

CAPTAÇÃO DE RECURSOS PELO SISTEMA SICONV – AVALIAÇÃO DOS ENTRAVES ENCONTRADOS EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE¹

Everson DEMARCHI²

Zildo GALLO³

Vera Mariza Regino CASÉRIO⁴

Helena Carvalho de LORENZO⁵

Recebido em: 02/12/2015 - Aprovado em: 25/05/2016 - Disponibilizado em: 30/07/2016

RESUMO

Este trabalho verifica quais são os fatores que dificultam a captação de recursos financeiros, disponíveis por meio do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) por intermédio de transferências voluntárias do Governo Federal, com recorte nos municípios com menos de 50.000 habitantes pertencentes à Região de Governo de Bauru (RG de Bauru). Pretende entender o processo da captação e gestão desses recursos, por meio de análise de dados secundários do SICONV, do período de setembro de 2008 até março de 2015. Por meio da realização de uma classificação, foram selecionados dois municípios, Pederneiras e Lucianópolis. Pederneiras foi classificado como “forte”, pois o município teve maior quantidade de propostas de captação de recursos apresentadas e aceitas, enquanto Lucianópolis teve a menor quantidade de propostas apresentadas e aprovadas, foi classificado como “fraco”. Por meio da aplicação de entrevista e questionário com atores vinculados aos processos de captação de recursos, buscou-se verificar as hipóteses levantadas por meio dos resultados, nos quais foi confirmada a necessidade de significativa e eficiente articulação política, como também foi comprovada a carência de estruturas técnicas nos municípios para conseguirem captar os recursos disponibilizados.

Palavras-chave: Administração Pública; Planejamento e Gestão Pública; SICONV; Políticas Públicas.

ABSTRACT

This study verifies the factors that hamper the attraction of financial resources available through the Covenants Management System and Transfer Agreements (SICONV) through voluntary transfers from the Federal Government, with focus on the municipalities with less than 50,000 inhabitants belonging to Government of Bauru region (RG Bauru). Have the intention of understanding the process of capturing and managing these resources through the analysis of secondary datas of the SICONV in the period from September 2008 to March 2015. By performing a classification it was selected two municipalities, Pederneiras and Lucianópolis. Pederneiras was rated like "strong" because the municipality had higher amount of funding proposals submitted and accepted resources, while Lucianópolis presented and had the least amount of presented and approved proposals, it was rated like "weak". Through interviews with actors linked to fundraising processes, it was possible to check the verification of hypotheses through the results where the need for meaningful and effective policy coordination was confirmed, as also evidenced the lack of technical structures in the municipalities to manage to capture the available resources.

Keywords: Public Administration; Planning and Public Management; SICONV; Public Policies.

¹Artigo baseado na dissertação de mestrado "Captação de Recursos pelo Sistema SICONV – Avaliação dos Entraves Encontrados pelos Municípios de Pequeno Porte na Região Administrativa de Bauru" (2015), de Everson Demarchi, no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente - Centro Universitário de Araraquara - UNIARA.

²Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente (Mestrado e Doutorado) do Centro Universitário de Araraquara - UNIARA.

³Prof. Dr. do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente (Mestrado e Doutorado) do Centro Universitário de Araraquara - UNIARA.

⁴Profa. Dra. da Instituição Toledo de Ensino - Bauru (SP)

⁵Profa. Dra. do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente (Mestrado e Doutorado) do Centro Universitário de Araraquara - UNIARA.

Introdução

Com a descentralização política ocorrida no Brasil a partir da Constituição Federal (CF) de 1.988 (BRASIL, 1.988), os municípios brasileiros foram colocados como o elo principal do poder público junto à população, trazendo a responsabilidade de oferecerem um conjunto de serviços à comunidade que até então eram realizados pelas esferas superiores federal ou estadual. Com a transferência dos serviços para os municípios vieram também os problemas, pois as demandas locais aumentam a cada dia e o incremento dos recursos financeiros não crescem na mesma proporção. Ciente deste desequilíbrio, o Governo Federal, para amenizar e auxiliar no atendimento de parte da demanda e atender ações prioritárias, utiliza-se da estratégia da transferências de recursos. As transferências são feitas pelos Ministérios. Contudo, mesmo com as transferências ou até mesmo conseguindo incrementos nas receitas próprias, os recursos dos municípios são insuficientes para atendimento das demandas locais, tanto no custeio de serviços nas áreas social, cultural, educacional e saúde, como nas obras de infraestrutura e aquisição de equipamentos.

