modelo de federalismo do tipo centro-periferia. O centro é formado pela União e a periferia pelos Estados (inclui-se o Distrito Federal) e pelos Municípios. No contexto dessa relação, o federalismo brasileiro é marcado pela alternância entre momentos de profunda descentralização e momentos de grande concentração de poder e pela desigualdade inter-regional. Coexistem no Brasil Estados com alta evolução econômica e Estados pobres, em que a penúria de condições diz respeito tanto ao povo, quanto ao governo, este, incapaz de implementar políticas públicas adequadas (ALMEIDA, 2008, p. 144).

A Constituição brasileira estabelece quais tributos podem ser coletados em cada nível de governo, assim como determina transferências obrigatórias de recursos dos níveis mais altos do pacto federativo para os entes mais abaixo. Dados confirmam que os municípios brasileiros são fortemente dependentes de transferências dos estados e do governo federal. De fato, na média, menos de 25% da receita total dos municípios são provenientes de arrecadação tributária própria (FERREIRA e BUGARIN, 2007).

Os demais 75 % dividem-se em transferências obrigatórias e transferências voluntárias. A respeito destas, inclusive, Prado (2001) verificou significativa e crescente participação das transferências voluntárias no total de transferências da União para os estados e municípios entre os anos de 1995 e 2000.

Tabela 4 - Participação Relativa das Transferências Voluntárias sobre o Total das transferências da União para os Estados e Municípios.

Ano	Transferências Constitucionais (CT)	Transferências Voluntárias (VT)	Participação Relativa (VT/CT)*100
1995	28.327.821	5.092.845	18,0
1996	29.650.070	7.547.512	25,5
1997	32.144.421	9.503.989	29,6
1998	36.475.625	13.656.605	37,4
1999	38.190.489	11.877.612	31,1
2000	37.296.297	13.477.239	36,1

Fonte: Prado (2001). Os valores absolutos de transferências estão expressos em R\$ mil.

É no atual complexo contexto de (i) aumento do número de municípios; (ii) maiores atribuições para o gasto do orçamento municipal e (iii) políticas de austeridade fiscal que as Transferências Voluntárias ganham ainda mais relevância.

Brevemente explica-se:

- i) Segundo Cataia (2011) após a Constituição Federal de 1988 cresceu significativamente o número de novos municípios criados, possivelmente objetivando acesso ao FPM (Fundo de Participação dos Municípios). Obviamente que, a cada novo município, cresce um número inteiro do número divisor dos recursos, fazendo com que quantia menor de verba chegue a cada um;
- ii) Atribuições que antes cabiam a União, quando da Constituição Federal de 1988 foram transferidas à Estados e Municípios;
- iii) Refere-se da propalada crise fiscal do Estado brasileiro, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar nº 101 de 2000) que é inspirada num documento oficial do FMI intitulado “Código de boas práticas para a transparência fiscal - declaração de princípios” de 1996. Este documento é um projeto mundial que objetiva enquadrar dentro de certos parâmetros, a economia e a política pública, para, assim fazendo, conferir ao capital internacional maior segurança e confiabilidade em seus investimentos.

3.1 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Viu-se no Capítulo 2 que a ideia da separação dos poderes, tal como delineada em Montesquieu, possui mais a intenção de definir os mecanismos de interdependência entre eles – isto porque o cerne está na necessidade de que o poder contenha o poder – do que de fato separá-los. Logo,

O princípio da divisão dos poderes e interdependência dos órgãos de soberania afigura-se, assim, como instrumento necessário à consecução dos fins estatais, bem como serve de limitador e controlador relativamente a qualquer forma de dominação, visto que, ao ser concretizado em regras específicas, termina por articular um sistema de competências que canaliza o poder por meio de determinados procedimentos jurídicos (VICTOR, 2015, p. 491).

A Federação brasileira comporta graves tensões nas relações entre os entes federados. Nas bases dessas tensões estão os conflitos de autoridade entre os entes federados, as desigualdades regionais extremas, o modelo de representação parlamentar, enfim, todo o conjunto de realidades que definiram a evolução histórica das relações federativas no Brasil. Tais tensões podem ser classificadas em tensões verticais, quando dizem respeito a entes federados de níveis distintos, como as tensões entre União e Estados, tensões horizontais, quando referem-se às relações entre federados de mesmo nível, tais quais as que existem entre Estados. Essas tensões são transferidas pela Federação à política fiscal, que as vê refletidas nos seus diferentes instrumentos (ALMEIDA, 2008, p. 143-144).

No Brasil, as relações que se estabelecem entre Executivo, Legislativo e Judiciário (especialmente os dois primeiros) se dão no âmbito do particular Presidencialismo de Coalizão²². De maneira geral, o pensamento dominante na teoria política brasileira percebe, no presidencialismo de coalizão, mais virtudes que defeitos (SCHIER, 2017, p. 24). Para os efeitos deste trabalho, a questão é apontar, com argumentos e dados, os custos dele para garantir a governabilidade e estabilidade dos governos presidenciais.

Segundo VICTOR (2015), Abranches

[...] conseguiu vislumbrar boa parte dos problemas e complexidades que circundariam o sistema de governo que acabava de ser gestado para o Brasil, aliando à sua análise política relevantes aspectos sociológicos, históricos e econômicos, específicos ao caso brasileiro.

Embora o presidencialismo de coalizão decorra de um específico arranjo institucional que combina hiperpresidencialismo, multipartidarismo, eleições para o parlamento fundadas no critério proporcional com lista aberta e federalismo, a verdade é que não se trata de um fenômeno exclusivamente brasileiro e tampouco uma novidade (SCHIER, 2017).

Os teóricos da Ciência Política já o haviam identificado antes mesmo da promulgação da Constituição Federal de 1988, apontando inclusive algumas de suas manifestações já no contexto da Constituição de 1946 (SCHIER, 2017, p. 24-25).

O principal fator que conduz à necessidade de construção da coalizão é o quadro multipartidário existente no Brasil. O quadro não é apenas de multipartidarismo, mas de intensa fragmentação partidária. (VICTOR, 2015).

Abranches percebendo as enormes disparidades de evolução técnica e de nível de renda entre pessoas, empresas, setores da sociedade e regiões do país, constatou que o Brasil convivia com realidades muito distintas. Parcela pequena da população vivia com padrões de produção, renda e consumo típicos de países capitalistas desenvolvidos e industrializados. Outra parte significativa das pessoas persistia em condições socioeconômicas características de países em desenvolvimento, com grande instabilidade econômica e altas taxas de mobilidade social. Finalmente, parte considerável da população vivia em condições precárias de destituição, próximas daquelas prevalentes nos países mais pobres (ABRANCHES, 1988).

Tal realidade, amplamente diversa e desigual, faria emergir uma enormidade de atores políticos, o que impediria a consolidação de fixa institucionalidade em virtude de dissensos

²² Sérgio Abranches cunhou a terminologia em artigo publicado ainda durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (ABRANCHES, 1988).

entre tais atores. A existência de setores da sociedade em diversos níveis econômico e social transportaria as respectivas expectativas para o plano político. Esses setores paulatinamente

[...] passaram a se organizar politicamente e, assim, a introduzir suas reivindicações no cenário da política partidária. Isso faria com que houvesse um intenso conflito no seio do próprio Estado, alvo ele mesmo de demandas as mais variadas, em razão do fracionamento econômico e social que repercutiria inevitavelmente no plano político (VICTOR, 2015, p. 1040).

Soma-se a este cenário caótico o fato de o presidencialismo brasileiro estar combinado com organização política que privilegia a representação proporcional. Fato que por obedecerem a processos distintos, as eleições para o Poder Executivo e Legislativo faz com que não haja garantias para que o presidente eleito tenha maioria das cadeiras no Parlamento.

É de se ressaltar que não apenas há a possibilidade de que o partido do presidente eleito não alcance maioria no Parlamento, como existe a elevadíssima probabilidade de que isso de fato venha a ocorrer. Isso porque o sistema de eleições proporcionais, apenas por si, não possui mecanismos que possam impedir a fragmentação partidária, o que aumenta a probabilidade de dissociação entre as vitórias eleitorais para o Executivo e para o Legislativo (VICTOR, 2015, p. 1093).

O princípio da proporcionalidade entre percentual de cadeiras no Legislativo controladas por um partido que compõe a coalizão, isto é, seu peso na base de apoio e o percentual de assento no ministério é uma regra de ouro para a montagem de governos multipartidários. O desrespeito a este princípio, quanto feito de maneira extrema, pode causar desequilíbrios importantes no desempenho da base no parlamento (SANTOS, 2008, p. 68).

Resultado disto, espera-se é a dificuldade de construção e manutenção de maiorias estáveis no Parlamento, imprescindíveis para o exercício da atividade política, da implementação de ações e de política pública, o que desagua na ocorrência de barganhas sucessivas entre membros do Poder Legislativo e o Poder Executivo, gerando dificuldade sistêmica de o Estado responder aos anseios do eleitorado no que concerne à produção de políticas públicas, e, por fim, põe em risco o próprio regime democrático, ameaçado por esta instabilidade (SANTOS, 2003).

A consequência no que tange a relação entre Executivo e Legislativo é a de que o frágil equilíbrio alcançado com a coalizão se torna fonte de conflitos muitas vezes insolúveis ao redor de cargos, recursos do Estado para o benefício de clientelas e partidos. Assim, qualquer governo é sempre presa fácil de escândalos, o que explica a necessidade constante de ajustes na composição dos Ministérios (SANTOS, 2008, p. 68).

Segundo Santos (2003), este tipo de problema (construção e manutenção de maiorias estáveis) não é encontrado no presidencialismo do tipo tradicional, bipartidário e majoritário.

Nas palavras do autor:

O mesmo problema não é encontrado na combinação presidencialismo com voto majoritário em distritos uninominais, mesmo com alta incidência de governos divididos (presidente de um partido e maioria congressual do partido opositor), como é o caso dos EUA. A explicação reside na própria concentração das forças partidárias em dois grandes blocos, concentração resultante do sistema eleitoral majoritário. Os analistas não identificam os mesmos males encontrados no “presidencialismo proporcionalista” (...), porque o bipartidarismo enseja uma lógica centrípeta ao comportamento dos partidos. (...) Assim, atitudes irresponsáveis, chantagem, jogadores de veto seriam atributos ausentes do sistema político norte-americano, e de resto em qualquer sistema presidencialista que abduca do pluripartidarismo (SANTOS, 2003).

Particularmente, acredita-se haver um exagero na formulação de Santos (2003), mas é inegável

[...] que o presidencialismo combinado com representação majoritária tende a evitar a presença dos principais problemas relacionados ao sistema presidencialista com representação proporcional, especialmente os que concernem à construção de maiorias estáveis e aos mecanismos utilizados para tanto (VICTOR, 2015, p. 1110).

Além da problemática representação proporcional ensejar ao Executivo potenciais minorias no âmbito do Legislativo, outra questão que se apresenta é que a eleição proporcional permite coligações pré-eleitorais e em razão do patrocínio ao paroquialismo e ao clientelismo, também geradores de instabilidade (PIVA, 2010).

Assim, quanto menor a dependência eleitoral dos candidatos com relação às respectivas lideranças partidárias, menor será a disciplina e a coesão desses partidos na sua atuação parlamentar. Ou, de maneira inversa, quanto maior for o peso da reputação pessoal do candidato em sua própria eleição e menor a influência do fator partidário, maior deverá ser o paroquialismo expresso no comportamento congressual desse futuro legislador (VICTOR, 2015).

Ressalta-se que isto não é fato existente na vida política brasileiro somente nos últimos anos. Em pesquisa realizada durante a legislatura 1991-1994, Abrúcio (1998, p. 175) concluiu que

os deputados no Congresso Nacional organizavam suas ações mais pela via regional do que pela via partidária. A principal razão disso era a fraqueza dos partidos em agregar as demandas individuais dos políticos. Isso acontece por que o arcabouço institucional brasileiro incentiva a conduta individualista dos políticos, em detrimento da conduta partidária.

Argumenta Santos (2003) que a construção de uma reputação pessoal tende a se fazer em detrimento da imagem partidária e leva o candidato a apegar-se a políticas distributivistas e clientelistas, sempre no sentido de favorecer o seu reduto eleitoral. O outro lado dessa análise ainda demonstraria que essa independência dos candidatos eleitos redundaria em indisciplina e imprevisibilidade do comportamento dos partidos no Parlamento, levando a dificuldades de contenção dos gastos públicos e à inconsistência das políticas.

Isto implica num sistema político em que o foco da atuação parlamentar é paroquial, local, “*em nome das bases*” (BEZERRA, 1999). Este sistema

[...] que conduz os parlamentares a uma atuação voltada para interesses não nacionais, mas locais, leva os políticos a, durante os períodos eleitorais, debaterem, também, esses assuntos paroquiais, o que impede o sistema de levar ao conhecimento e à deliberação dos eleitores esclarecimentos e opções claras acerca de políticas públicas nacionais. Esse descolamento das eleições legislativas relativamente à agenda de temas nacionais induziria, ainda, a uma fraca disciplina partidária, visto que os parlamentares teriam razões político-eleitorais, envolvendo cálculos referentes ao futuro de suas respectivas carreiras políticas, para divergirem da orientação das lideranças partidárias (VICTOR, 2015, p. 1139).

Este modelo, em resumo, que considera os membros do Legislativo como agentes paroquiais, eleitos por um processo que estimula a competição intrapartidária e a construção de reputações individuais; agentes cujo sucesso das respectivas carreiras políticas depende da alocação contínua de recursos públicos em benefício de suas localidades e, procedendo de tal forma, para impedir a falência da economia nacional, esses agentes paroquiais legisladores transfeririam suas prerrogativas decisórias ao Executivo, burlando o esquema de freios e contrapesos próprio do regime de separação dos poderes adotado pelos sistemas presidencialistas e, conseqüentemente, gerando a ineficiência mencionada (VICTOR, 2015). Ora, o que se vê, neste modelo, é muitas vezes o Legislativo fazendo-se de Executivo. A recíproca também ocorre. Quando? Quando o Executivo se vale de Medidas Provisórias.

Complicado, então, de se pensar em pautas nacionais, neste contexto. Contudo, a esquizofrenia passa-se a apresentar-se a seguir.

Segundo Victor (20015), são raros os candidatos que se elegem com votos próprios no Brasil.

Além disso, a quase totalidade dos votos nominiais derrotados (que constituem a grande maioria) é transferida para outros candidatos. E o controle dessa transferência é praticamente impossível de se realizar pelo eleitor de forma conseqüente, tendo em vista que a imensa maioria dos deputados é eleita por legendas coligadas. Significa dizer que a transferência avassaladora de votos não se dá apenas intrapartidos, mas

também entre os partidos integrantes das coligações eleitorais (VICTOR, 2015, p. 1229).

Depreende-se disto que, na prática, os deputados eleitos não conhecem sua base eleitoral, seus eleitores. Desta forma, se não sabem que são como poderão saber as preferências deles?

Parênteses o comportamento legislativo dos parlamentares norte-americanos toma por base que seu objetivo principal é a conquista da reeleição (para o mesmo, ou outro cargo). A participação dos parlamentares estadunidenses em comissões no interior do parlamento, seus comportamentos em votações plenárias nominais, enfim, suas atuações mais marcantes são fruto da necessária busca de satisfazer as preferências de seu eleitorado, isto é, da maioria que o elegeu em seu distrito (sua constituency eleitoral) (VICTOR, 2015).

Ocorre que, nos EUA, isto é possível, pois existe razoável grau de certeza das preferências dos eleitores que ensejaram a vitórias de determinados candidatos em pleitos eleitorais. Adiciona-se o fato de os distritos serem menores e de que “o voto majoritário e personalizado facilita que os candidatos possam identificar, com razoável clareza, seus eleitores (VICTOR, 2015).

Agora, no Brasil isto não é bem assim, pois não haveria como o parlamentar pautar sua atuação para um eleitor que ele não sabe quem é. Desta forma, o comportamento paroquial, clientelista do parlamentar brasileiro é, em essência, especulativo, muitas vezes restrito a região geográfica, ou a temas afetos a vida do candidato. Exemplo: um deputado pastor, em via de regra, defenderá no parlamento os interesses da Igreja Evangélica (em que pese o Estado laico, mas isto é outro assunto) e um atleta poderá debruçar-se com mais atenção sobre temas do Esporte.

De qualquer forma,

o fato de o congressista não possuir informações seguras sobre qual seja sua base eleitoral não impede, naturalmente, que o parlamentar busque, a partir de sua atuação [...] (VICTOR, 2015, p. 1241).

O que se pode afirmar também é que não se pode dizer que o voto personalizado existente no Brasil, face ao sistema proporcional de lista aberta, seja capaz de determinar um comportamento individualista e paroquial por parte dos parlamentares. Isso porque, o representante fica sem saber ao certo quem são os seus representados e, na grande maioria dos casos, o parlamentar eleito em razão da transferência de votos fica em busca de construir, de forma mais ampla e sólida, a sua própria base eleitoral. Haveria uma dissociação entre os sistemas partidário-eleitoral e partidário-parlamentar, ou seja, algumas distorções seriam

encontráveis entre as preferências eleitorais e a distribuição de poder entre partidos e parlamentares (LIMA JÚNIOR, 1993).

3.1.1 O PODER DE AGENDA DO EXECUTIVO

O que se demonstrou até aqui é que características do modelo político brasileiro trazem dificuldades, mas não inviabilidade, para o funcionamento do presidencialismo de coalização brasileiro. Disseram Figueiredo e Limongi (2001) que o poder de agenda do executivo é um dos principais fatores que permitem a governabilidade, que afasta a paralisia decisória.

Explica Sampaio (2007) que “agenda” é termo que tem relação imediata com compromissos assumidos e com os momentos em que eles foram assumidos e em que deverão ser cumpridos. Desse modo, o poder de agenda que detém o Executivo pode ser definido como a capacidade de determinar não apenas quais propostas serão consideradas pelo congresso nacional, mas também quando serão.

Considerando o grande acúmulo de poderes concentrados no Poder Executivo, o presidente da República, chefe do Executivo, possui ampla atribuição de iniciativa, o que lhe confere grande poder de agenda (LIMONGI e FIGUEIREDO, 2009), conseguindo elevado grau de dominância das matérias discutidas no Congresso Nacional.

Ademais, em todas as matérias de sua iniciativa como chefe do Poder Executivo ainda possui a prerrogativa de solicitar urgência, obrigando com que os temas por ele proposto sejam obrigatoriamente enfrentados em prazo relativamente curto de até 90 dias. E nesta hipótese, caso as matérias encaminhadas pelo presidente não sejam apreciadas, ocorre o bloqueio de pauta. Se a matéria ainda não for aprovada de acordo com a definição ou na forma proposta do presidente cabe-lhe o exercício do veto, que devolve a matéria do Congresso Nacional e só pode ser derrubado com manifestação da maioria absoluta. Exceto em relação às Emendas Constitucionais e algumas matérias de competência privativa da Câmara e do Senado e matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, o veto sempre é admitido (SCHIER, 2017, p. 97).

O processo de formação da agenda é desenvolvido no interior do arcabouço constitucional, de modo dependente do processo legislativo e, portanto, envolvendo relações entre Executivo e Legislativo. Esse processo não depende exclusivamente da atividade administrativa, mas da utilização dos instrumentos constitucionais postos à disposição de ambos os poderes envolvidos, especialmente daqueles que conferem ao Executivo capacidade

de influir no processo legislativo (medidas provisórias, por exemplo²³). O Executivo demanda algum apoio de sua base parlamentar para dar força e forma de lei aos seus atos e programas de governo (VICTOR, 2015).

O poder de agenda que inegavelmente possui o Executivo no âmbito do presidencialismo de coalizão brasileiro é um importante instrumento de governabilidade, entendida essa como a capacidade de o governo agir antes da geração de crises (FERREIRA FILHO, 1995), produzindo políticas públicas que resolvam problemas sociais e sustentando-as (SANTOS, 1997). Sendo certo que a agenda é formada no âmbito das relações Executivo-Legislativo, há doutrina que afirme que, quanto mais coesa e ampla for a coalizão que participe da formulação da agenda, mais democrática será a governabilidade conquistada, em virtude da participação de diversos atores em maior extensão (VICTOR, 2015).

Para se ter uma noção do tamanho da agenda do Executivo no Congresso Nacional, (SCHIER, 2017, p. 98) que “(...) a taxa de dominância – compreendida pela quantidade de matérias em tramitação no parlamento oriunda de propostas do Executivo – oscila desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 entre 75 e 90%, tendo uma média de 76,6%.

Complementa ainda informando que

[...] a taxa de sucesso do Presidente da República no Congresso Nacional é de 80%. E, nas matérias em que foi derrotado e o conteúdo de suas propostas foi alterado durante a votação no Congresso Nacional, o Presidente tem exercido sistematicamente o poder de veto. Em tais casos, embora o veto possa ser derrubado, na prática ele tem prevalecido – ao menos informalmente. Isto porque o prazo constitucional de 30 dias para apreciação do veto presidencial pelo Congresso Nacional não é respeitado. Assim existem cerca de 4.000 vetos apostos pelo Presidente da República aguardando deliberação. Enquanto isso a vontade do Presidente predomina (SCHIER, 2017, p. 98).

3.1.2 A FORMAÇÃO DE GABINETES E MINISTÉRIOS

Historicamente, no Brasil, os Ministérios (distribuição deles para partidos) são reflexos do resultado obtido nas urnas pela coligação eleitoral que apoiou o presidente eleito, mas há de se destacar: não há absoluta coincidência.

²³ “Se, para governar, faz-se necessária a utilização de meios legislativos, um importante mecanismo que a Constituição de 1988 forneceu aos Presidentes da República é a edição de medidas provisórias (art. 62). Por meio da edição de medidas provisórias, os presidentes podem se tornar atores ainda mais dominantes no jogo político, mas, dentro do modelo do presidencialismo de coalizão, disso não decorre necessariamente a perda de espaço do Legislativo. A delegação de função legislativa representada pela edição de medidas provisórias pode ter o efeito de superar problemas relacionados à ação coletiva, com vistas à geração de maior coordenação e estabilidade às decisões.” (VICTOR, 2015, p. 1410).

A formação do ministério é uma das bases institucionais do presidencialismo de coalizão. Por meio da participação no ministério, os partidos selam, por assim dizer, a aliança que fizeram com o Poder Executivo para governar o país. Há alguma controvérsia entre os cientistas políticos brasileiros acerca da configuração da coalizão (VICTOR, 2015, p. 1492).

Segundo Victor (2015) a matemática do processo de formação do ministério é, em tese, simples. A distribuição dos Ministérios deve ser proporcional ao peso do apoio político que o partido agraciado terá no Parlamento. Isso faz com que as coligações “de governo” são, em via de regra, maiores que aquelas realizadas meramente para efeitos eleitorais.

A lógica da distribuição desses cargos e funções não é aleatória. Partidos políticos que obtiveram maior taxa de sucesso no pleito parlamentar em regra terão acesso aos cargos e funções mais relevantes, tanto pelo critério econômico-financeiro quanto pelo critério da importância política, serão esses partidos os garantidores da governabilidade, da estabilidade e, portanto, das vitórias do presidente no parlamento. A rigor a coalizão bem formada consegue dosar bem esse critério (SCHIER, 2017, p. 115).

Mas a distribuição de acesso aos benefícios, nesta fase, não atende apenas a parâmetros partidários. A questão federativa exerce aí determinada influência. Cargos de relevância são costumeiramente distribuídos para representantes de Estados mais fortes economicamente ou politicamente. Isso garante, algumas vezes, o apoio de bancadas de determinados estados independentemente de vinculação partidária e, aos estados, assegura o acesso prioritário ao sistema de distribuição dos recursos públicos (SCHIER, 2017, p. 115).

Explica Abranches (1988) que

A formação de coalizões envolve três momentos típicos. Primeiro, a constituição da aliança eleitoral, que requer negociação em torno de diretivas programáticas mínimas, usualmente amplas e pouco específicas, e de princípios a serem obedecidos na formação do governo, após a vitória eleitoral. Segundo, a constituição do governo, no qual predomina a disputa por cargos e compromissos relativos a um programa mínimo de governo, ainda bastante genérico. Finalmente, a transformação da aliança em coalizão efetivamente governante, quando emerge, com toda força, o problema da formulação da agenda real de políticas, positiva e substantiva, e das condições de sua implementação (ABRANCHES, 1988).

Entende Victor (2015) que ao serem distribuídos Ministérios entre partidos que comporão a coalizão governante, a expectativa é de que esses partidos mantenham-se fiéis ao governo em suas respectivas atuações parlamentares, pelo menos enquanto durar tal estado de coisas²⁴. Ao contrário, portanto, do que ocorre no sistema presidencial clássico, o presidencialismo de coalizão apresentaria maior solidez, em razão dessa forma de composição da coalizão de governo.

²⁴ O impeachment da Presidente Dilma, em 2015, é um exemplo de que a fidelidade, por vezes, se quebra.

Desta forma, o presidencialismo de coalizão, além de não gerar paralisia, busca a formação de maiorias parlamentares com vistas à criação de consenso que dê sustentação ao governo. Nesse cenário, Meneguello (1998) afirma que a procura de cargos no governo pelos partidos faz parte do sistema, é natural e colabora para o desenvolvimento dos próprios partidos.

Não se trata simplesmente de fisiologismo político, antes se considera que a ocupação de postos no governo pelos partidos seja parte elementar de suas necessárias funções governativas e que tal fato pode vir a colaborar para a própria organização do sistema partidário (MENEGUELLO, 1998).

Entende Victor (2015) que os incentivos do sistema de governo brasileiro direcionam os parlamentares à busca de cargos em virtude de ser o mecanismo mais eficaz para se efetivar uma atuação política relevante, em que haja a possibilidade de participar das decisões do governo. Resta, por aqui, mas não somente aqui, os motivos que explicam o alto índice de aceitação das atividades do governo junto ao parlamento. Mas, isto tem um preço, talvez baixo, possivelmente muito alto que, dentre as moedas de troca entre legislativo/executivo, certamente encontram-se as transferências voluntárias.

O presidencialismo de coalizão conta, por fim, em seu funcionamento efetivo, com a hipertrofia legislativa do Executivo, que impõe sua agenda, especialmente por meio da utilização de medidas provisórias, mas também das iniciativas legislativas privativas, dos poderes de veto total e parcial e pedidos de urgência constitucional. Os dados revelam as elevadas taxas de dominância e sucesso de que as proposições do governo gozam. Isso não seria possível não fosse a costura da coalizão majoritária, que se constrói via formação do gabinete de ministros, bem como pela negociação de outros cargos públicos. Coalizão que necessariamente deve se refletir no interior do Parlamento, lócus protagonizado por líderes que centralizam e coordenam os trabalhos legislativos, reduzindo os custos de transação para o Executivo e garantindo a coesão e a fidelidade da base de apoio do governo (VICTOR, 2015).

Espera-se que tenha ficado demonstrado que o presidencialismo de coalizão requer um Executivo forte, adotado mediante mecanismos de estímulo e controle, por parte do Presidente, da disciplina da coalizão formada, tais como o poder de agenda, a formação do gabinete de ministros. São estes alguns dos pontos que permitem que o Presidencialismo de Coalizão propicie a força necessária que um Governo/Estado requer, para governar, para ser a versão contemporânea do *Leviatã*.

3.2 O AMBIVALENTE FATOR MULTIPARTIDÁRIO.

São muitos partidos políticos existentes no Brasil. Tantos que, dispensa-se até a exposição dos números. O que isto significa do ponto de vista da relação Executivo/Legislativo? Mais ajuda ou mais atrapalha um governo a existência de vinte, 30 partidos políticos?

A atratividade exercida pelo Executivo sobre os demais atores político-partidários impede um adequado agenciamento entre governo e oposição. Isso ocorre porque a excessiva fragmentação do quadro partidário gera partidos tão fracos que se pode dizer que a cooptação deles por parte do Executivo revela-se a própria finalidade ou destinação da fundação dessas legendas, seja quem for o ocupante da presidência, PT, PSDB ou, agora, PSL, por exemplo (VICTOR, 2015).

Explica Victor (2015) que

Desse estado de coisas infere-se que não há, no presidencialismo de coalizão brasileiro, ambiente propício à competição partidária e, por conseguinte, não há mecanismo eficaz de controle da separação dos poderes, no que concerne às relações Executivo-Legislativo.

Em outras palavras, a excessiva fragmentação partidária pode induzir à formação de coalizões governativas amplíssimas, que se refletem no Parlamento e no seio das quais a força do Presidente é extrema, de forma que fica diluída a divisão maioria-minoria, ou governo-oposição, esta reduzida a manifestações simbólicas. Nesse cenário, não se propicia o funcionamento efetivo da separação dos poderes, visto que não há força ou interesse do Parlamento em controlar a atuação dominante do Executivo, bem como não há separação de partidos, por não haver ambiente, seja eleitoral, seja parlamentar, propício à competição partidária. Na medida em que é a competição entre partidos que, nas modernas democracias, catalisa o efetivo funcionamento do sistema de poderes separados, o cenário é revelador de uma situação de aproximação, por contraditório que possa parecer, entre um governo unitário e um governo formado por coalizão extremamente ampla, em razão da fragmentação do quadro partidário. Em ambas as hipóteses, a oposição é reduzida a uma atuação simbólica e pode ser levada à extinção (VICTOR, 2015, p. 1763).

Num sentido figurado, a existência de inúmeros partidos, fazendo com que alguns sejam muito frágeis e pequenos, torna, portanto Executivo e Legislativo como faces de uma mesma moeda, por assim dizer o que, por excelência, termina por impactar a função principal de cada um, qual sejam, executar as leis e elaborá-las, respectivamente. Hoje, tem-se um Executivo hipertrofiado e um Legislativo que, por vezes, se faz de executivo. Esta relação íntima entre Executivo e Legislativo é construída, não é natural, é oriunda de acordos que se estabeleceram desde as eleições até, posteriormente, quando do resultado consolidado, durante o governo.

É imprescindível o Estado brasileiro superar esta relação que não é de amor consensual, é de paixão momentânea, para não dizer outra coisa. Se Hobbes ensina que o governo há de ser forte, que são construídos outros meios para fazê-los, pois certamente existem:

(...) deve-se repensar o sistema de Governo, para que o Governo decorra da maioria parlamentar, e não o contrário. É preciso inverter a equação da democracia brasileira, ou seja, fazer com que o Governo decorra da maioria parlamentar para que ambos sejam, desde logo, responsáveis pelas políticas públicas. Do contrário, quando o Governo é estabelecido independentemente da maioria parlamentar do dia, ele precisa providenciar uma maioria de modo a legitimar suas políticas. Disso decorrem severas distorções institucionais, como experimentado recentemente (AMARAL JÚNIOR, 2009, p. 134).

O presidencialismo de coalizão não é sólido, longe disto. Conforme a parte final da citação acima, a necessidade de construção de uma maioria parlamentar pelo presidente eleito pode gerar distorções, e gera. A corrupção pode também surgir nesse cenário.

Evidente que não se pretende atribuir à engrenagem institucional toda a responsabilidade por certos desvios, pois, afinal, indivíduos os protagonizam, mas, para a análise aqui proposta, o viés institucional é o mais relevante. O escândalo do Mensalão ocorreu durante o primeiro governo do presidente Lula e seu estopim aconteceu no dia 6 de junho de 2005, quando o deputado federal Roberto Jefferson denunciou um esquema pelo qual assessores do presidente efetuavam pagamentos mensais aos congressistas em troca de votos favoráveis aos projetos do Governo.

Pagamentos de quantias específicas foram vinculados a parlamentares e seus funcionários, e esses pagamentos estavam claramente sincronizados a importantes votações nominais legislativas durante os dois primeiros anos do Governo Lula (PEREIRA; POWER; e RAILE, 2009, p. 209)

Já que no Brasil o fracionamento do sistema partidário é muito exacerbado, o presidencialismo de coalizão desenvolveu-se como mecanismo que tenta compensar esses efeitos fragmentadores com o intuito de construir a governabilidade. O cenário partidário é especialmente afetado por essa excessiva fragmentação. O Brasil possui um dos sistemas multipartidários mais fragmentados do mundo.

Particularmente, no caso, a origem do problema está no sistema eleitoral proporcional de listas abertas, consoante já exposto e dos múltiplos partidos que, do ponto de vista do Poder Executivo, essa característica do sistema partidário é positiva, por um lado, e negativa, por outro. A alta fragmentação significa elevado número de potenciais aliados para o Executivo, todavia quer dizer também baixo compromisso dos parlamentares com o programa de Governo, o qual, somado aos poucos incentivos eleitorais, denota que benefícios monetários serão persuasivos (VICTOR, 2015).

O sistema eleitoral proporcional brasileiro, principal responsável por essa fragmentação partidária, permite a excessiva representação de diversos interesses dentro do sistema. Isso aumenta o tempo e os custos das negociações que o Executivo precisa empreender com os variados atores políticos, as quais, somadas a algumas escolhas estrategicamente equivocadas, contribuem para o surgimento do cenário indutor do uso de recompensas ilegais (VICTOR, 2015, p. 1808).

Recentemente a presidente Dilma sofreu impeachment, em 2015. Também deve estar na memória do leitor que o presidente Collor também sofreu impeachment. Em 30 anos de constituição já são dois e um quase, o de Lula por conta dos escândalos do Mensalão. Sobre Collor pesaram várias acusações de corrupção. Sua coalizão era formada por apenas 3 (três) partidos: PFL, PMDB e PRN. Segundo Victor (2015) ela ocupava inicialmente 245 cadeiras (49%) da Câmara dos Deputados. Quando o PMDB abandonou o Governo no fim do primeiro ano do mandato e foi substituído pelo bloco PDS/ PPR: a coalizão foi reduzida a 144 lugares. Collor mantinha um gabinete reduzido em número de pastas e no qual 60% dos ministros eram independentes. Essa falta de interlocução com o Congresso custou caro ao presidente (PEREIRA; POWER; e RAILE, 2009, p. 215-216).

Mas Lula e sua equipe possivelmente conheciam esta história e, assim, já que a primeira coalizão do governo Lula tinha oito partidos fez com que o governo elevasse o número de pastas de 21 para 35 (VICTOR, 2015).

Foi, em termos partidários, a mais numerosa até aquele momento, sob a Constituição de 1988. A coalizão detinha 318 cadeiras na Câmara, pouco mais dos 60% necessários para a aprovação de reformas constitucionais. Vale destacar que, apesar disso, as reformas mais polêmicas (CPMF e DRU, em 2003; e CIDE, em 2004) foram aprovadas com 79% dos votos na Câmara dos Deputados (VICTOR, 2015, p. 1823).

Não precisa ser um matemático para aferir que os custos do presidencialismo de coalizão são altos, necessários à governabilidade. Sob outra análise, mais contundente, o chamado presidencialismo de coalizão, na verdade, é uma prática predatória. Do ponto de vista dos parlamentares trata-se de uma estratégia de assalto ao Executivo. E desse, de obter maioria parlamentar (LESSA, 2006, p. 215).

O problema é que chegaram a tal ponto que hoje em dia já não se sabe identificar quem, na realidade, é refém de quem. Mas, neste jogo de interesses entre Executivo e Legislativo, permeados por interesses políticos diversos, difícil precisar quem ganha, mas quem perde, não parece difícil inferir: o interesse público, a população, os filhos do solo da pátria mãe-gentil.

Segundo CLÈVE (2014, p. 493), para a teoria do Direito, majoritariamente, o presidencialismo de coalizão é doença a ser extirpada, que impede a existência de serviços

públicos eficientes, que impede a formulação de políticas públicas coerentes e adequadas, que fomenta o clientelismo, o patrimonialismo e a corrupção, que propicia que a lógica dos interesses privados invada a esfera pública, que dificulta o desenvolvimento nacional, que viola a moralidade etc.

Diante de toda votação importante, o Executivo atua cada vez mais ostensivamente, ora liberando a rodo recursos para atender às emendas orçamentárias da base aliada, ora nomeando aqui e acolá apaniguados para cargos do primeiro escalão do governo, numa tão evidente quanto invasiva política de resultados (MENDES, 2015).

Por outro lado, o tributo da vassalagem pago pelo Legislativo vem da própria descaracterização como poder independente. A par disso, com a acelerada proliferação das “legendas de aluguel” – denominação autoexplicativa e, à primeira vista, bastante adequada –, o esmagamento da oposição parece ser favas contadas (MENDES, 2015). O multipartidarismo faz com que não exista, na prática, oposição ao governo no parlamento pois, presidencialismo de coalizção é, fundamentalmente, pragmatismo e oportunismo, embora sempre flerte com a instabilidade.

Ademais, é também o presidencialismo de coalizção um incentivo à fragmentação ainda maior do quadro partidário, não bastasse o sistema eleitoral proporcional, em razão do incentivo que representa à criação de partidos pequenos, cujos dirigentes apenas buscam beneficiar-se de fatias do bolo de recursos públicos: “Os pequenos partidos (...) em geral não têm fé política. Como não se sentem elevados e sustentados por grandes objetivos, seu caráter é marcado por um egoísmo que se manifesta ostensivamente em cada um de seus atos (MENDES, 2015).

3.3 GOVERNO BRASILEIRO 2009-2015

A vitória do pleito eleitoral para presidente que alçou ao Palácio do Planalto, a então pouco conhecida Dilma Rousseff na eleição de outubro de 2010, mostrou a vigência e garantiu por pelo menos mais quatro anos a extensão do lulismo (SINGER, 2012).

Candidata sem passado nas urnas, indicada por Lula por ser a sua principal auxiliar no Executivo, obteve 47% dos votos válidos no primeiro turno e 56% no segundo, emulando a votação de Lula em 2002 (47% e 61%, respectivamente no primeiro e no segundo turno) e em 2006 (49% no primeiro turno e 61% no segundo). A hipótese de que tenha se gerado maioria estável, determinante de ciclo longo na política brasileira, passou pelo primeiro teste de realidade. Não só por repetir as mesmas proporções pela terceira vez em seguida, como em função do comportamento diferenciado dos mais pobres e do Nordeste, que reproduziu o esquema social e regionalmente polarizado de

2006, o pleito de 2010 denotou a vitalidade do lulismo (SINGER, 2012, p. 100).

Constatou-se que a vitória de Dilma teve como fator decisório, certamente, a região nordeste, onde deteve ampla margem de votos sobre seu concorrente no segundo turno eleitoral, o então candidato pelo PSDB, José Serra.

O que realmente decidiu a eleição foi o fato de Dilma ter tido mais de quarenta pontos percentuais de diferença sobre Serra no Nordeste! Note-se que, dos 12 milhões de votos que separaram Dilma de Serra no segundo turno, 11 milhões vieram do Nordeste, tendo o PSDB vencido no Sul e no Centro-Oeste (diferença compensada pelos votos lulistas no Norte, que deram a Dilma ali supremacia de catorze pontos percentuais) (SINGER, 2012, p. 103).

A discriminação regional confirma que o lulismo, ou meramente o governo PT (pois aos propósitos deste trabalho prescinde-se a discussão sobre o conceito de lulismo), fincou raízes nas regiões pobres do Brasil (Norte e Nordeste). Assim, se é verdade que o resultado em favor de Dilma não teria sido possível sem contar com alguma representatividade em todos os locais, e em particular junto aos pobres de todas as regiões, a força do lulismo no Nordeste mostrou-se esmagadora (SINGER, 2012).

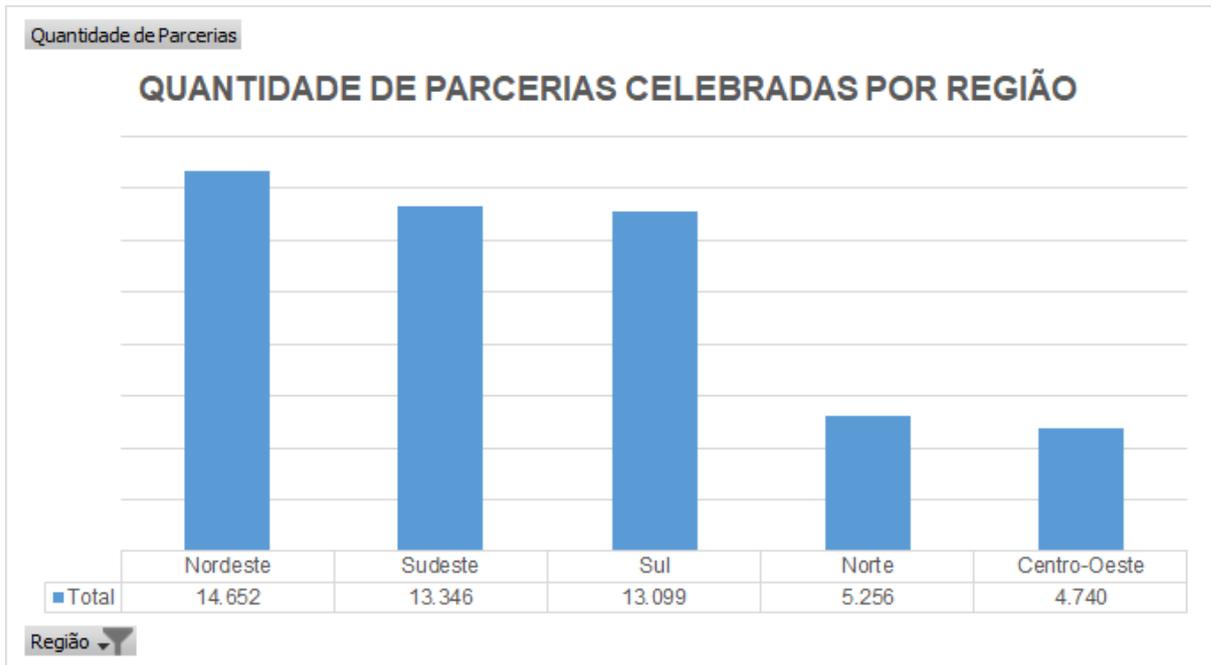
Dados coletados demonstram que as Transferências Voluntárias durante o período de 2009 a 2015 foram majoritariamente empregadas na Região Nordeste, demonstrando que tais mecanismos de repasse de recursos deram sua contribuição à agenda do Partido dos Trabalhadores.

Tabela 5 – Quantidade e Valor das Transferências Voluntárias (2009 a 2015) por Região.

Região	Quantidade de Parcerias	Valor de Repasse Pactuado
Nordeste	14.652	R\$ 15.345.455.180,00
Sudeste	13.346	R\$ 9.190.203.262,00
Sul	13.099	R\$ 5.684.953.284,00
Norte	5.256	R\$ 4.966.293.250,00
Centro-Oeste	4.740	R\$ 4.128.700.133,00
Total Geral	51.093	R\$ 39.315.605.109,00

Fonte: Painel Transferências Abertas. Elaboração própria.

Gráfico 16 – Quantidade de Parcerias Celebradas por Região entre 2009 e 2015.