Com o início das transferências dos recursos financeiros da União para os Estados e Municípios houve a necessidade de sistematizar e informatizar os processos. Em 1987, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, colocou em operação o

Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), desenvolvido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) junto com o Serviço de Processamento de Dados (SERPRO). O SIAFI aperfeiçoou os métodos de controle das disponibilidades orçamentárias e financeiras.

Até 2008, a administração pública federal utilizou o sistema SIAFI, entretanto, o SIAFI realizava um controle de execução orçamentária e financeira do governo federal e não contemplava a sistematização exigida na gestão do processo de transferências voluntárias. Estes fatores somados à necessidade de corrigir as irregularidades apontadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), impulsionaram a criação de um novo sistema. Em 2004, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão iniciou o processo para criação do novo sistema para gestão de convênios, resultando no protótipo do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), que se propõe a conferir maior transparência e controle dos recursos transferidos. A partir de setembro de 2008, toda a gestão das transferências voluntárias passou a ser realizada por essa ferramenta, mas muitos municípios não têm preparo para utilizar do novo sistema. O sistema inicia-se com o credenciamento e cadastro do município e o pacto pela execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco é feito por

meio da celebração de convênios e contratos de repasse.

Então, o estudo buscou levantar quais entraves enfrentam os municípios com menos de 50.000 habitantes, em relação à operacionalização do SICONV, como por exemplo no que diz respeito a exigências da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Governo Federal (2015) que determina que a realização de transferências voluntárias depende, entre vários outros requisitos, da comprovação por parte do conveniente de que exista previsão de recursos destinados à contrapartida. A contrapartida é a participação financeira do município, estabelecida em termos percentuais do valor previsto no instrumento de transferência, considerando também, além da capacidade financeira da unidade beneficiada, o seu Índice de Desenvolvimento Humano – IDH.

Para a amostra e análise foram selecionados municípios com até 50.000 habitantes por entender que eles são os que mais sofrem com a carência de estrutura técnica e financeira, sendo prejudicados na captação de recursos. O próprio Governo Federal, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, faz tratamento diferenciado para eles, onde a realização de transferências voluntárias, depende da comprovação de que existe previsão de contrapartida, exclusivamente financeira, estabelecida em percentual do valor previsto da transferência voluntária.

Os municípios selecionados para o

estudo estão localizados na Região de Governo de Bauru, que segundo a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), possui uma área de 8.587,92 Km² (SEADE, 2014). O estudo procurou identificar e analisar os principais entraves e responder se algumas variáveis, como o endividamento, a falta de planejamento, a forma de ocupação dos cargos dos atores envolvidos ou a carência de outros recursos, interferem na captação de recursos por meio do sistema SICONV.

Outra variável importante é a "prefeiturização" que vem tornando os prefeitos atores por excelência do jogo local e intergovernamental, onde cada um defende seu município como se fosse uma unidade separada das demais. Há poucos incentivos para que os municípios se consorciem, dado que não existe nenhuma figura jurídica de direito público que dê segurança política para os governos locais que buscam criar formas de cooperação. Ao invés de uma visão cooperativa, predomina um jogo em que os municípios concorrem entre eles pelo dinheiro público de outros níveis de governo e lutam predatoriamente por investimentos privados (ABRUCIO, 2005).

Na revisão bibliográfica, foram encontrados poucos trabalhos relacionados ao tema SICONV, mas nenhum especificamente nessa linha de pesquisa. Diante disso, o trabalho foi considerado exploratório, mesmo com a prévia indicação de hipóteses sugerindo que os municípios necessitam de boa gestão

administrativa e financeira e enfrentam problemas de ordem legal, que acabam travando a captação de recursos. Então, a revisão buscou entender como acontece o funcionamento do sistema e, também, revisitou na história os conceitos de administração pública e a evolução da descentralização administrativa. Analisou também como é a administração pública hoje, quais são as atribuições dos municípios, a origem dos recursos, as obrigações legais, as transferências, concluindo com a análise da ferramenta de controle utilizada pelo Governo Federal, o SICONV.