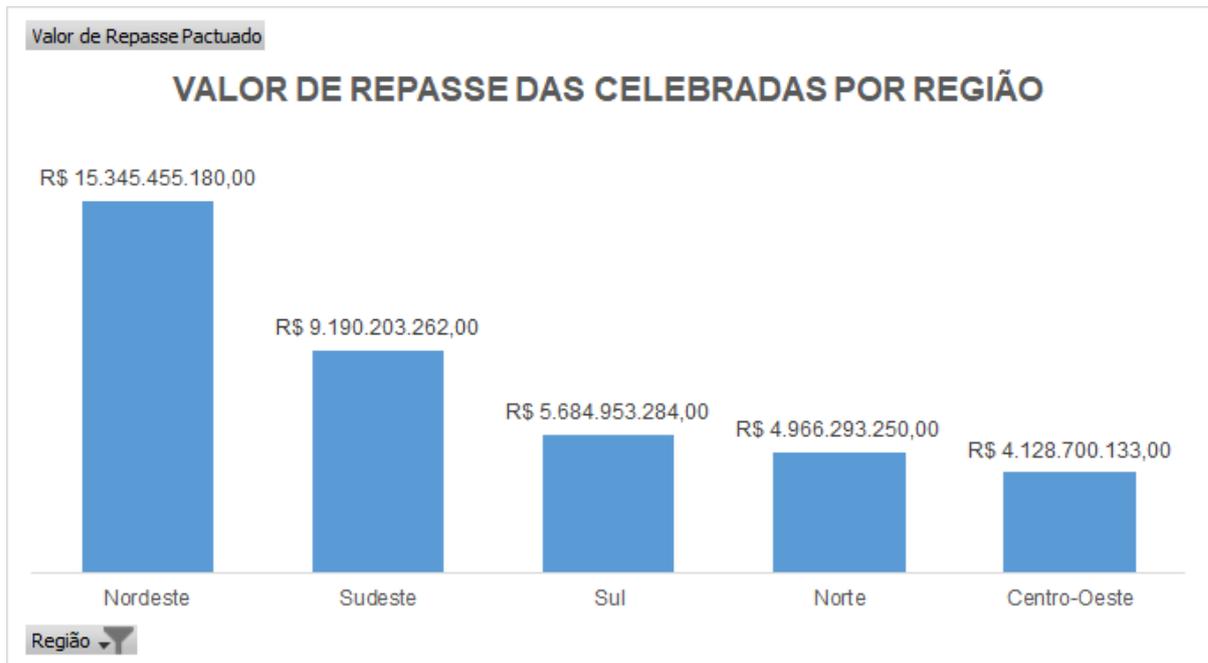


Fonte: Painel Transferências Abertas. Elaboração própria.

Os dados demonstram possível intenção de se conciliar as demandas por descentralização de recursos, ligada à maior eficiência que a sociedade requer do Poder Público, com a necessidade de uma efetivação do governo central no sentido reduzir o abismo estrutural que divide o Brasil em dois países: um rico (sul e sudeste) e um pobre (especialmente norte e nordeste).

Até que se equacione a questão das desigualdades, o Brasil estará, inevitavelmente, mergulhado no conflito entre regiões. Somente após atingido um equilíbrio mínimo, estará a Federação preparada para agir de forma harmônica. (ALMEIDA, 2008).

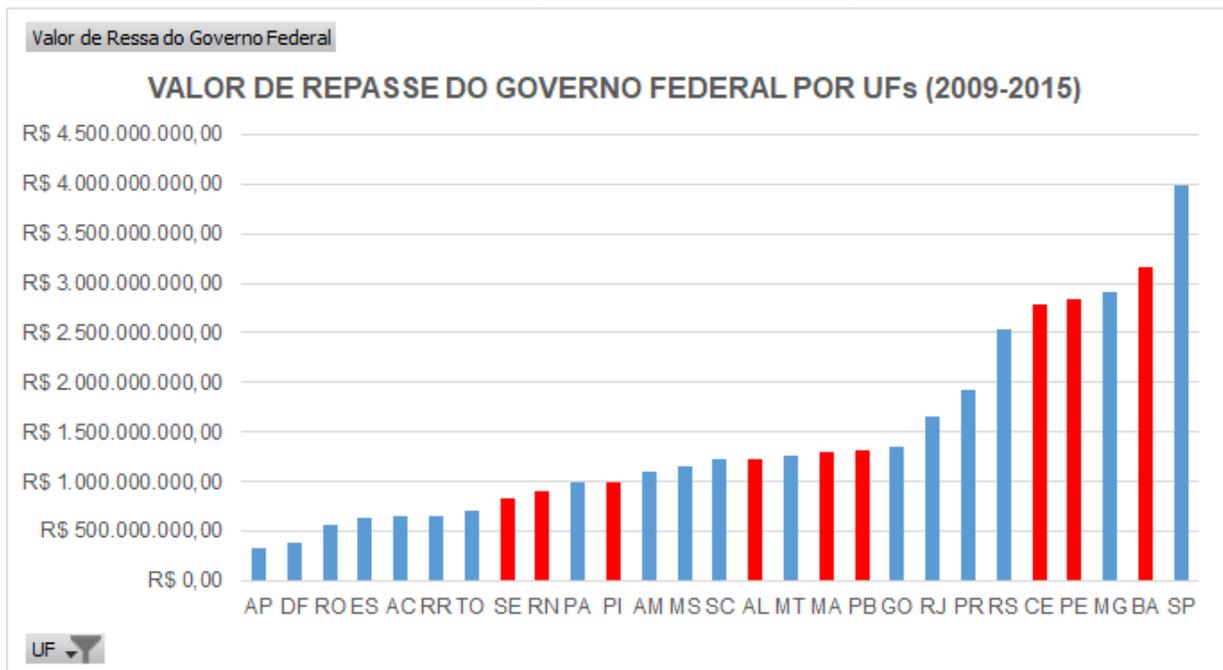
Gráfico 17 – Valor Total de Repasse do Governo Federal de Parcerias Celebradas por Região entre 2009 e 2015.



Fonte: Painel Transferências Abertas. Elaboração própria.

A região Nordeste não foi só aquela que mais celebrou parcerias, como foi também a que conseguiu celebrar parcerias que somaram o maior montante de recursos, superior a 15 bilhões de reais, o que equivale a 39% do montante celebrado no período que correspondeu a mais de 39 bilhões de reais.

Gráfico 18 – Valor de Repasse do Governo Federal por Estados.

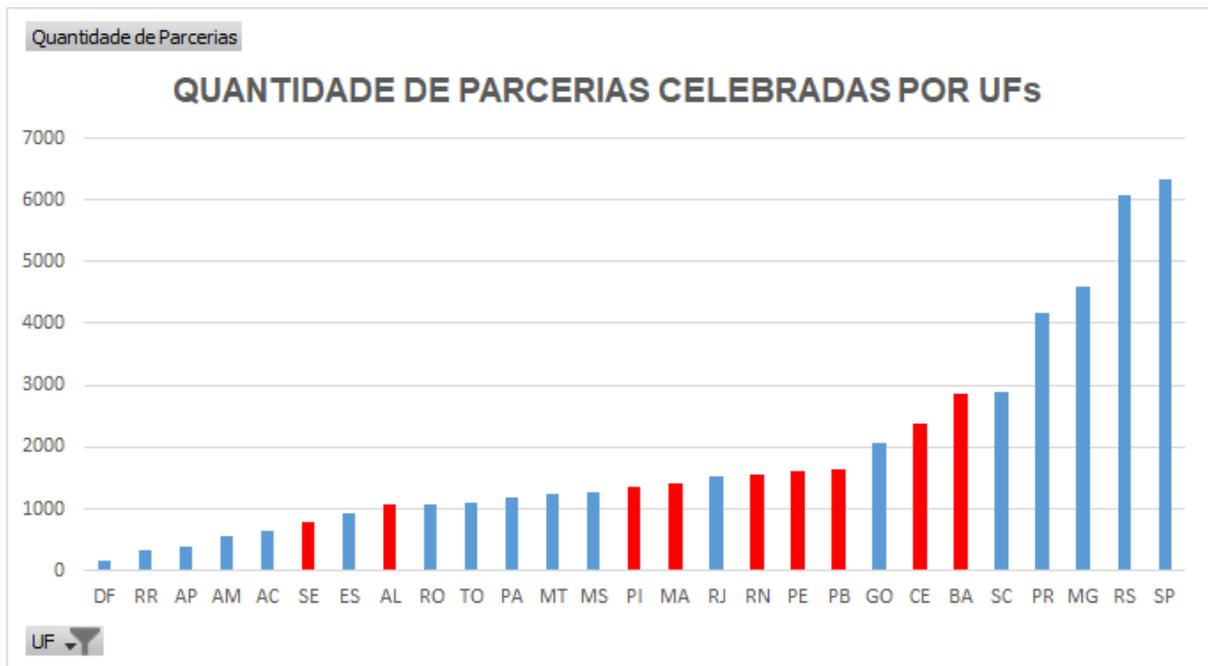


Fonte: Painel Transferências Abertas. Elaboração própria.

Embora a região nordeste congregue os estados mais pobres do Brasil, nota-se que todos os seus Estados se sobressaíram para efeito das transferências voluntárias. Inclusive, dos 7 (Estados) que menos captaram nenhum é da Região Nordeste e, dos 5 (cinco) que mais captaram, 3 (três) são: Ceará, Pernambuco e Bahia.

No gráfico a seguir nota-se que a preponderância dos Estados do Nordeste diminuí na perspectiva da quantidade de parcerias celebradas. Possivelmente a enorme burocracia existente para efeito do estabelecimento de convênios é um dos fatores que explicam isto.

Gráfico 19 – Quantidade de Parcerias Celebradas por Estados.



Fonte: Painel Transferências Abertas. Elaboração própria.

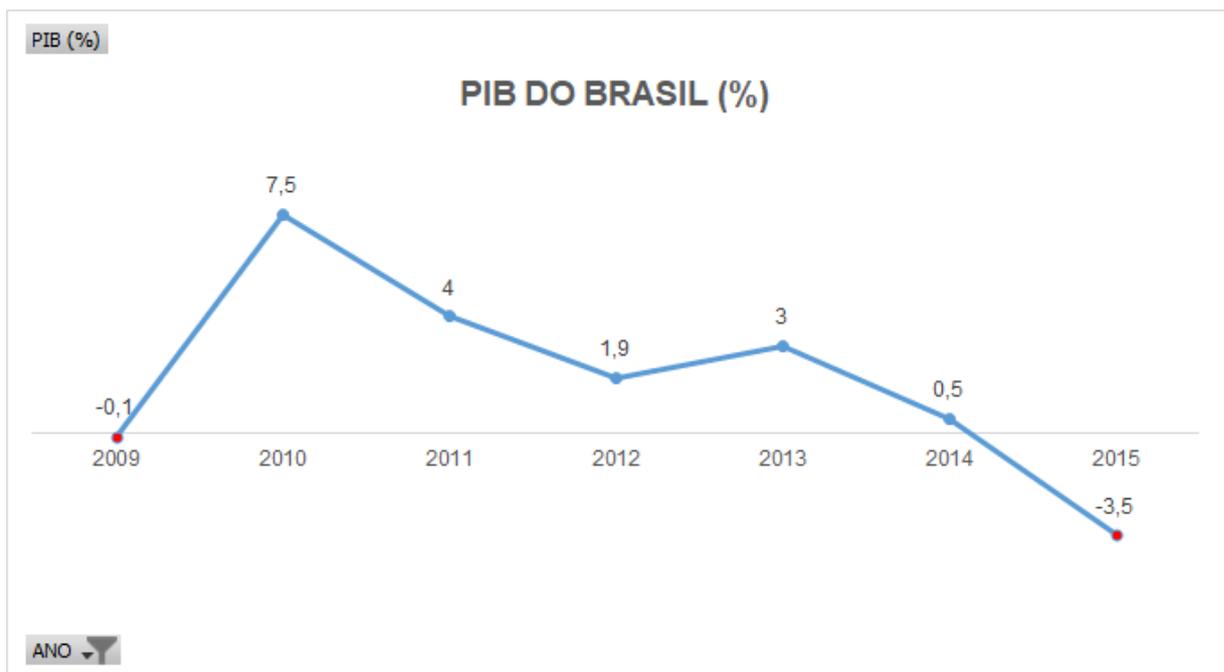
É fato que a economia do Brasil oscilou significativa durante o período objeto deste trabalho (2009-2015). Na primeira parte, após período de turbulência pontuado por crises no final dos anos 90 a economia mundial voltou a crescer. A expansão econômica mundial pulou de 2,8% em 2002 para 5,1% em 2006. Além do “vento a favor” representado pelo crescimento mundial, houve o *boom* do preço das *commodities*, que não acontecia havia vinte anos (LIBÂNIO, 2008). De acordo com LIBÂNIO (2008), utilizando dados da Unctad de 2007, as *commodities* tiveram valorização média de 89% no período 2002 a 2006.

Para o Brasil, forte produtor de leque diversificado de *commodities*, a exemplo de soja, açúcar, álcool, minério de ferro, petróleo, carne, laranja etc., o ciclo expansivo acompanhado da valorização dos produtos exportados foi “uma grande sorte”, pois ajudou a puxar a economia para cima, apesar das políticas contracionistas adotadas no primeiro mandato de Lula, sobretudo até 2005 (BRESSER-PEREIRA, 2010).

Segundo SINGER (2012), argumenta-se que na realidade, para além das urnas, o período de governo do PT seria puro reflexo de situação internacional favorável, que se extinguiria com a sua desapareição. As vitórias eleitorais seriam decorrentes do sucesso da economia e este não passaria de efeito conjuntural da expansão capitalista.

Sorte, acaso, competência, indiferente para efeitos deste trabalho. Válido demonstrar que os montantes de transferências voluntárias celebradas acompanharam – ainda que não proporcionalmente – o resultado do PIB Brasileiro. Exceção ao ano de 2009, onde o PIB foi negativo (-0,1) e corresponde ao ano do maior número de celebrações de transferências voluntárias, ademais, a medida que o PIB caiu também diminuiu o número de transferências voluntárias celebradas. Veja nos próximos dois gráficos. Em 2013, o PIB subiu – se comparado a 2012 – e o número de transferências voluntárias movimentou-se da mesma forma.

Gráfico 20 – Percentual do PIB do Brasil 2009-2015.



Fonte: IBGE. Elaboração Própria.

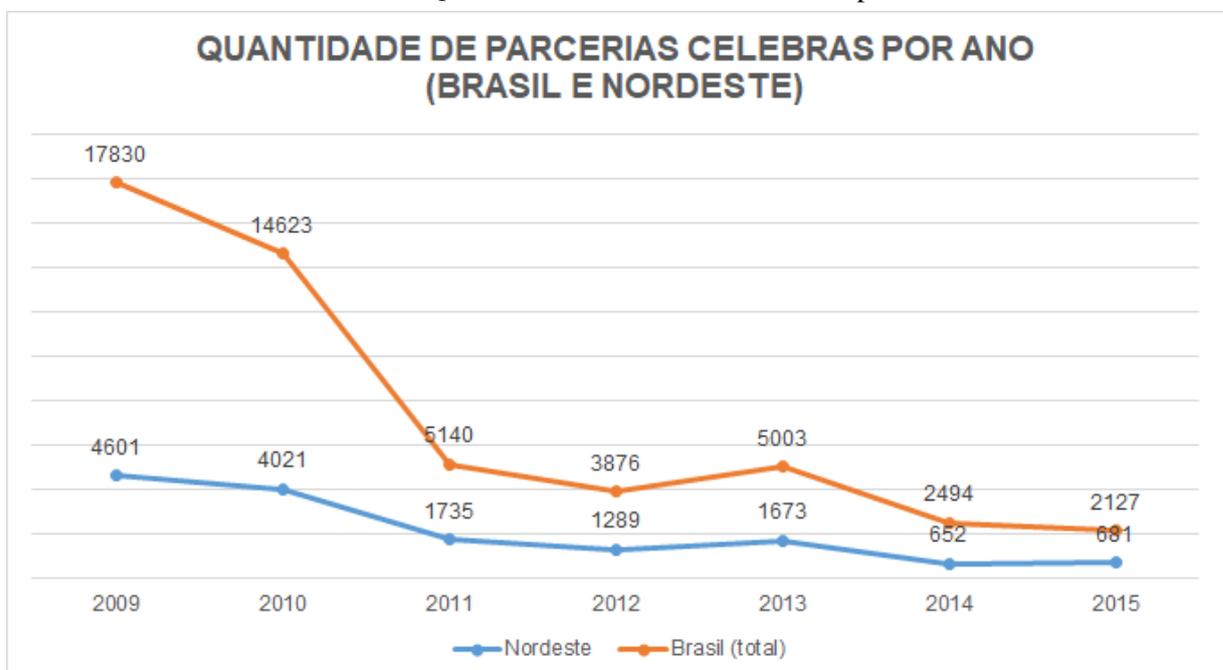
Gráfico 21 – Quantidade de Parcerias Celebradas por Ano.



Fonte: Painel Transferências Abertas. Elaboração própria.

Abaixo, inclui-se o Nordeste no gráfico e percebe-se que, as celebrações na região acompanharam o movimento ocorrido no âmbito nacional, ou seja, à medida que reduziu-se o número de celebrações no país, reduziu-se o número no nordeste.

Gráfico 22 – Quantidade de Parcerias Celebradas por Ano.



Fonte: Painel Transferências Abertas. Elaboração própria.

Infelizmente, pelo fato de as transferências voluntárias antes de 2008 não possuírem sistema informatizado, inexistente a possibilidade de comparação com anos anteriores. Fica, então, a constatação surpreendente de que o Nordeste foi a região mais beneficiada com

Transferências Voluntárias no período de análise, o que demonstra, indubitavelmente, o olhar do governo para a questão da desigualdade que tem naquela região seu maior expoente em múltiplos fatores. Surpreendente porque a região Nordeste detém os Estados e Municípios mais pobres do país e, como visto no capítulo 1, a burocracia existente para consecução de transferências voluntárias é enorme.

Fator importante no desenvolvimento de políticas públicas, certamente as transferências voluntárias tem dado sua contribuição. Suficiente? Possivelmente não, até mesmo pelo seu caráter focalista.

Numa esfera ampla, as transferências voluntárias reforçam a redução da desigualdade ocorrida nos governos PT, porem “insuficientes para tirar o país do quadrante em que estão as nações mais desiguais do mundo.” (SINGER, 2012, p. 109).

O mesmo autor explica que

O Brasil permaneceu parado num escalão elevadíssimo de desigualdade, por momentos o mais alto do mundo, durante cerca de duas décadas, desde o fim dos anos 1970 até o começo dos anos 2000. A herança da brutal desigualdade legada pelo século XX foi desembocar no governo Lula, com os 10% mais ricos se apropriando de quase 50% da riqueza e deixando aos 40% mais pobres apenas 8%. A desigualdade “atravessou impassível o regime militar, governos democraticamente eleitos e incontáveis laboratórios de política econômica, além de internacionais”[...] (SINGER, 2012, p. 109).

Sem entrar no mérito se o que foi feito foi pouco ou muito, filia-se aqui com o entendimento de que não foi pífio o acontecido no Brasil durante o Governo PT. O problema é que

As condições brasileiras no início do século XXI eram parecidas com as da Inglaterra de cem anos antes, num bom exemplo empírico de atraso histórico. Devido ao retardo secular do Brasil, havia a expectativa de que um presidente eleito por partido de orientação socialista tomasse medidas para provocar rápida contração do fosso social, mesmo que ao preço de haver confronto político (SINGER, 2012, p. 109).

Fato é que o Brasil necessitava de uma “intensa redistribuição de renda num país obscenamente desigual” (OLIVEIRA, 2010, p. 211). Na origem do PT o partido demonstrava estar destinado a produzir transformações estruturais no Brasil, um “reformismo forte”, mas na prática o que se deu foi um “reformismo fraco” (SINGER, 2012).

De forma meramente elucidativa, o autor utiliza o Governo de Salvador Allende, no Chile, comparativamente ao período do Governo PT no Brasil, especialmente os dois primeiros mandatos do Governo Lula.

Note-se que o reformismo forte de Salvador Allende no Chile fez no primeiro ano de governo o que o reformismo fraco demorou dez anos para fazer no Brasil: aumentar o salário mínimo em quase 70%. A decalagem entre o reformismo forte e o reformismo fraco, a saber, o grau de concentração no tempo de mudanças essenciais, fica visível nesse exemplo. Para atingir o valor do Dieese, meta do Sion, o reformismo fraco adotado no Brasil levará ao menos duas décadas (SINGER, 2012, p. 112).

3.4 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS: REFORMISMO FRACO, HEGEMONIA AS AVESSAS, PEQUENA POLÍTICA E GOVERNABILIDADE

Existem três características principais no delineamento da situação atual do sistema partidário brasileiro, segundo Kinzo (1998): o baixo nível da consolidação, a fragilidade sistêmica e o elevado grau de fragmentação. Por baixo nível de consolidação entenda-se que os componentes principais do sistema partidário ainda não se encontram completamente definidos. A fragilidade sistêmica decorre, em grande parte, da própria falta de consolidação. Dentre os principais sinais de fragilidade destaca-se o baixo índice de identificação dos eleitores com os partidos. Quanto à fragmentação, a autora ressalta que, em 1998, 20 partidos possuíam representação no Congresso Nacional, mas, somente oito deles tinham algum peso apreciável no jogo político e nenhum deles detinha representação superior a 21% das cadeiras, o que tornava impossível a obtenção de qualquer maioria sem recorrer a coligações.

O Brasil viveu uma situação paradoxal com a chegada ao poder de Luiz Inácio Lula da Silva, visto que a classe trabalhadora governava mediante o Partido dos Trabalhadores, o PT, um programa de governo vinculado aos interesses da grande burguesia (OLIVEIRA; BRAGA; RIZEK, 2010). A este singular fato Oliveira (2010) teorizou como *hegemonia às avessas*.

[...] no momento em que a “direção intelectual e moral” da sociedade brasileira parecia deslocar-se no sentido das classes subalternas, tendo no comando do aparato de Estado a burocracia sindical oriunda do “novo sindicalismo”, a ordem burguesa mostrava-se mais robusta do que nunca. A esse curioso fenômeno em que parte “dos de baixo” dirige o Estado por intermédio do programa “dos de cima” Chico chamou “hegemonia às avessas”.

Eis a tal “hegemonia às avessas”: vitórias políticas, intelectuais e morais “dos de baixo” fortalecem dialeticamente as relações sociais de exploração em benefício “dos de cima”. (OLIVEIRA; BRAGA; RIZEK, 2010, p. 9)

Objetivando contribuir na compreensão deste paradoxo foi que Coutinho (2010) apresentou num ensaio a ideia de que poderíamos estar vivendo - naquele contexto e, por que não hoje -, uma *hegemonia da pequena política*. Inspirado em Gramsci, afirmou prevalecer no Brasil práticas ascendentes constituintes de meras técnicas destinadas à obtenção de maiorias parlamentares, o que limitava o horizonte estratégico da política, visto que a *grande política* é

reduzida ao princípio da luta pela manutenção da atual estrutura social e política, secundarizando a possibilidade de fundação de um novo Estado capaz de subverter as atuais superestruturas.

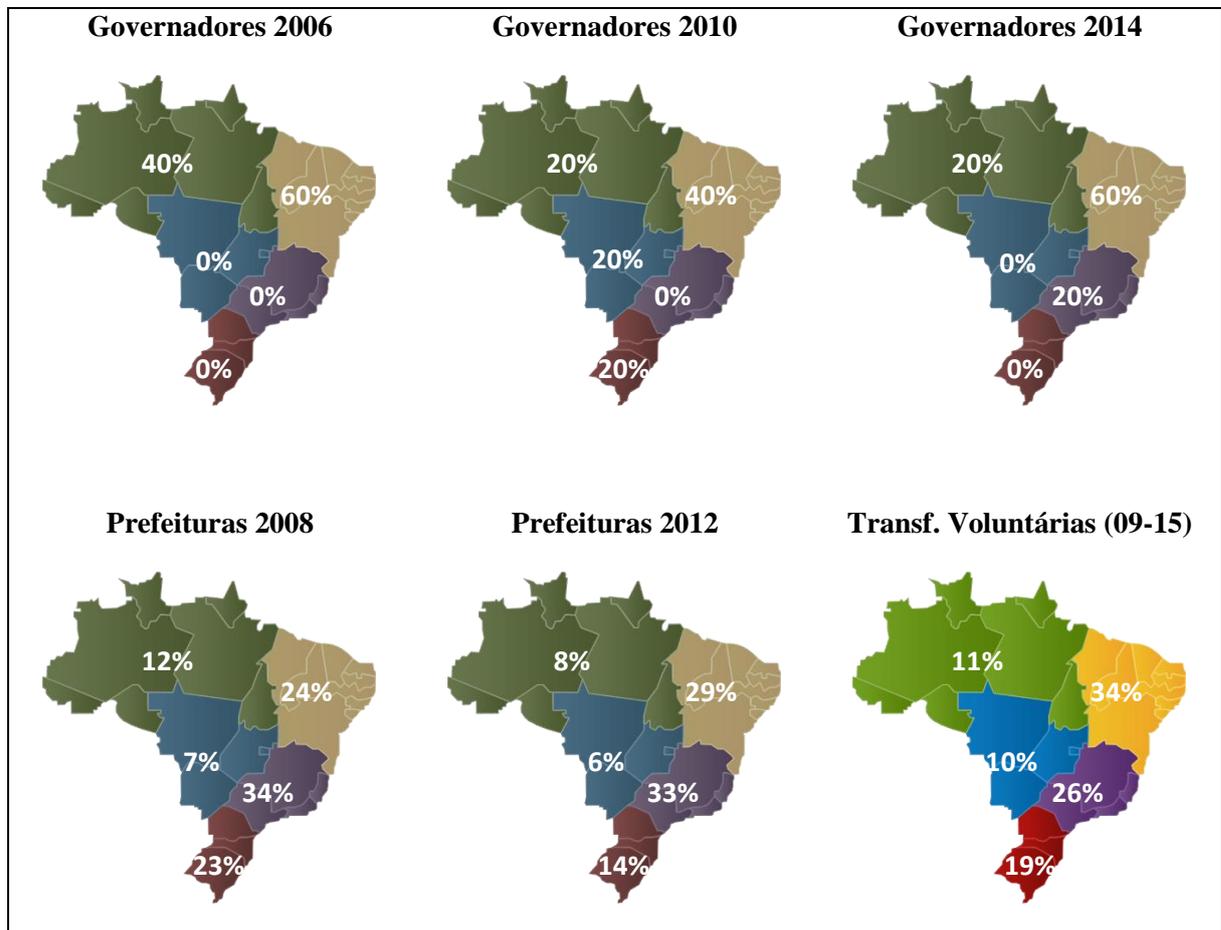
A síntese de Coutinho (2010) foi a de que ao incorporar as regras do jogo parlamentar o PT, inevitavelmente, renunciou a todo o projeto de transformação. No mesmo sentido, só que constituindo uma crítica mais vulgar e ácida, é que o candidato derrotado à presidência da república pelo PSDB nas eleições de 2014, Aécio Neves, constantemente dizia que o PT havia implementado um “projeto de poder”.

Dados empíricos coletados demonstram a aparência do fenômeno das transferências voluntárias e, valendo-se das teorias da *hegemonia às avessas* e da *hegemonia da pequena política*, constata-se: as transferências voluntárias podem estar sendo utilizadas como instrumento para manutenção da hegemonia da pequena política, seja para efeito de constituição de maiorias parlamentares, seja para um “projeto de poder”, seja para outros interesses quaisquer, ainda opacos.

Implícita na hipótese levantada - e, sobretudo, na teoria da *hegemonia da pequena política* -, insere-se a forte relação existente entre os poderes executivo e legislativo, pois, conforme já exposto, as transferências discricionárias são operacionalizadas basicamente pelo poder executivo, enquanto os interesses parlamentares percorrem o legislativo. Cabe explicitar, então, como é que as transferências discricionárias podem impactar interesses do executivo no intuito de constituir maiorias parlamentares de seu interesse.

O gráfico abaixo demonstra o desempenho do Partido dos Trabalhadores nos pleitos eleitorais que ocorrem durante o período de incidência do banco de dados desta pesquisa, ou seja, de 2009 e 2015. Considerados os pleitos eleitorais para Governos Estaduais e Municipais é na região Nordeste que o PT teve maior sucesso eleitoral. Considerando todos os seus Governadores eleitos em 2014, 60% foram nesta região durante as eleições de 2014. Se consideradas apenas as duas eleições municipais, de 2008 e 2012, a região onde o PT elegeu o maior número de prefeitos foi a região sudeste. O último mapa do Brasil demonstra que as transferências voluntárias realizadas por Ministérios que estiveram sob a gestão do PT estabeleceram maior quantitativo de parcerias nas regiões em que obteve maior êxito eleitoral.

Gráfico 23 – Desempenho Eleitoral do PT e Transferências Voluntárias de Ministérios com Ministros do PT.

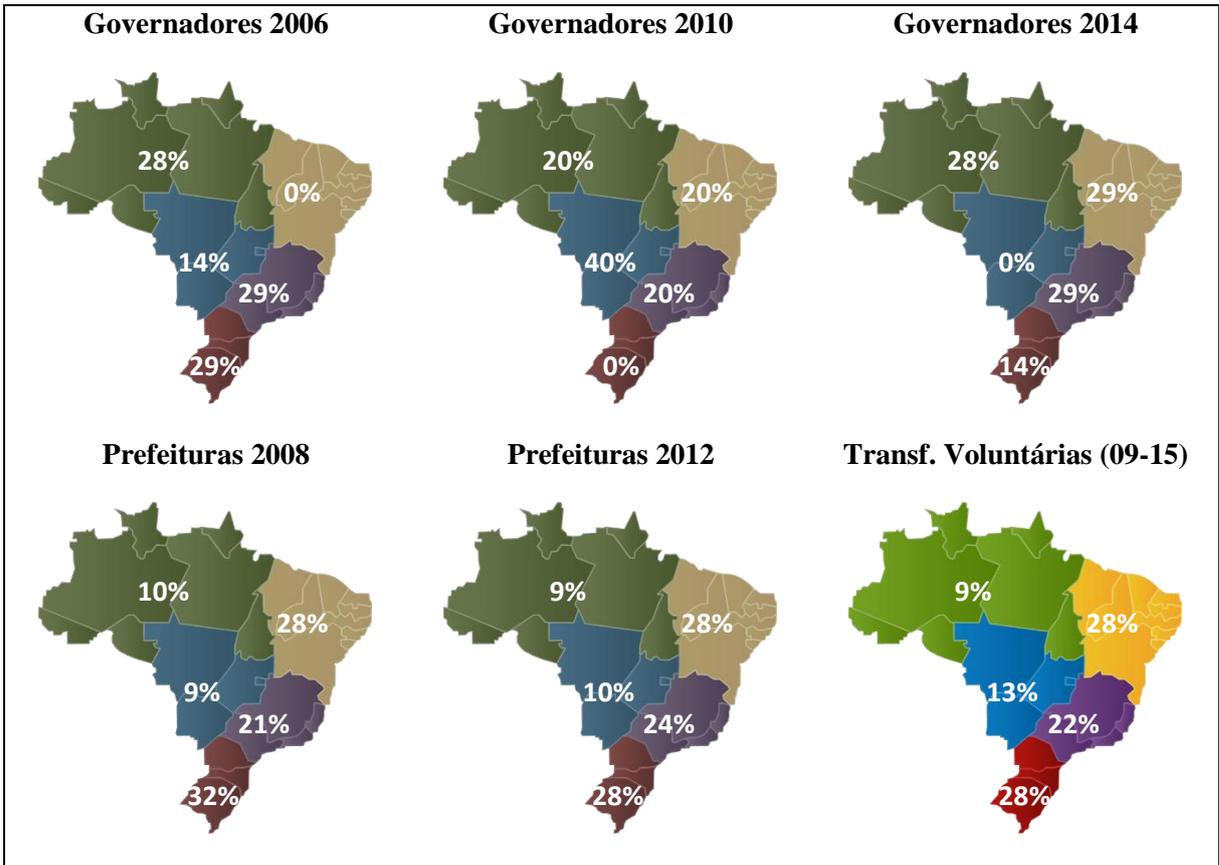


Fonte: Painel Transferências Abertas e TSE. Elaboração própria.

Fenômeno coincidente ocorreu ao analisarmos as descentralizações de recursos realizadas por Ministérios que estiveram sob o comando do PMDB²⁵. Tal partido obteve desempenho mais expressivo que o PT nas eleições da região Sul e a quantidade de transferências voluntárias acompanharam tal característica: ministérios do PMDB celebraram 28% de suas parcerias com prefeituras municipais e governos estaduais desta região, muito embora a região contemple respectivamente 21% e 11% respectivamente de governos.

²⁵ Em algum período da pesquisa estiveram sob ministros filiados ao PMDB: o Ministério da Saúde, o Ministério do Turismo, o Ministério da Integração Nacional e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; além de outros órgãos concedentes (autarquias federais).

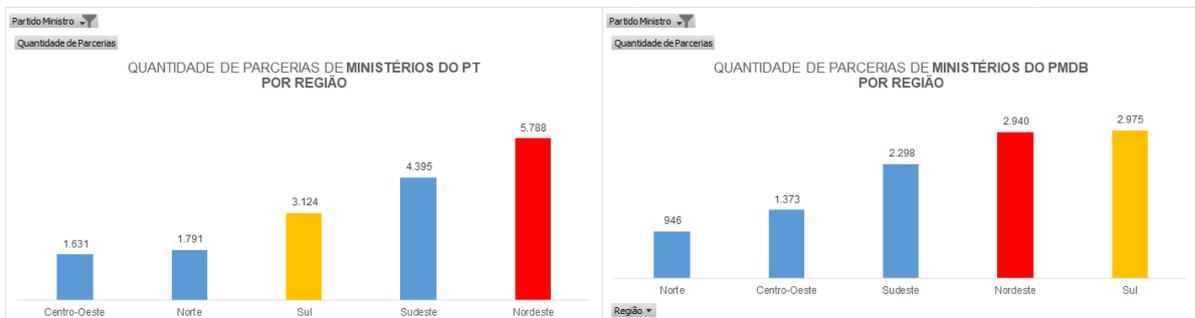
Gráfico 24 – Desempenho Eleitoral do PMDB e Transferências Voluntárias de Ministérios com Ministros do PMDB.



Fonte: Painel Transferências Abertas e TSE. Elaboração própria.

Abaixo, lado a lado, gráfico que demonstra a inversão da quantidade de parcerias celebradas por ministérios comandados pelo PT e pelo PMDB durante os anos de 2009 a 2015. Muito possível, portanto, que o desempenho eleitoral nas regiões do país determine direcionamento na descentralização dos recursos, assim como a recíproca pode ser também verdadeira.

Gráfico 25 – Quantidade de Parcerias Celebradas por Ministério do PT e do PMDB por região.



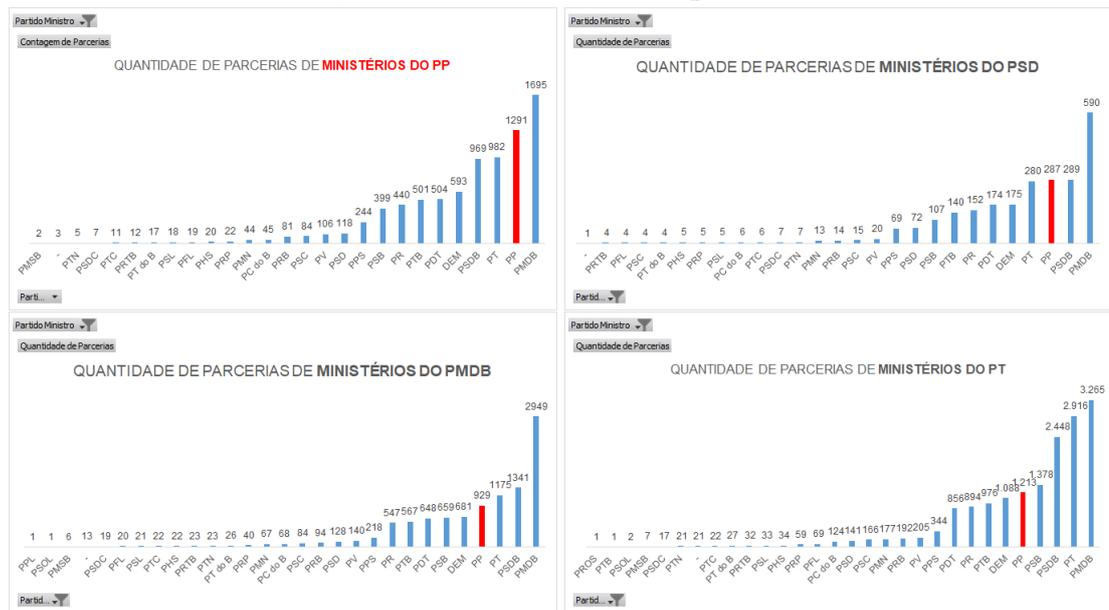
Fonte: Painel Transferências Abertas e TSE. Elaboração própria.

Mas durante o período de análise não somente com PT e PMDB foram distribuídos os Ministérios. Os partidos PC do B, PP, PRB e PSD também estiveram à frente de algum

ministério, em algum período. Considerando que o PC do B esteve à frente somente do Ministério do Esporte, a análise da atuação deste partido restará consignada no capítulo 4 desta dissertação que discute exclusivamente aquela pasta.

O gráfico abaixo elucida como foram estabelecidas mais parcerias com prefeituras e governos estaduais do Partido Progressista por Ministérios que foram comandados pelo PP se comparados a Ministérios comandados por PT, PMDB ou PSD.

Gráfico 26 – Quantidade de Parcerias do PP por Ministérios.

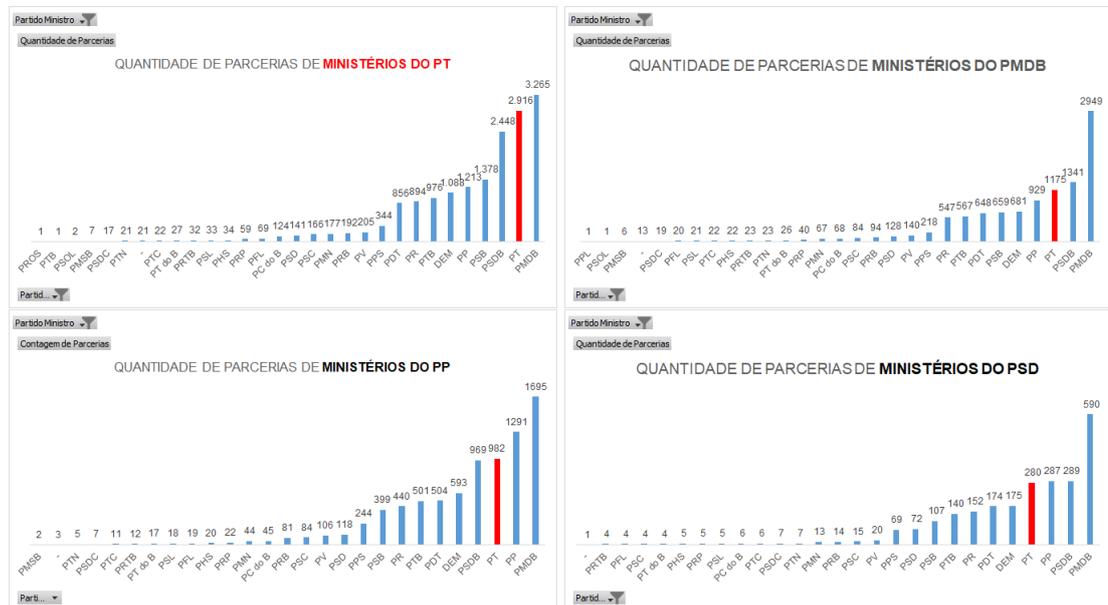


Fonte: Painel Transferências Abertas e TSE. Elaboração própria.

Ou seja, viu-se que prefeituras e governos estaduais comandados pelo PP representaram o 5º maior quantitativo de parcerias quando os Ministérios eram comandados pelo PT, 4º quando o PMDB, 3º quando o PSD e chegando a 2º quando os ministérios tiveram à frente o próprio Partido Progressista. Destaca-se a “grandeza” do PP nas eleições municipais para efeito de dar maior significado ao gráfico acima. Nas eleições de 2008, o PP foi o 4º partido que mais elegeu prefeitos e na de 2012 foi o 5º. Parece, portanto, que ter à frente de um ministério um membro do partido impulsiona o estabelecimento de parcerias: nos ministérios do PP o partido celebrou parcerias em número maior do que, inclusive, com prefeituras e governos estaduais do PT, partido do governo e de maior “grandeza” que o PP nas eleições municipais e estaduais.

Dentre os partidos, o PT foi aquele quem mais esteve à frente de Ministérios, em quantidade e período. O gráfico seguinte mostra que o Partido dos Trabalhadores também se valeu do Executivo para interesses políticos partidários.

Gráfico 27 – Quantidade de Parcerias do PT por Ministérios.



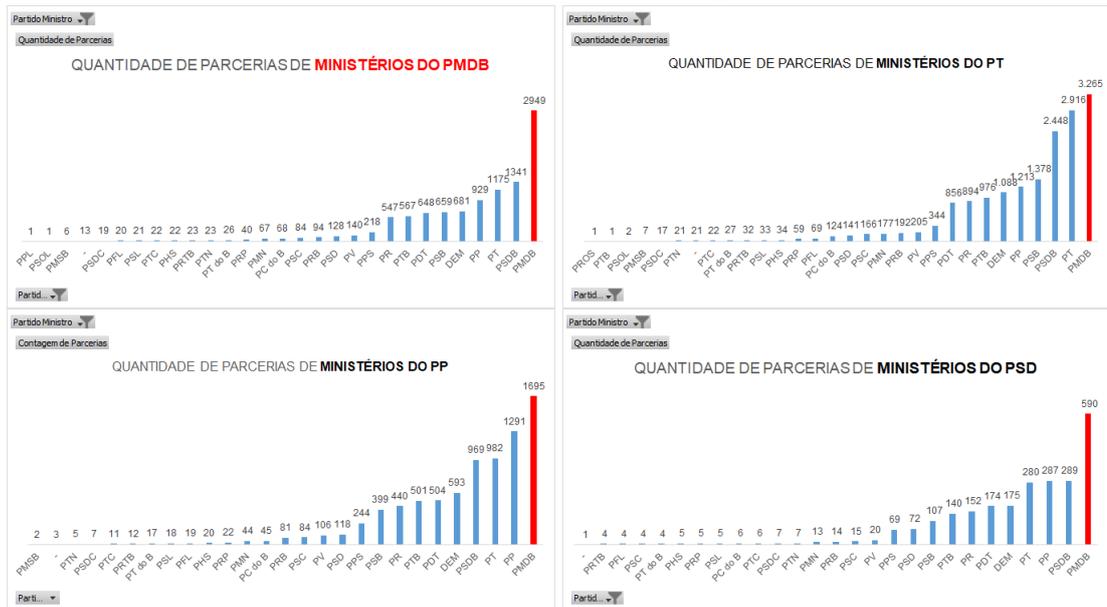
Fonte: Painel Transferências Abertas e TSE. Elaboração própria.

Os ministérios comandados pelo PT foram aqueles por meio dos quais prefeituras municipais e governos estaduais mais conveniaram com a União, ficando em 2º lugar, muito próximo, inclusive, do resultado do PMDB ao qual o PT correspondia a apenas 46% do pleito eleitoral municipal de 2008 e 63% no de 2012. Quando os Ministérios tiveram à frente o PMDB e o PP as prefeituras e governos estaduais do PT ocuparam a 3ª posição e a 4ª posição nos ministérios governados pelo PSD.

Já Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, atualmente denominado apenas MDB (sem o “P”), apesar de nunca ter eleito nenhum presidente da república, é o partido que contém o maior número de filiados no Brasil²⁶. Durante as eleições municipais de 2008 e 2012 foi o partido que elegeu o maior número de prefeitos, 1205 e 1037, respectivamente, 66% e 68% a mais que o segundo colocado, o PSDB.

²⁶ Informação disponível em [https://pt.wikipedia.org/wiki/Movimento_Democr%C3%A1tico_Brasileiro_\(1980\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/Movimento_Democr%C3%A1tico_Brasileiro_(1980)). Acessado em 20/11/2018.

Gráfico 28 – Quantidade de Parcerias do PMDB por Ministérios.



Especialmente devido a sua grandeza que as prefeituras e governos estaduais do PMDB alcançaram o primeiro lugar no número de parcerias estabelecidas com a União, independente se o partido político à frente da Pasta fosse o PT, PP PSD ou o próprio PMDB. Contudo, chama atenção o fato de que foi nos Ministérios chefiados pelo PMDB que o partido obteve a maior preponderância sobre o segundo colado, que foi de 2,19 vezes. Nos ministérios comandados pelo PSD este número foi de 2,04; nos comandados pelo PP 1,31; chegando a apenas 1,113 naqueles aos quais o PT esteve à frente.

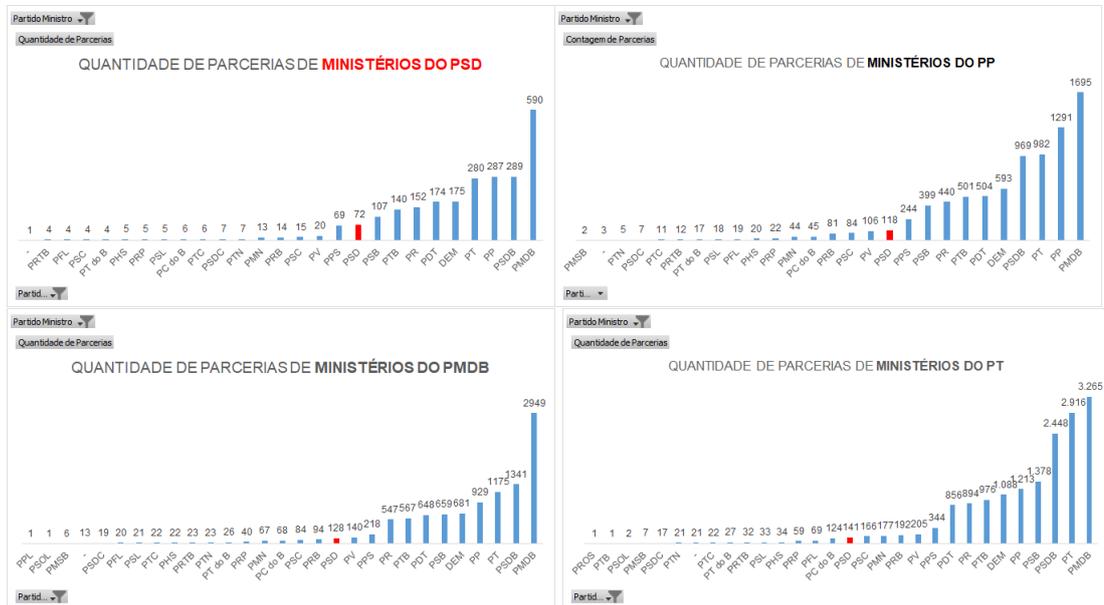
Abaixo gráfico demonstra o desempenho do PSD. O Partido Social Democrático é, dentre os 4 (quatro) aqui analisados (PSD, PP, PMDB e PT), indubitavelmente, o que contém a menor trajetória política. O partido foi concebido a partir de políticos dissidentes do partido Democratas, do Partido Progressista, do PSDB, entre outros. Teve seu nome escolhido em homenagem ao ex-presidente da República Juscelino Kubitschek, filiado ao homônimo Partido Social Democrático, que existiu entre 1945 e 1965²⁷. O partido estreou em eleições em 2012 e debutou sendo o quarto que mais conseguiu eleger prefeitos, no total de 503 cidades, ficando atrás apenas de PMDB (1037), PSDB (712) e PT (659).

Realizado o mesmo cruzamento de dados que se fez com o Partido Progressista, notou-se que prefeituras e governos estaduais governados pelo PSD ficaram na 15ª posição na quantidade de parcerias celebradas por ministérios comandados pelo PT; 12ª quando

²⁷ Retirado de [https://pt.wikipedia.org/wiki/Partido_Social_Democr%C3%A1tico_\(2011\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/Partido_Social_Democr%C3%A1tico_(2011)). Acessado em 20/11/2018,

comandados pelo PMDB, 11ª posição quando comandados pelo PP e 10ª posição quando comandados pelo PSD.

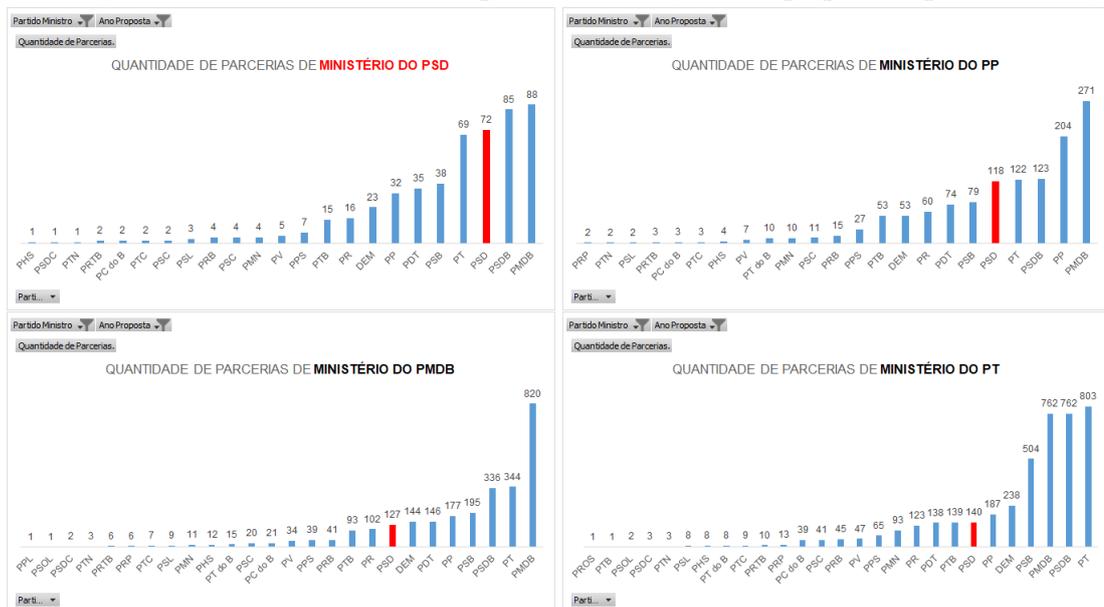
Gráfico 29 – Quantidade de Parcerias do PSD por Ministérios.



Fonte: Painel Transferências Abertas e TSE. Elaboração própria.

O leitor pode ser induzido a pensar que a ocorrência do “fisiologismo político-partidário” possa ter sido menor no âmbito do PSD, muito embora o Ministério do qual prefeituras e governos de estado do PSD mais conveniaram foi aquele que esteve sob a batuta do próprio partido. Ocorre que, o PSD surge no cenário político pela primeira vez nas eleições municipais de 2012 e, assim, faz-se coerente apresentar recorte dos dados a partir deste ano.

Gráfico 30 – Quantidade de Parcerias do PSD por Ministérios (somente propostas a partir de 2012).



Fonte: Painel Transferências Abertas e TSE. Elaboração própria.

Bingo! Desmitificada a questão. O mesmo *modus operandis* prevalece. Prefeituras municipais e governos estaduais do PSD ocuparam a 8ª posição dos Ministérios em que estiveram à frente políticos do PMDB, 7ª com Ministérios do PT, 5ª nos Ministérios do PP e chegando a 3ª posição nos ministérios do próprio PSD.

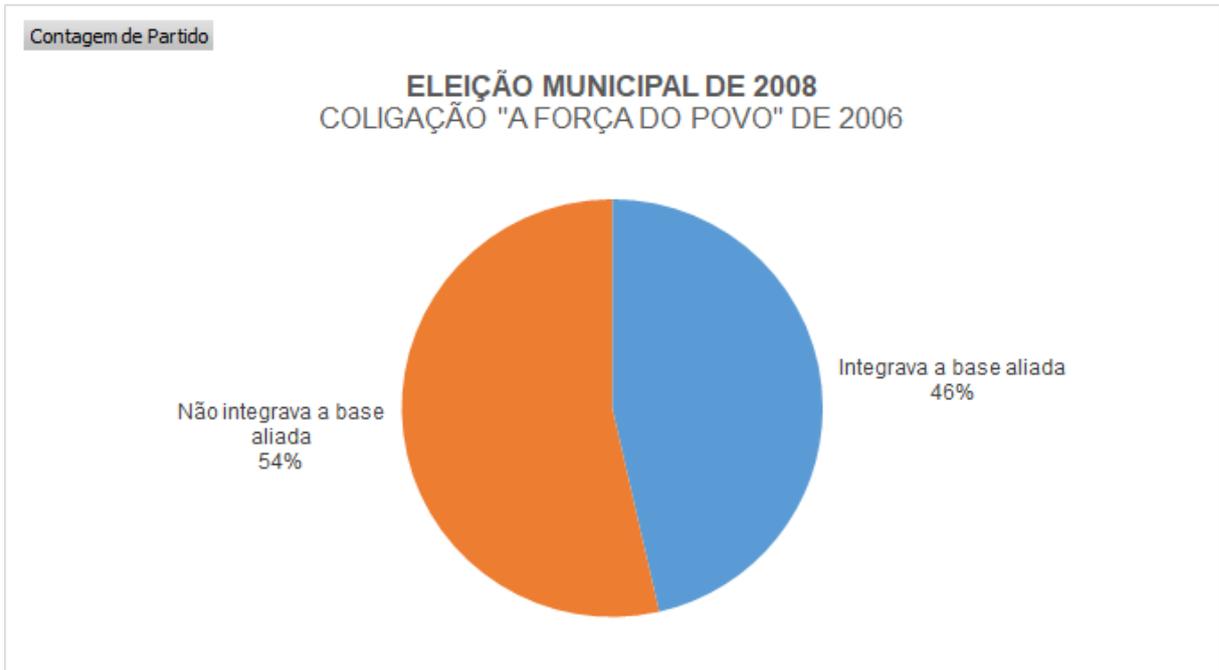
Percebe-se, portanto que as transferências voluntárias da União podem, da mesma forma que atender a questões realmente relevantes, atender questões de cunho meramente eleitoreiras sem levar em conta fatores tais como as disparidades regionais e a necessidade dessa fonte de recursos por parte de estados considerados de menor importância por possuir PIB e população menor que os demais (COSTA et.al., 2011).

Os resultados apresentados nos gráficos acima demonstram que a variável “partido político” é significativa para explicar as transferências de recursos para estados e municípios. O fato de o governador e o prefeito serem do mesmo partido do Ministro de Estado corrobora para a transferência de recursos.

Aferiu-se, inclusive, o montante de parcerias e de recursos estabelecidos/transferidos para prefeituras e governos estaduais dos partidos que compunham (ou não) a base aliada das campanhas presidenciais de 2006, 2010 e 2014.

Durante as eleições de 2006 – que resultou na vitória do ex presidente Lula em 2º turno, a coligação “A Força do Povo” era composta por PT, PRB (do então vice José Alencar) e do PC do B (Partido Comunista do Brasil). Recebeu apoio do PL (Partido Liberal), do PSB (Partido Socialista Brasileiro), de setores do PMDB e do PT.

Gráfico 31 – Percentual de prefeituras com partidos políticos integrantes da coligação presidencial de 2006 (considera eleição municipal de 2008).



Fonte: TSE. Elaboração própria.

As eleições de 2010 que lançaram a presidente Dilma Rousseff ao Palácio do Planalto teve na coligação “Para o Brasil Seguir Mudando”, além do PT e do PMDB (do vice Presidente Michel Temer), o PDT, o PC do B, o PSB, o PR (Partido da República), o PRB (Partido Republicano Brasileiro), o PSC (Partido Social Cristão), o PTC (Partido Trabalhista Cristão) e o PTN (Partido Trabalhista Nacional).

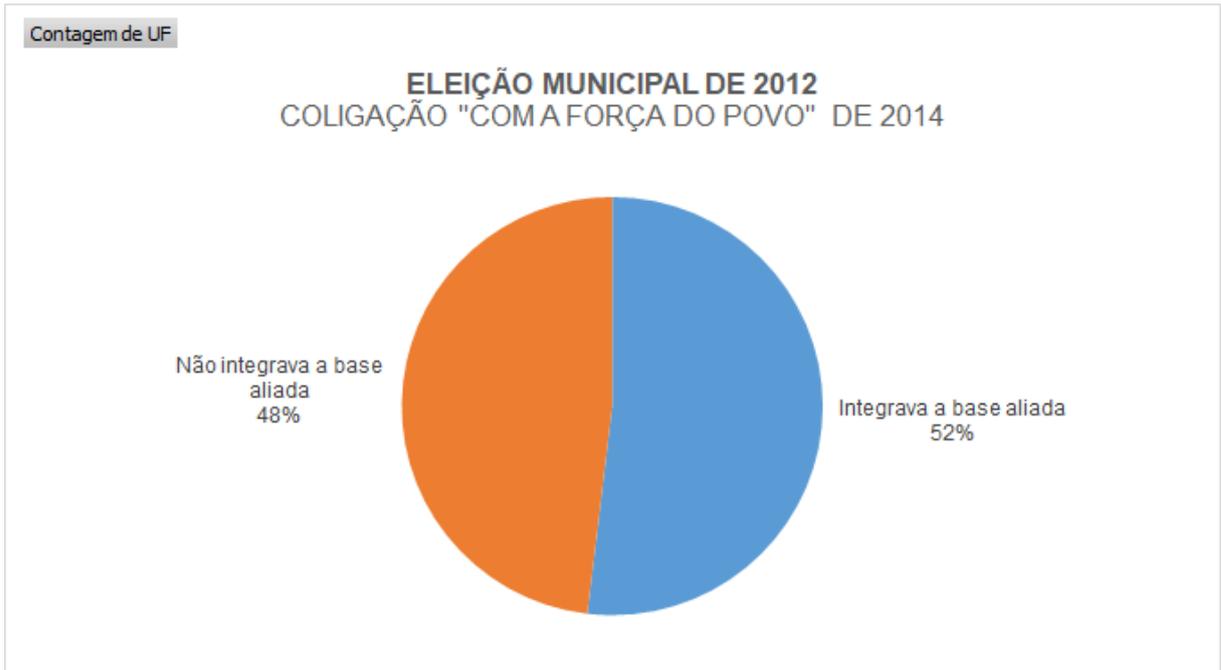
Gráfico 32 – Percentual de prefeituras com partidos políticos integrantes da coligação presidencial de 2010 (considera eleição municipal de 2008).



Fonte: TSE. Elaboração própria.

Nas eleições de 2014 – que colocaram Dilma Rousseff no fatídico segundo mandato alvo de controverso *impeachment* – a coligação vencedora “Com a Força do Povo” era composta por PT, PMDB, PSD, PP, PR, PDT, PRB, PROS e PC do B.

Gráfico 33 – Percentual de prefeituras com partidos políticos integrantes da coligação presidencial de 2014 (considera eleição municipal de 2012).



Fonte: TSE. Elaboração própria.

Em média tem-se que nas 3 (três) eleições presidenciais o Governo Federal tinha nos municípios 51,66% de apoio, mediante composição do partido a coligação vencedora da disputa presidencial. Ao observar quantidade de parcerias e valor delas, percebeu-se que, para ambos os casos, 53% foram destinados a prefeituras e governos estaduais que integravam a base aliada vencedora da eleição presidencial, enquanto 47% não compunham a coligação.

Gráfico 34 – Percentual de Transferências Voluntárias no período de 2009 a 2015 (quantidade e valor) x adesão a coligação vencedora do pleito presidencial.



Fonte: Painel Transferências Abertas e TSE. Elaboração própria.

Ou seja, o fato de compor ou não a base eleitoral não é fator preponderante para efeito das transferências de recursos, seja pelo viés da quantidade, seja sob a ótica do valor agregado.

CAPÍTULO 4 - TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DO ME 2009-2015.

Do exposto na Constituição Federal (BRASIL, 1988) como um direito do qual o Estado possui o papel de ofertá-lo/garanti-lo a cada um dos cidadãos, depreende-se que os governos dos diversos entes federados têm, desde a carta magna, ao menos, o dever de zelar pela garantia do acesso à prática esportiva em todo o território nacional.

Partindo do suposto de que estão ainda em crescimento os estudos que versam sobre o financiamento das políticas públicas de esporte no Brasil, observa-se que são ainda mais raros estudos que direcionem o olhar a partir de fatores políticos mais restritos ao funcionamento da administração pública que ocasionam o direcionamento dos recursos. Embora estudos – a exemplo de Veronez (2005), Almeida (2010), Mascarenhas (2016), Matias et al. (2015) e Athayde et al. (2015) - trouxeram apontamentos importantes tendo tomado como ponto de partida as questões orçamentárias e financeiras, faz-se necessário um olhar também mais interno, analisando questões inerentes ao funcionalismo público: determinações legais, políticas etc.

Assim sendo, o presente objeto de pesquisa sobre transferências voluntárias traz aspectos pouco ou nada explorados academicamente no que tange a relação político-partidária, o direcionamento e a magnitude dos recursos públicos. É fato que o Ministério do Esporte executa, desde seu surgimento, em 2003, sua política pública mediante, sobretudo, o estabelecimento de transferências voluntárias. É por meio delas que se financia preparação de equipes esportivas, participação de seleções em eventos internacionais, seus projetos sociais: Programa Segundo Tempo - PST, Programa Esporte e Lazer da Cidade – PELC, Programa Vida Saudável, Seleções do Futuro, dentre outros programas e ações.

Conta na página do referido Ministério na internet que

O Ministério do Esporte é responsável por construir uma Política Nacional de Esporte. Além de desenvolver o esporte de alto rendimento, o Ministério trabalha ações de inclusão social por meio do esporte, garantindo à população brasileira o acesso gratuito à prática esportiva, qualidade de vida e desenvolvimento humano²⁸.

Apresenta-se, na sequência, análise das transferências voluntárias realizadas pelo Ministério do Esporte para implementação de suas ações finalísticas. Foram analisadas sob os vieses i) político partidário e ii) técnico.

²⁸ Disponível em <http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/o-ministerio>. Acessado em 18/11/2018.

4.1 DIMENSÃO POLÍTICO-PARTIDÁRIA

Limitado ao período desta pesquisa (2009 a 2015) até o término do ano de 2014 a gestão do Ministério do Esporte esteve com o Partido Comunista do Brasil – PC do B. Após a 2ª eleição de Dilma Rousseff houve a troca do PC do B pelo PRB em 2015.

Durante as eleições municipais de 2008, o PC do B saiu vencedor com a candidatura de 42 prefeitos, dentre os existentes, à época, 5.586 municípios, o que equivale a um percentual de 0,75%. Nas eleições de 2012 o partido conseguiu emplacar 58 municípios, dos 5.567 existentes naquele pleito, representando um percentual também apequenado de 1,04%. Em média, 0,89% dos municípios no período eram governados pelo PC do B.

Abaixo gráfico que demonstra a quantidade de parcerias de prefeituras municipais e governos estaduais com o Ministério do Esporte durante o período objeto de pesquisa. Note-se que no ano de 2015, no qual o PC do B já não estava à frente do Ministério o número de celebrações cai significativamente, ao nível do atípico ano de 2012, onde ocorreu baixo número de celebrações de parcerias em âmbito geral.

Gráfico 35 – Quantidade de Parcerias de prefeituras e governos estaduais do PC do B com Ministério do Esporte.



Fonte: Painel Transferências Abertas e Portal do TSE. Elaboração própria.

Os gráficos seguintes demonstram o desempenho do PC do B com o Ministério do Esporte e, de maneira geral, com todos os demais Ministérios. A título de ranqueamento, o PC do B se mostrou eficiente no âmbito do Esporte, em que foi o 11º partido que mais celebrou parcerias com a Pasta.

Gráfico 36 – Quantidade de Parcerias do Ministério do Esporte por partido político das entidades públicas parceiras.



Fonte: Painel Transferências Abertas e Portal do TSE. Elaboração própria.

Contudo, se comparado entre Ministérios a influência do partido político mostra-se ainda mais incidente. Foi com o Ministério do Esporte que prefeituras e governos estaduais do PC do B conseguiram celebrar o maior número de parcerias, quase o dobro a mais do que o segundo colocado, o Ministério do Turismo. Há de se destacar que o Ministério do Esporte não figurou no período de análise, conforme demonstrado no capítulo 1, entre os 5 (cinco) órgãos que mais estabeleceram transferências voluntárias.

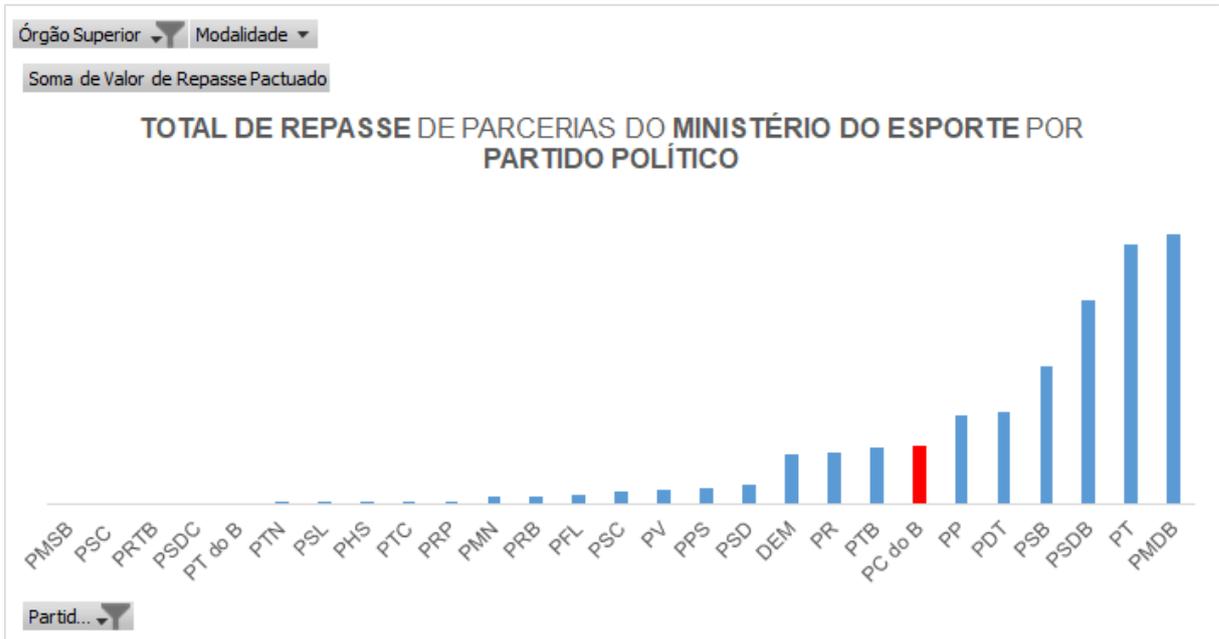
Tabela 6 – Quantidade de Parcerias de prefeituras e governos estaduais do PC do B por órgão concedente da União.

Ranking	Órgão Concedente	Quantidade de Parcerias
1º	ESPORTE	136
2º	TURISMO	73
3º	CIDADES	47
4º	SAUDE	36
5º	INTEGRACAO NACIONAL	25
6º	AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	19
7º	DESENVOLVIMENTO SOCIAL	19
8º	JUSTICA	18
9º	SEC.ESP.DE AGR.FAM.E DO DES.AGRARIO	14
10º	DESEN. AGRÁRIO	12
11º	CULTURA	11
12º	EDUCAÇÃO	8
13º	DIREITOS HUMANOS	3
14º	PRES. DA REPÚBLICA	3
15º	CIÊN, TEC, INOV E COMUNI	3
16º	DEFESA	2
17º	TRANSPORTES	1
18º	MEIO AMBIENTE	1
Total Geral		431

Fonte: Painel Transferências Abertas e Portal do TSE. Elaboração própria.

As parcerias com o Ministério do Esporte foram celebradas ao longo dos anos por diferentes 42 municípios, ou seja, o mesmo número de prefeituras que o PC do B conseguiu eleger prefeitos em 2008, ou 62% do quantitativo eleito em 2012. Ou seja, uma altíssima incidência. Este quantitativo de parcerias fora suficiente para determinar que o PC do B fosse o 7º partido mais beneficiado com recursos de transferências voluntárias pelo Ministério do Esporte, abocando 4% do total distribuído, embora ocupasse em média 0,89% dos municípios no período.

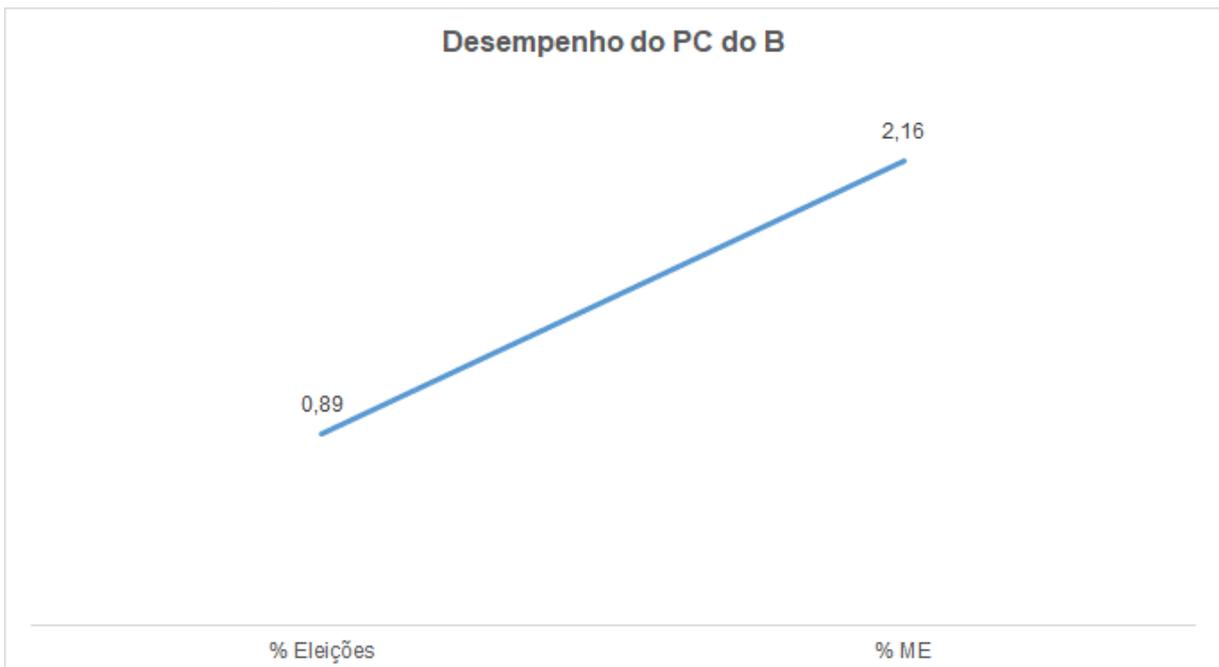
Gráfico 37 – Quantidade de Repasse Pactuado do Ministério do Esporte por partido político das entidades públicas parceiras.



Fonte: Painel Transferências Abertas e Portal do TSE. Elaboração própria.

Se comparado o percentual de desempenho do PC do B nas eleições municipais com o percentual de celebrações do Ministério do Esporte encontra-se a uma diferença bastante significativa, demonstrada no gráfico abaixo, de forma que o percentual de parcerias do Ministério do Esporte com prefeituras do PC do B foi 2,42 vezes superior ao desempenho médio do partido nas eleições.

Gráfico 38 – Desempenho eleitoral do PC do B x Parceria do PC do B com Ministério do Esporte.



Fonte: Painel Transferências Abertas e Portal do TSE. Elaboração própria.

Considerando que os diversos partidos são muito distintos entre si naquilo que tange magnitude eleitoral, número de filiados e etc., elaborou-se quadro a fim de aferir qual partido político foi mais beneficiado, em média, com parcerias de transferências voluntárias do Ministério do Esporte. Como viu-se nos gráficos “Total de Repasse e Total de Parcerias do Ministério do Esporte por Partido Político”, os partidos maiores obviamente são mais direcionados, pois contém um número muito maior de prefeitos e governadores eleitos.

Dividindo o número de parcerias celebradas pelo Ministério do Esporte pelo número de prefeituras governadas pelos partidos políticos constatou-se que o PC do B foi o partido mais prolífico naquilo que tange celebração de parcerias com o Ministério do Esporte, quase 1 ponto percentual acima do segundo colocado, o PT. Válido registrar que os quatro partidos mais eficientes (PC do B, PT, PDT e PSB) são ditos/reconhecidos partidos “de esquerda”, o que leva a inferir que possivelmente o viés ideológico motivou a priorização/seleção de parcerias pelo Ministério.

Tabela 7 – Índice de Eficiência dos Partidos Políticos nas Transferências Voluntárias celebradas com o Ministério do Esporte.

Ranking	Partido	Eleições 2008	Eleições 2012	Média Eleições	Parcerias com ME	Índice de Eficiência (Parcerias / Média)
1º	PC do B	42	58	50	136	2,72
2º	PT	564	639	601,5	985	1,64
3º	PDT	353	315	334	458	1,37
4º	PSB	314	447	380,5	451	1,19
5º	PMDB	1205	1037	1121	1295	1,16
6º	PP	552	480	516	591	1,15
7º	PV	76	102	89	99	1,11
8º	DEM/PFL	497	280	388,5	420	1,08
9º	PPS	131	128	129,5	138	1,07
10º	PRP	17	23	20	21	1,05
11º	PSC	57	83	70	72	1,03
12º	PSDB	797	712	754,5	745	0,99
13º	PTB	414	300	357	344	0,96
14º	PR	386	278	332	318	0,96
15º	PSDC	9	10	9,5	9	0,95
16º	PRTB	11	17	14	13	0,93
17º	PTN	16	12	14	13	0,93
18º	PMN	42	42	42	35	0,83
19º	PTC	13	21	17	13	0,76
20º	PSL	15	23	19	14	0,74
21º	PHS	13	16	14,5	10	0,69
22º	PRB	54	81	67,5	42	0,62
23º	PT do B	8	25	16,5	8	0,48
24º	PSD	0	503	251,5	65	0,26

Fonte: Painel Transferências Abertas e Portal do TSE. Elaboração própria.

Para além da questão político partidária, outro viés de análise pode ser dado as descentralizações sob o âmbito geográfico que, também, é verdade, pode estar intimamente relacionado a questões políticas. Foi exposto ao longo do trabalho que os políticos no Brasil atuam muito fortemente ligado para atender a interesses de seus eleitores que, embora muitas vezes não tenham clareza de quem ao certo são, sabe-se cidade e estado onde residem. O candidato a deputado é candidato por determinado partido, mas, também, por determinado Estado.

De 31/03/2006 até 26 de outubro de 2011, o Ministro do Esporte foi o Excelentíssimo Senhor Orlando Silva. Nascido em Salvador/BA, foi eleito deputado federal pelo estado de São Paulo em 2014 e, no parlamento hoje exerce seu mandato²⁹. Contemporâneos de Ministério do Esporte foram os senhores Júlio César Monzú Filgueira (nomeado em 11/05/2017 e exonerado em 26/10/2019), Fábio Roberto Hansen (26/04/2010 a 30/03/2011) e Wadson Nathaniel Ribeiro (30/03/2011 a 06/12/2011). Os dois primeiros foram Secretários da hoje Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social – SNEELIS (à época sob o nome de Secretaria Nacional de Esporte Educacional) e o terceiro, Wadson, além de Secretário da SNEELIS foi Secretário Executivo do Ministério.

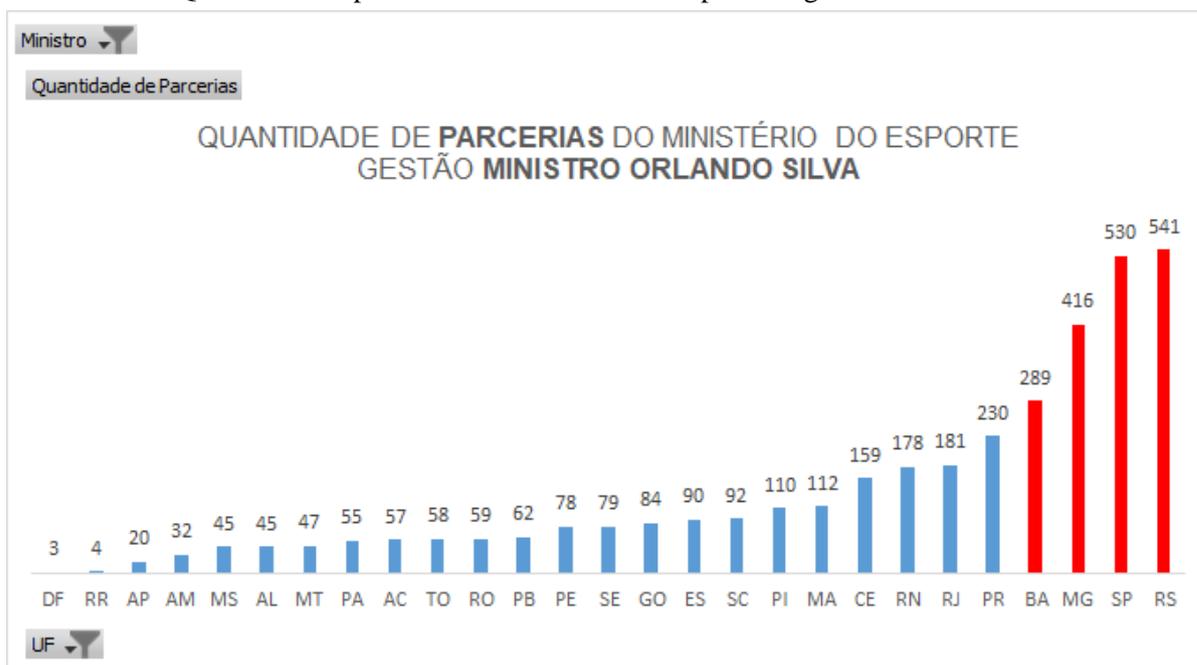
Todos são ligados ao PC do B, Júlio Filgueira – como é conhecido – é natural do estado de São Paulo. Fábio Hansen, do Rio Grande do Sul e Wadson Ribeiro é proveniente do estado de Minas Gerais, onde atua como político e atualmente, inclusive, é presidente do PC do B deste Estado. Foi candidato a deputado estadual e a deputado federal por Minas Gerais, sendo atualmente o primeiro suplente da sua coligação na Câmara dos Deputados³⁰.

Durante o período em que esteve à frente do Ministério do Esporte, Orlando Silva e equipe assinaram parcerias de transferências voluntárias com órgãos das 27 unidades federativas do país. Ademais, os estados da Bahia (4º), de Minas Gerais (3º), de São Paulo (2º) e do Rio Grande do Sul (1º), todos vinculados aos mencionados gestores, foram os mais beneficiados.

²⁹ Informação retirada de [https://pt.wikipedia.org/wiki/Orlando_Silva_\(pol%C3%ADtico\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/Orlando_Silva_(pol%C3%ADtico)). Acessada em 20/11/2018.

³⁰ Disponível em https://pt.wikipedia.org/wiki/Wadson_Ribeiro. Acessada em 20/11/2018.

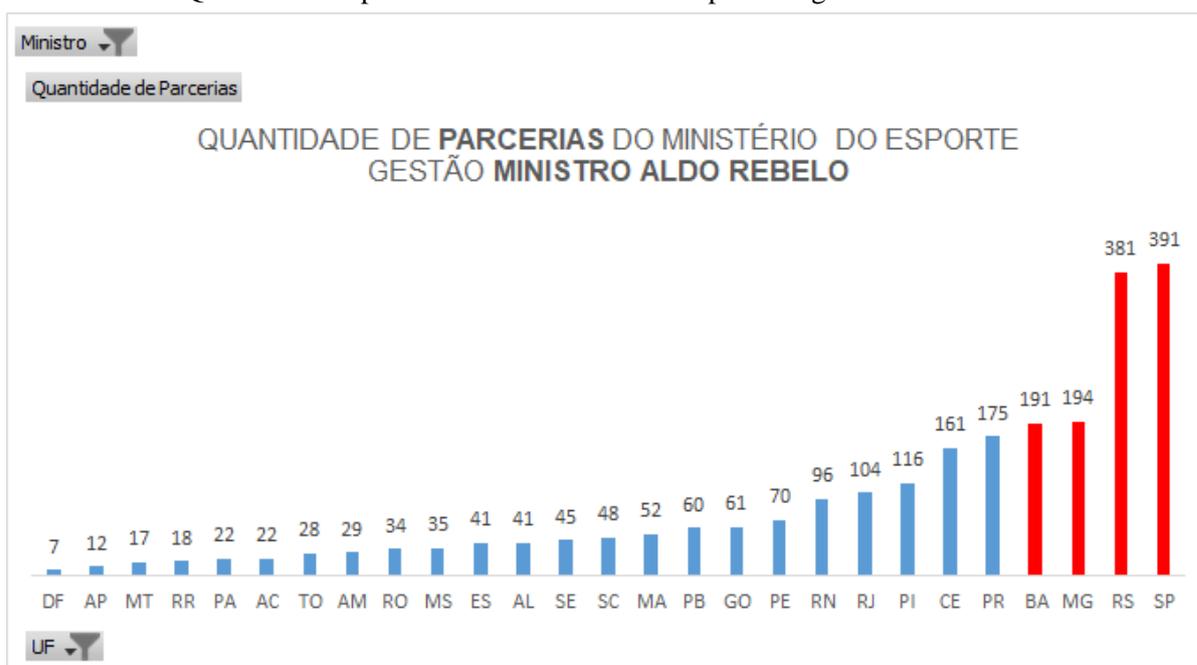
Gráfico 39 – Quantidade de parcerias do Ministério do Esporte na gestão do ministro Orlando Silva.



Fonte: Painel Transferências Abertas e Portal do TSE. Elaboração própria.

Tal predominância se manteve durante a gestão do ministro sucessor, sr. Aldo Rebelo, contudo equilibraram-se o quantitativo de parcerias entre os dois primeiros estados (RS e SP), inclusive invertendo-os no ranking, bem como equipararam-se terceiro e quarto (MG e BA). Destaca-se que o político Aldo Rebelo foi eleito deputado federal pelo estado de São Paulo por 6 (seis) mandatos³¹.

Gráfico 40 – Quantidade de parcerias do Ministério do Esporte na gestão do ministro Aldo Rebelo.



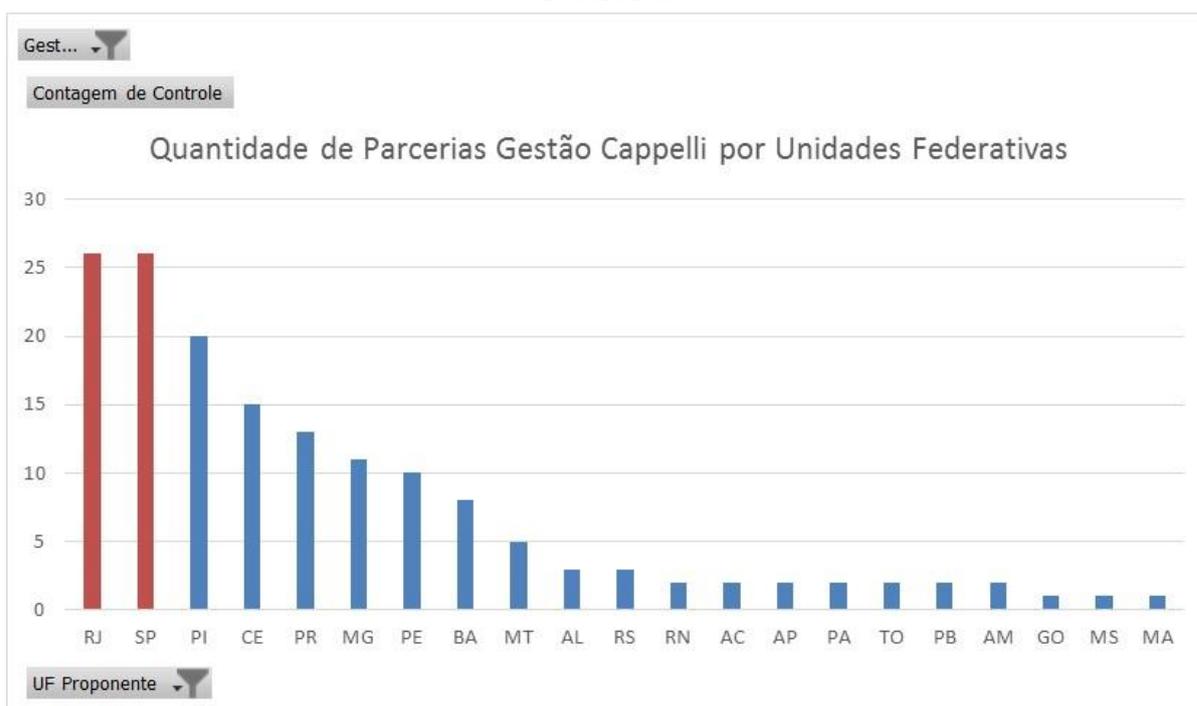
³¹ Informação presente em https://pt.wikipedia.org/wiki/Aldo_Rebelo. Acessado em 18/11/2018.

Fonte: Painel Transferências Abertas e Portal do TSE. Elaboração própria.

Ainda no âmbito das transferências discricionárias do Ministério do Esporte, existem outros dados da realidade que, desvelados, suscitam investigação científica mais aprofundada. A Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social – SNEELIS 10 é a unidade administrativa do ME que mais celebrou convênios com a administração pública ao longo dos anos, uma vez que a outra secretaria finalística (Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento) priorizou parcerias com entidades de natureza privada. Nesse sentido, é importante apresentar mais informações sobre a SNEELIS, que permitam observar as características desses convênios/parcerias durante as distintas gestões desta unidade, identificando fatores (internos e externos) que determinam a tomada de decisão de seus gestores (*policy makers*).

O gestor que esteve à frente desta Secretaria pelo maior período de tempo, o Sr. Ricardo Garcia Cappelli, paulista, radicado no Estado do Rio de Janeiro, comandou-a de 21/3/2013 até 3/3/2015 e, neste período aconteceram 157 formalizações foram realizadas com prefeituras municipais. O gráfico a seguir demonstra que 33% das parcerias celebradas pela SNEELIS no período foram realizadas nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo, demonstrando relação direta com a trajetória política e local de nascimento do gestor anteriormente citado.

Gráfico 41 – Quantidade de parcerias da SNEELIS/ME na gestão Ricardo Cappelli por Unidade Federativa.



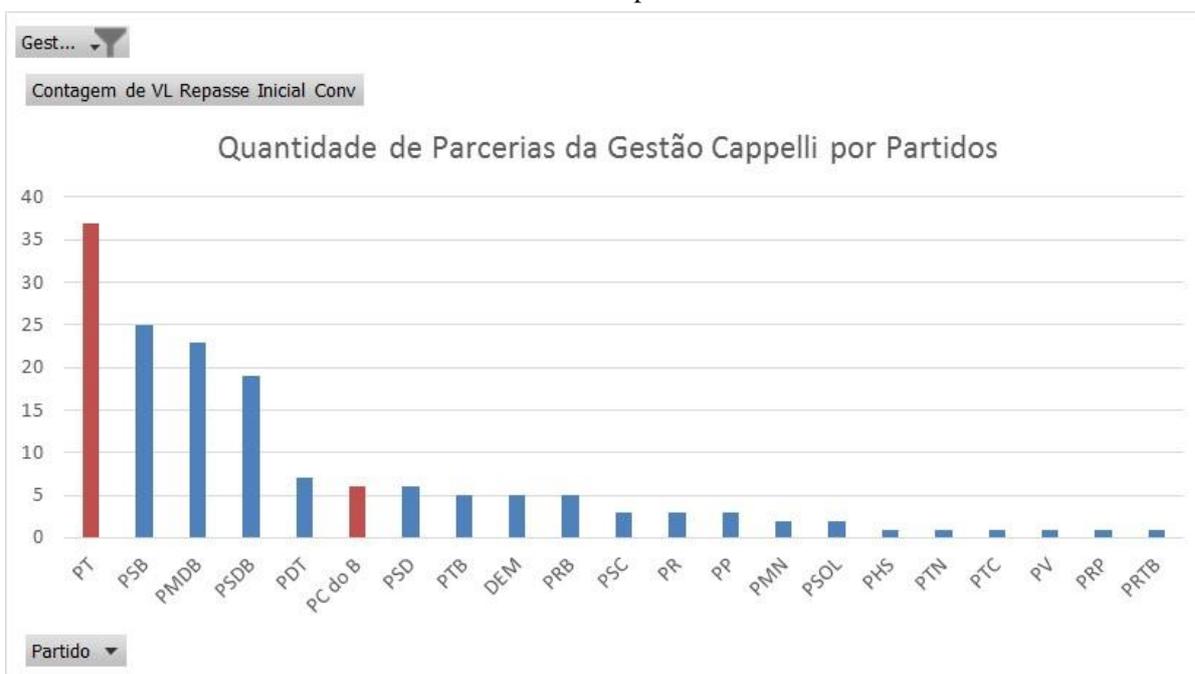
Fonte: Painel Transferências Abertas e Portal do TSE. Elaboração própria.

Vale destacar que o Sr. Ricardo Cappelli é membro filiado do PC do B, candidato derrotado a Vereador no município do Rio de Janeiro, ex-presidente da União Nacional dos Estudantes – UNE. Além disso, foi cabo eleitoral de Jandira Feghali (PC do B/RJ) e do ex-prefeito de Nova Iguaçu, Sr. Lindberg Farias (PT), quando ocupou o cargo de Secretário Municipal de Desenvolvimento.

Atualmente deputada e senador da república, Jandira Fegali e Lindberg Farias podem ser considerados padrinhos políticos de Ricardo Cappelli, cabendo ainda esclarecer que o atual senador pelo Partido dos Trabalhados foi até o ano de 2000 filiado, também, ao PC do B.

No período de sua gestão frente à SNELIS, 23,56% dos convênios celebrados com Municípios foram efetuados com prefeituras que tinham, à frente, prefeitos do Partido dos Trabalhadores. O segundo partido com maior percentual foi o PSB, com apenas 15%. Quase 4% das parcerias foram celebradas com prefeituras governadas pelo PC do B.

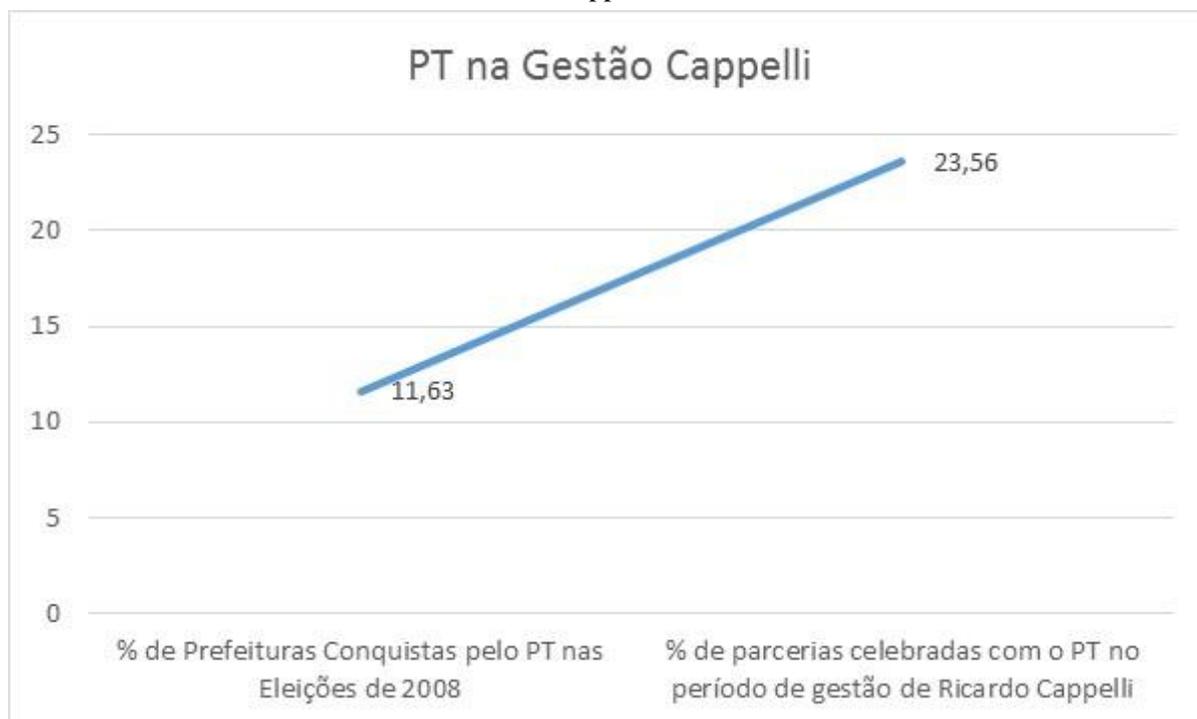
Gráfico 42 – Quantidade de parcerias da SNELIS/ME na gestão Ricardo Cappelli por Partido Político das entidades parceiras.



Fonte: Painel Transferências Abertas e Portal do TSE. Elaboração própria.

Dados extraídos do Tribunal Superior Eleitoral demonstram que 5.567 municípios tiveram eleições para prefeito no ano de 2012, no qual o vencedor estaria à frente do executivo municipal pelos próximos 4 (quatro) anos, ou seja, entre 2013 e 2016. Neste pleito, o Partido dos Trabalhadores saiu vencedor em 11,63% do total.

Gráfico 43 – Desempenho eleitoral do PT x parcerias do PT com SNELIS/ME na Gestão Ricardo Cappelli.



Fonte: Painel Transferências Abertas e Portal do TSE. Elaboração própria.

4.2 DIMENSÃO TÉCNICA

Predominantemente as transferências voluntárias do Ministério do Esporte objetivam o desenvolvimento de seus projetos sociais. O Programa Segundo Tempo foi, certamente, durante o período da pesquisa, o “carro chefe” daquele Ministério. Consta no site do Ministério do Esporte na internet que

O Programa Segundo Tempo (PST) Padrão é desenvolvido pela Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social do Ministério do Esporte, no qual visa democratizar o acesso à prática e à cultura do esporte educacional, promover o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes como fator de formação da cidadania e melhoria da qualidade de vida, **prioritariamente daqueles que se encontram em áreas de vulnerabilidade social** e, preferencialmente, regularmente matriculados na rede pública de ensino³².

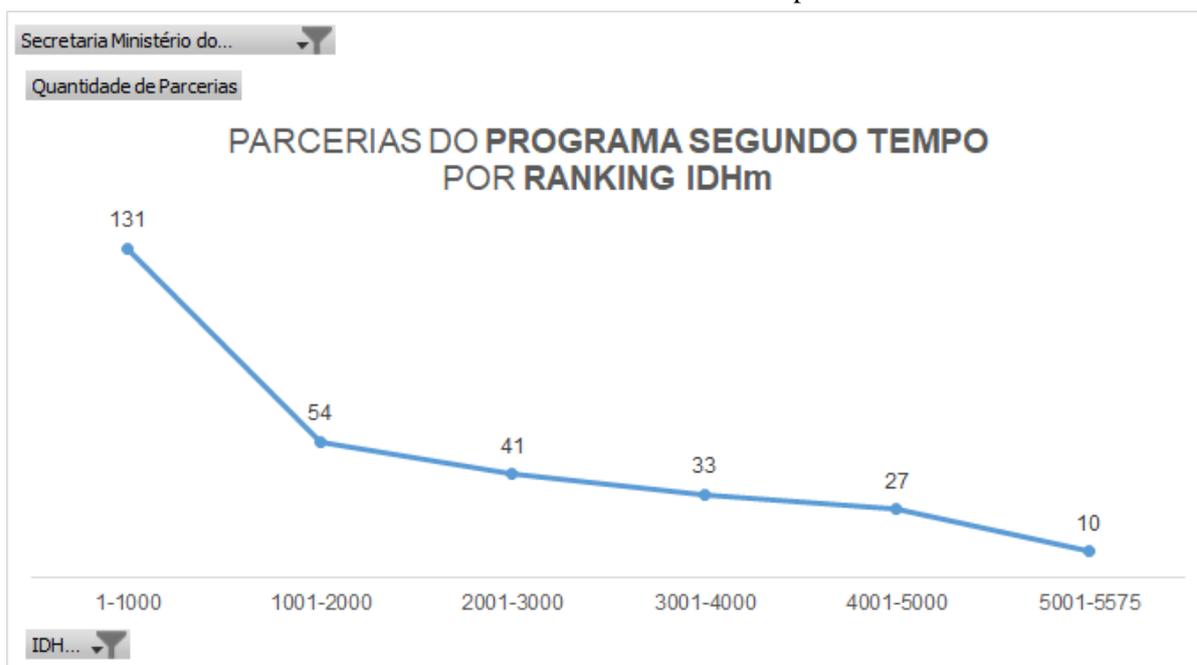
Athayde (2009, p. 115) havia salientado que o conceito de “vulnerabilidade social” se encontra fragilmente determinado nos documentos do Ministério do Esporte relativos ao PST, especialmente em seu Manual de Diretrizes Pedagógicas, o que origina dificuldade para a percepção de seu emprego como parâmetro na delimitação dos beneficiários.

³² Disponível em <http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/esporte-educacao-lazer-e-inclusao-social/segundo-tempo>. Acessado em 18/11/2018.

Em busca de um critério objetivo categorizou-se todas as parcerias celebradas do Programa Segundo Tempo por blocos de municípios, conforme Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM³³. Os 6 (seis) blocos criados contém grupos de mil municípios por ordem de IDHM, do maior para o menor, ou seja, da esquerda para direita os municípios mais desenvolvidos para os menos desenvolvidos.

O gráfico abaixo demonstra linha decrescente e, mais do que isto, existe um abismo entre o primeiro bloco e o segundo, demonstrando que o PST não chegou aos municípios menos desenvolvidos. Ressalta-se que um país tão desigual como o Brasil não existe desigualdade somente entre municípios, mas, inclusive, dentro dos próprios, em que admite-se regiões de extrema vulnerabilidade social em municípios com melhor IDHm.

Gráfico 44 – Quantidade de Parcerias do Programa Segundo Tempo por Ranking de Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.



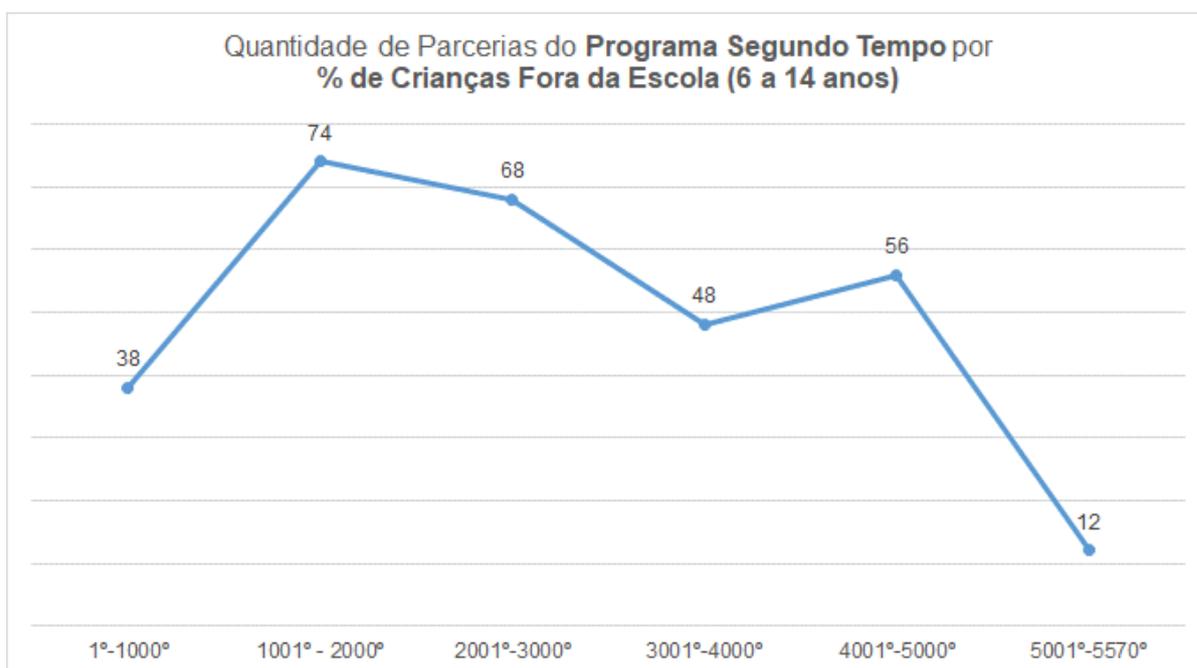
Fonte: Painel Transferências Abertas e IBGE. Elaboração própria.

Outro valioso índice produzido pelo IBGE é o de percentual de crianças entre 6 e 14 anos fora da escola. Segundo o Manual de Diretrizes do Programa Segundo Tempo de 2014 (ESPORTE, 2014, p. 6), o programa “tem como público-alvo crianças, adolescentes e jovens com faixa etária a partir de **06 anos de idade** (...)”.

³³ O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano. Disponível em <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idhm.html>. Acessado em 20/11/2018.

Cruzamento realizado demonstra que os municípios que detêm os maiores percentuais de crianças fora da escola celebraram menos parcerias com o Ministério do Esporte do Programa Segundo Tempo. Outra vez a realidade contradiz a teoria, infelizmente. A realidade social - que é critério de verdade para este pesquisador à luz daquilo que ensina o Método Histórico-Dialético – outra vez, desmente a teoria e expõe a contradição.

Gráfico 45 – Quantidade de Parcerias do Programa Segundo Tempo por Ranking de Índice Percentual de Crianças Fora da Escola (6 a 14 anos).



Fonte: Painel Transferências Abertas e IBGE. Elaboração própria.

A realidade desvelada ressalta os discursos legitimadores observados por Athayde (2009, p. 161), resultantes de efeitos *perlocucionais* sobre o Programa Segundo Tempo. O autor notou uma minuciosa construção de alocações que objetivam demonstrar a importância e a necessidade de edificação de uma política pública para o setor esportivo com a criação do PST. Todavia, a realidade objetiva demonstra tão somente o discurso, pois, na prática, a quantidade de parcerias diminui à medida que cai o IDHm e a medida que aumenta-se o número de crianças fora da escola, ou seja, diminui a quantidade de parcerias sempre que aumenta a necessidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora parte pequena do orçamento geral da União as transferências voluntárias são importantes para o fazer da (pequena) política que, inegavelmente, está presente na vida pública do Estado brasileiro.

A anatomia do Estado tupiniquim, determinada e determinadora do Presidencialismo de Coalização não aparenta deixar muitas outras possibilidades que não a de utilização das Transferências Voluntárias para finalidades político-partidárias, personalistas, não diretamente condicionadas ao interesse público, ao bem comum, embora, é verdade, não necessariamente são conflitantes pois, num país onde existe tamanhos problemas sociais, difícil conceber quem não necessite de apoio (recursos) do Estado.

Outros estudos podem e devem ser realizados de forma a aferir e analisar as transferências voluntárias. Neste particular, espera-se ter demonstrado ao leitor que o fator partidário é sim elemento que condiciona quem vai e que não vai receber recursos. Prefeituras municipais e governos estaduais de mesmo partido político que o Ministro de Estado foram, em média, mais beneficiados pela Pasta ministerial. Isto aconteceu independentemente de partido político, inclusive, com o PSB que recentemente surgiu no cenário político nacional, o que demonstra que não se trata de uma questão específica ou localizada, trata-se de uma questão estruturante, da anatomia, do fisiologismo do modo de ser e de se fazer política no país.

O problema então está na política? Sim. Mas, também, a solução também só há de existir por meio dela, da política! O desafio cotidiano é afastar-se da pequena política, permeada por interesses imediatos, apequenados, distorcidos. Importante que o repasse de recursos públicos seja cada vez mais pautado por regras e normas estruturantes, tais como aquelas que circundam Sistemas e transferências “fundo-a-fundo”, tais como o Sistema Único de Saúde e o Sistema Único da Assistência Social.

Na contramão disto ocorrem inúmeras transferências voluntárias que, contraditoriamente, exigem do estado uma enormidade de recursos públicos para monitoramento e fiscalização. Trata-se, pois, de uma transferência “tutelada”, da qual a União é, por excelência, destinada a controlar, muito embora representem um número muitas vezes inferior ao das transferências obrigatórias.

Noutras palavras e, complementarmente, o que está posta é a seguinte situação: para a menor parte dos recursos públicos transferidos a União gasta maior parte do tempo planejando,

fiscalizando e analisando prestações de contas, tudo isto sob o argumento de que os entes federados, por vezes, não têm o devido zelo e competência para administrar tais recursos. Contraditoriamente, a maior parte dos recursos é repassado obrigatoriamente, por força de dispositivos legais. Por serem obrigatórias, a maior parte das transferências chegam a municípios mesmo que estes estejam pendentes com à União, por exemplo, o que não pode ocorrer com as transferências voluntárias, meramente porque as regras são outras.

Então, o que se tem é para a maior parte dos recursos a menor obrigação e responsabilidade e, o recurso adicional, o das transferências voluntárias, fica refém do “toma-lá-dá-cá”.

A saída para tal encruzilhada possivelmente está na reconstrução da relação do Estado brasileiro, na relação existente entre os Poderes, especialmente entre o Executivo e o Legislativo. O primeiro, pelo excesso de responsabilidades que recaí sobre seus ombros hoje se vale das transferências voluntárias para conseguir apoio do Legislativo em negociações que, por vezes, de modo não republicano se estabelecem.

Especificamente no campo da política pública do Esporte, os dados demonstram que o Ministério do Esporte seguiu o mesmo “modelo”, o mesmo “modo de ser” dos demais. Os interesses político-partidários e personalistas fazem com que a política pública não se aproxime dos mais necessitados, de quem mais precisa. Quando cruzados com critérios objetivos, tais quais o IDHm, o PIB, dentre outros, viu-se que quem mais carecia de recursos foi quem menos recebeu a verba pública.

REFERÊNCIAS.

- ABRANCHES, S. H. H. de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. In: **Revista de Ciências Sociais**. Rio do Janeiro/RJ. Vol. 31, nº 1, 5-34, 1988.
- ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Ed. Hucitec, 1998.
- _____. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia Política**, v. 24, p. 41-67, jun. 2005.
- AFFONSO, R. A Crise da federação no Brasil. In: **Ensaio**. v.15 n.2 p.321-337, 1994.
- ALMEIDA, D. F. et al. **Política, Lazer e Formação**. Brasília: Thesaurus, 2010.
- ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Federalismo brasileiro em formação. In: VIANA, J.P.S.L; NASCIMENTO, G. dos S. **O sistema político brasileiro: continuidade ou reforma?** Porto Velho: Editora da Universidade Federal de Rondônia, 2008.
- AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. 20 anos da Constituição brasileira de 1988: a Constituição foi capaz de limitar o poder? In: MORAES, Alexandre de (Org.). **Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 134.
- ARISTÓTELES. **A política**. Editora Createspace Independent Publishing Platform, 2016.
- ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan/FAPESP, 2000.
- ATHAYDE, Pedro Fernando Avalone. **Programa Segundo Tempo: conceitos, gestão e efeitos**. Dissertação (mestrado). Universidade de Brasília, Faculdade de Educação Física, 2009.
- _____. et. al. Primeiras aproximações de uma análise do financiamento da política nacional de esporte e lazer no governo Lula. In: **Políticas de Esporte nos Anos Lula e Dilma**. Brasília, Thesaurus, 2015.
- AZAMBUJA, D. **Teoria Geral do Estado**. 4 Ed. São Paulo: Editora Globo, 2008.
- BELCHIOR, Antônio Carlos. Alucinação. In: **Alucinação**. Rio de Janeiro: PolyGram, 1976a.
- BELCHIOR, Antônio Carlos. Como nossos pais. In: **Alucinação**. Rio de Janeiro: PolyGram, 1976b.
- BEZERRA, M. A. **Em Nome das Bases - Política, Favor e Dependência Pessoal**. Editora: Relume Dumara, 1999.
- BOBBIO, Norberto. Existe uma doutrina marxista do Estado. In: **O Marxismo e o Estado**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.
- BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília, CFES, ABEPSS, 2009.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília-DF, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 15 de outubro de 2018.

_____. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Brasília-DF, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm>. Acesso em 15 de outubro de 2018.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília-DF, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm>. Acesso em 15 de outubro de 2018.

_____. **Portaria Interministerial Nº 424, de 30 de dezembro de 2016**. Brasília-DF, Disponível em: <<http://portal.convenios.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-424-de-30-de-dezembro-de-2016>>. Acesso em 15 de outubro de 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Entrevista para a Revista de Economia da PUC-SP**. Jan-jul. p. 66, 2010.

CATAIA, M. Federalismo Brasileiro. As Relações Intergovernamentais Analisadas a Partir Das Transferências Voluntárias (União/Municípios). In: **Revista Geográfica de América Central Número Especial**. EGAL: Costa Rica, II Semestre, pp. 1-16, 2011.

CLÈVE, Clemerson Merlin. Presidencialismo de coalizão e administração pública. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (Coord.). **Direito constitucional brasileiro – organização do Estado e dos poderes**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 2, 2014, p. 493-495.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Transferências de Recursos da União: perguntas e respostas**. Brasília-DF, 2014, p. 66. Disponível em: <<http://www.participa.br/osc/documentos-de-referencia/transferencias-de-recursos-da-uniao>>. Acesso em 16 de outubro de 2018a.

_____. **Relatório nº 201700374 - Avaliação da Gestão das Transferências Voluntárias da União**. Abril, 2018. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/11014.pdf>>. Acesso em 15 de outubro de 2018.

COSTA, C. C de M. *et al*; **Fatores Associados às Transferências Voluntárias da União para os Estados Brasileiros**. XXXV Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro/RJ, set, 2011. Disponível em <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB759.pdf>>. Acessado em 15/10/2018.

COUTINHO, Carlos Nelson. A hegemonia da pequena política. In: Francisco de Oliveira; Ruy Braga; Cibele Rizek. **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo, 2010.

- ESPORTE, Ministério do. **Manual de Diretrizes do Programa Segundo Tempo**. 2014. Disponível em <http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/esporte-educacao-lazer-e-inclusao-social/segundo-tempo/orientacoes/manuais-de-diretrizes>. Acessado em 18/11/2018.
- FERREIRA, I.F.S e BUGARIN, M. S. Transferências Voluntárias e Ciclo Político-Orçamentário no Federalismo Fiscal Brasileiro. In: **Revista Brasileira de Economia**, v. 61 n. 3m p. 271–300 jul-set, Rio de Janeiro, 2007.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Constituição e governabilidade: ensaio sobre a (in) governabilidade brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 3.
- FIGUEIREDO, A C.; LIMONGI, F. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 23, 2001.
- FILHO, Elder Gurgel. Teoria da separação dos poderes: a literatura atual da ciência política e sua aplicação aos níveis subnacionais. In: VIANA, J.P.S.L; NASCIMENTO, G. dos S. **O sistema político brasileiro: continuidade ou reforma?** Porto Velho: Editora da Universidade Federal de Rondônia, 2008.
- HOBBS, Thomas. Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil. In: **Os pensadores: Hobbes**. São Paulo: Nova Cultural, 2000. p. 241.
- HUNGARO, E. M. Marx e a Política: contribuições aos estudos de políticas públicas de esporte e lazer. In: **Política, Lazer e Formação**. Brasília: Thesaurus, 2010.
- KINZO, Maria D`Alva Gil. Desenvolvimentos recentes do sistema partidário brasileiro. In: **A projeção do Brasil face ao século XXI**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer, 1998.
- LEITE, C.K da SILVA. Descentralização das Políticas Sociais no Brasil: o lugar dos estados no processo de municipalização. **Revista Política Hoje**, Vol. 18, n. 2, 2009.
- LESSA, Renato. O mundo autárquico das relações entre governo e Congresso: uma entrevista. In: **LESSA, Renato. Presidencialismo de animação e outros ensaios sobre a política brasileira (1993-2006)**. Rio de Janeiro: Vieira & Lent, 2006.
- LIBÂNIO, Gilberto. O crescimento da China e o seu impacto sobre a economia mineira. In: **Economia & Tecnologia**. Ano 04, Vol. 13 – abr-jun, 2008. Disponível em <http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/revista/13%20Capa/Gilberto%20Libanio.pdf>. Acessado em 20/10/2018.
- LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. **Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80**. São Paulo: Edições Loyola, 1993, p. 31.
- LIMONGI, Fernando. O federalista: remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, Francisco C. (org). **O poder legislativo nos Estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2002.
- _____.; FIGUEIREDO, Argelina. Poder de agenda e políticas substantivas. In: **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**[S.l: s.n.], 2009.
- MATIAS, W. B. et al. **A lei de incentivo fiscal e o (não) direito ao esporte no Brasil**. Revista Movimento, Porto Alegre, v. 21, n. 1, jan/mar. 2015.

- MASCARENHAS, F. O orçamento do esporte: aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma. In: **Revista Brasileira e Educação Física e Esporte**, São Paulo, v. 30, nº 4, out/dez. 2016.
- MENDES, G. F. Posfácio. In: VICTOR, S. A. F. **Presidencialismo de Coalização: exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo/SP: Saraiva, 2015.
- MENEGUELLO, R. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- MEIRELLES, Hely Lopes *et al.* **Direito administrativo brasileiro**. 43. ed., revista e atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2018.
- MÉSZÁROS, István. **A montanha que devemos conquistar**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2015.
- MOUTINHO, José da Assunção. Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional. In: **Revista de Administração Pública**. vol. 50, nº1, Rio de Janeiro/RJ, Jan-Feb, 2016.
- NUNES, Paulo Henrique Faria. **O pensamento político de Thomas Hobbes**. 1ª ed. Editora Simplíssimo, 2015.
- OLIVEIRA, Francisco de. “O avesso do avesso”. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; e RIZEK, Cibele Saliba. **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo, 2010.
- PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J.; RAILE, Eric D. Presidencialismo de coalizão e recompensas paralelas: explicando o escândalo do mensalão. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lucio (Org.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.
- PIVA, Otávio. **Presidencialismo sem coalizão: a ruptura do modelo de relacionamento entre poderes no governo Collor**. Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais), 2010, p. 33.
- PRADO, S. **Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil**. Mimeo, UNICAMP. 2001.
- _____. **Uma Visão Geral do Sistema de Transferências**. Caderno Fórum Fiscal, n. 6, 2006.
- RIBEIRO, Romiro. **Orçamento Público Semi-Impositivo para Transferências Voluntárias: Diagnóstico, Perspectivas e Proposta de Mudanças**. E-Legis, Brasília, n.4, p. 149-167, 1º semestre 2010.
- SAMPAIO, Marco Aurélio. **A medida provisória no presidencialismo de coalizão**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 129.
- SANTOS, Fabiano. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003, p. 36, 2003.

_____. Como aperfeiçoar o sistema político brasileiro? Ensaio de Sugestão. In: VIANA, J.P.S.L.; NASCIMENTO, G. dos S. **O sistema político brasileiro: continuidade ou reforma?** Porto Velho: Editora da Universidade Federal de Rondônia, 2008.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. In: **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 40, p. 344, 1997.

SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo de Coalizão: contexto, formação e elementos da democracia Brasileira.** Curitiba/SC: Juruá Editora, 2017.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador.** 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SOARES, M. M.; MELO, B. G de. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. In: **Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro**, 50(4), jul/ago, p. 539-561, 2016.

SOUZA, C. Federalismo, descentralização e reforma constitucional em contextos de desenvolvimento regional desigual. In: **Organizações & Sociedade**, v. 4, n. 9, 1997.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação – o positivismo, a fenomenologia, o marxismo.** 5 ed. 18 reimpressão. São Paulo: Atlas, 2010. 175p.

URBANA, Legião. Que país é este?. In: **Que país é este.** Rio de Janeiro: EMI, 1987.

VERONEZ, L. F. C. **Quando o Estado Joga a Favor do Privado: as políticas de esporte após a Constituição Federal de 1988.** p.386. Tese (Doutorado em Educação Física). Faculdade de Educação Física, UNICAMP, Campinas, 2005.

VIEIRA, Evaldo. **Democracia e Política Social.** São Paulo, Cortez: Autores Associados, 1992.

VICTOR, S. A. F. **Presidencialismo de Coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro.** São Paulo/SP: Saraiva, 2015.

APÊNDICES

Apêndice 1- Tempo médio de celebração de parcerias por órgão concedente do executivo federal.

Órgão Concedente do Executivo Federal	Tempo Médio de Celebração (em dias)
JUSTICA ELEITORAL	25
MINISTERIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTAO	68
MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO	71
MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA	81
MINISTERIO DA DEFESA	88
MINISTERIO DOS TRANSPORTES	105
MINISTERIO DOS DIREITOS HUMANOS	116
MINISTERIO DA SAUDE	116
SEC.ESPEC.DE AGRIC.FAMIL.E DO DESENV.AGRARIO	120
MINISTERIO DAS CIDADES	125
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO	128
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL	134
MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE	137
MINISTÉRIO DA AGRICULTURA,PECUARIA E ABASTECIMENTO	138
MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA	138
MINISTERIO DO TURISMO	141
PRESIDENCIA DA REPÚBLICA	143
MINISTERIO DA EDUCACAO	143
MINISTERIO DO ESPORTE	156
MINISTERIO DA JUSTICA	157
MINISTERIO DO DESENV,IND. E COMERCIO EXTERIOR	157
MINISTERIO DA CULTURA	165
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES	168
MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL	178
MINISTERIO DO TRABALHO E PREVIDENCIA SOCIAL	222
Total Geral	139

Apêndice 2 - Parcerias Celebradas por Órgãos da Administração Pública Estadual

	Unidade Federativa	Quantidade de Parcerias	Valor de Repasso Pactuado
1	TO	218	R\$ 350.750.549,00
2	SP	286	R\$ 1.226.737.060,00
3	SE	189	R\$ 558.203.033,00
4	SC	177	R\$ 367.497.339,00
5	RS	236	R\$ 820.695.658,00
6	RR	92	R\$ 214.450.299,00
7	RO	127	R\$ 207.826.658,00
8	RN	223	R\$ 507.653.721,00
9	RJ	255	R\$ 704.476.982,00
10	PR	345	R\$ 683.766.376,00
11	PI	323	R\$ 627.967.145,00
12	PE	423	R\$ 2.018.602.568,00
13	PB	241	R\$ 710.543.146,00
14	PA	283	R\$ 344.537.084,00
15	MT	282	R\$ 648.863.115,00
16	MS	241	R\$ 620.607.260,00
17	MG	329	R\$ 1.300.839.816,00
18	MA	202	R\$ 502.722.244,00
19	GO	230	R\$ 393.229.888,00
20	ES	135	R\$ 288.922.997,00
21	DF	162	R\$ 377.550.741,00
22	CE	316	R\$ 1.539.502.703,00
23	BA	504	R\$ 1.892.067.358,00
24	AP	188	R\$ 159.901.287,00
25	AM	246	R\$ 702.156.859,00
26	AL	228	R\$ 720.908.056,00
27	AC	242	R\$ 466.147.359,00
	Total Geral	6723	R\$ 18.957.127.301,00

Apêndice 3 - Transferências Voluntárias por Ministérios.

Ranking	Órgão Concedente	Quantidade	Valor de Repasse Pactuado
1	MINISTERIO DO TURISMO	9.350	R\$ 4.824.344.203,00
2	MINISTERIO DAS CIDADES	8.270	R\$ 3.917.526.871,00
3	MINISTERIO DO ESPORTE	6.301	R\$ 3.192.574.755,00
4	M. DA AGRICULTURA, PEC E ABASTE.	6.048	R\$ 2.338.654.936,00
5	MINISTERIO DA SAUDE	5.071	R\$ 4.262.834.046,00
6	MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL	2.788	R\$ 4.073.083.603,00
7	M. DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO	2.698	R\$ 2.013.673.645,00
8	M. DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL	2.402	R\$ 4.407.965.646,00
9	MINISTERIO DA JUSTICA	2.218	R\$ 3.616.536.856,00
10	SEC.ESP.DE AGRIC.FAMIL.E DO DES.AGRA	1.306	R\$ 712.564.626,00
11	MINISTERIO DA EDUCACAO	802	R\$ 1.002.385.920,00
12	MINISTERIO DA CULTURA	754	R\$ 583.858.154,00
13	M. DA CIÊNCIA, TECN, INOV E COMUNI.	748	R\$ 987.093.855,00
14	PRESIDENCIA DA REPÚBLICA	671	R\$ 594.323.660,00
15	MINISTERIO DA DEFESA	595	R\$ 452.753.529,00
16	MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE	280	R\$ 394.401.225,00
17	M. DO DESENV,IND. E COM. EXTERIOR	227	R\$ 219.364.574,00
18	MINISTERIO DOS DIREITOS HUMANOS	197	R\$ 190.161.624,00
19	MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO	178	R\$ 970.022.421,00
20	M. DO TRABALHO E PREVIDENCIA SOCIAL	125	R\$ 246.560.806,00
21	MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA	28	R\$ 19.157.471,00
22	MINISTERIO DOS TRANSPORTES	19	R\$ 274.224.948,00
23	JUSTICA ELEITORAL	12	R\$ 7.103.949,00
24	M. DO PLANEJAMENTO, DES. E GESTAO	4	R\$ 14.203.026,00
25	MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA	1	R\$ 230.760,00
Total Geral		51.093	R\$ 39.315.605.109,00

Apêndice 4 - Parcerias Celebradas por Órgãos da Administração Pública Municipal

Ranking	Município	Quantidade de Parcerias	Valor de Repasse Pactuado
1	FORTALEZA	103	R\$ 202.761.618,00
2	RIO DE JANEIRO	96	R\$ 301.124.699,00
3	CRUZEIRO DO SUL	82	R\$ 36.417.043,00
4	SAO BERNARDO DO CAMPO	73	R\$ 228.200.238,00
5	BOA VISTA	73	R\$ 182.674.798,00
6	SAO DOMINGOS	68	R\$ 26.066.002,00
7	GUARULHOS	66	R\$ 114.980.099,00
8	SAO JOAO DE MERITI	63	R\$ 47.993.631,00
9	CURITIBA	63	R\$ 130.721.164,00
10	RECIFE	62	R\$ 138.216.345,00
11	RIO BRANCO	61	R\$ 54.522.266,00
12	CAMPO GRANDE	61	R\$ 59.301.437,00
13	RIO CLARO	59	R\$ 38.837.581,00
14	PORTO ALEGRE	55	R\$ 59.231.636,00
15	NOVO HAMBURGO	55	R\$ 42.506.613,00
16	MACAPA	55	R\$ 60.318.889,00
17	CANOAS	55	R\$ 35.329.680,00
18	CASCADEL	53	R\$ 35.259.876,00
19	CAMPINAS	53	R\$ 59.231.219,00
20	SAO CARLOS	52	R\$ 50.111.101,00
21	SAO PAULO	51	R\$ 268.216.366,00
22	DOURADOS	51	R\$ 59.866.284,00
23	SANTAREM	49	R\$ 51.328.925,00
24	HORIZONTE	48	R\$ 25.274.263,00
25	BURITIS	48	R\$ 20.531.013,00
26	UBERABA	47	R\$ 29.216.398,00
27	TERESINA	47	R\$ 31.014.332,00
28	JOAO PESSOA	47	R\$ 56.165.268,00
29	SANTA ROSA	46	R\$ 18.066.375,00
30	ABELARDO LUZ	46	R\$ 18.676.529,00
31	BAGE	46	R\$ 14.854.578,00
32	BOA ESPERANCA	46	R\$ 9.977.475,00
33	RESENDE	45	R\$ 19.516.151,00
34	PALMAS	45	R\$ 49.378.871,00
35	PETROLINA	45	R\$ 26.361.948,00
36	BELO HORIZONTE	45	R\$ 121.252.184,00
37	SANTA MARIA	44	R\$ 20.312.141,00
38	NATAL	44	R\$ 50.210.752,00
39	DIADEMA	44	R\$ 34.024.174,00
40	SAO VICENTE	43	R\$ 60.949.664,00
41	SAO FRANCISCO	43	R\$ 8.071.260,00
42	IGUATU	43	R\$ 31.149.787,00

43	GOIANIA	43	R\$ 160.209.951,00
44	MARACANAU	42	R\$ 42.056.461,00
45	LAPAO	42	R\$ 21.865.157,00
46	GRAMADO	42	R\$ 38.838.957,00
47	NILOPOLIS	41	R\$ 33.719.507,00
48	VOLTA REDONDA	40	R\$ 25.824.024,00
49	DIONISIO CERQUEIRA	40	R\$ 29.242.350,00
50	VOTUPORANGA	39	R\$ 24.947.450,00
51	SOBRAL	39	R\$ 33.890.910,00
52	OSASCO	39	R\$ 56.840.338,00
53	PLANALTO	39	R\$ 7.616.310,00
54	PORTO VELHO	39	R\$ 21.262.749,00
55	LONDRINA	39	R\$ 46.452.852,00
56	EMBU	39	R\$ 36.792.718,00
57	CONTAGEM	39	R\$ 37.330.361,00
58	BOM JESUS	39	R\$ 10.213.054,00
59	NATIVIDADE	38	R\$ 14.737.220,00
60	ALTO PARAISO	38	R\$ 7.750.318,00
61	SANTA LUZIA	37	R\$ 24.068.114,00
62	PASSO FUNDO	37	R\$ 10.976.294,00
63	MACEIO	36	R\$ 51.514.368,00
64	LAGOA GRANDE	36	R\$ 9.430.411,00
65	IMPERATRIZ	36	R\$ 29.544.402,00
66	IPORA	36	R\$ 8.250.938,00
67	FEIRA DE SANTANA	36	R\$ 32.267.542,00
68	BENTO GONCALVES	36	R\$ 20.712.095,00
69	ATALAIA	36	R\$ 10.167.330,00
70	UBERLANDIA	35	R\$ 19.718.529,00
71	VALENCA	35	R\$ 16.939.820,00
72	SANTO ANTONIO DO SUDOESTE	35	R\$ 7.914.390,00
73	SANTO ANDRE	35	R\$ 46.094.139,00
74	JI-PARANA	35	R\$ 26.104.192,00
75	JABOATAO DOS GUARARAPES	35	R\$ 58.442.851,00
76	CRUZ ALTA	35	R\$ 9.621.403,00
77	FREDERICO WESTPHALEN	35	R\$ 9.353.242,00
78	CACOAL	35	R\$ 38.749.588,00
79	ACU	35	R\$ 8.694.010,00
80	BONITO	35	R\$ 11.710.722,00
81	SAO LUIS	34	R\$ 53.789.142,00
82	PEDRA BRANCA	34	R\$ 26.814.581,00
83	MUCAJAI	34	R\$ 50.732.723,00
84	GUAIRA	34	R\$ 9.090.323,00
85	FOZ DO IGUACU	34	R\$ 28.713.342,00
86	FORMOSA	34	R\$ 30.750.185,00
87	SAO TOME	33	R\$ 6.153.851,00
88	PATOS	33	R\$ 26.171.411,00

89	ARACAJU	33	R\$ 61.046.153,00
90	VICOSA	32	R\$ 12.366.818,00
91	SAO FRANCISCO DO GUAPORE	32	R\$ 7.693.575,00
92	MANCIO LIMA	32	R\$ 9.420.754,00
93	IRAUCUBA	32	R\$ 12.655.515,00
94	HORTOLANDIA	32	R\$ 13.760.176,00
95	ALEGRETE	32	R\$ 15.535.504,00
96	BAURU	32	R\$ 13.743.722,00
97	AGUA BRANCA	32	R\$ 11.460.427,00
98	VERA CRUZ	31	R\$ 8.555.751,00
99	SUMARE	31	R\$ 11.145.693,00
100	UNAI	31	R\$ 6.604.645,00