O estudo teve como objetivos específicos: analisar se as áreas relativas aos recursos disponibilizados atendem às necessidades dos municípios; verificar se a estrutura técnica dos municípios é suficiente para atender as exigências no que diz respeito à captação de recursos, elaboração de propostas e projetos e prestação de contas no SICONV; investigar como os municípios destinam os recursos orçamentários para custear as despesas com contrapartida nas peças de planejamento; levantar qual a interferência do grau de endividamento e a gestão financeira dos municípios para captar recursos; identificar a necessidade de interferência política para a captação desses recursos; indagar como é realizado o acompanhamento dos convênios após a captação dos recursos.

Acredita-se que os municípios pequenos carecem de uma boa gestão, de estrutura administrativa e financeira, além de enfrentarem problemas de ordem legal, o que provoca entraves na captação dos recursos. As principais hipóteses apontadas são: as áreas para as quais o Governo oferece recursos não são exatamente aquelas que eles necessitam; a falta de recursos financeiros, a estrutura técnica e administrativa deficitária afetam a captação, o acompanhamento e a prestação de contas dos recursos disponibilizados; o planejamento municipal é frágil, sem previsão das despesas com contrapartidas e, muitas vezes, inviabiliza a captação de recursos; possuem alto nível de endividamento que consome grande parte de seus orçamentos, prejudicando o investimento em novos serviços para a população; articulação política deficiente na busca de recursos; baixo grau de conhecimento dos gestores nos procedimentos do SICONV para viabilizar a captação de recursos financeiros.

A metodologia utilizada estrutura-se em pesquisa bibliográfica, análise de dados secundários e questionários aplicados com atores ligados ao processo de captação e controle dos recursos financeiros disponibilizados pelo Governo Federal por meio do SICONV. Os dados, bem como legislação e regulamentos, foram utilizados os do Governo Federal, da Fundação SEADE e do próprio SICONV. A primeira análise foi a dos dados secundários do SICONV, que

buscou identificar quais municípios deveriam ser considerados para a pesquisa. Para isso, utilizou-se o recorte de municípios com menos de 50.000 habitantes (pequeno porte).

O local escolhido para análise foi a Região de Governo (RG) de Bauru, que é composta quase na sua totalidade por municípios com menos de 50 mil habitantes, ficando de fora apenas Bauru e Lençóis Paulista. A RG de Bauru é formada por: Agudos, Arealva, Avaí, Balbinos, Bauru, Borebi, Cabrália Paulista, Duarte, Iacanga, Lençóis Paulista, Lucianópolis, Macatuba, Paulistânia, Pederneiras, Pirajuí, Piratininga, Presidente Alves, Reginópolis e Ubirajara.

O passo seguinte foi utilizar o banco de dados do SICONV, disponível na internet, para verificar o volume de propostas apresentadas pela RG de Bauru e quais tiveram êxito e captaram recursos para seus municípios. Por meio dessa metodologia foi identificado como “Fraco” o município que apresentou e teve aprovada a menor quantidade de propostas e como “Forte” aquele que teve maior número de propostas apresentadas e aceitas.

Em seguida definiu-se, diante das hipóteses levantadas, quais variáveis têm indícios de interferência e que levam a entraves. Também foram criados blocos de análises: 1) Áreas que os recursos são disponibilizados; 2) Carência de estrutura (financeira, técnica e administrativa); 3) Planejamento; 4) Endividamento e; 5) Articulação política. A seguir, teve início a

preparação dos questionários e o roteiro da entrevista estruturada a serem aplicados com os captadores de recursos e gestores dos municípios selecionados. É importante analisar as áreas para quais os recursos são disponibilizados porque o Governo Federal estimula a transferência de parte dos serviços realizados e custeados por ele, entregando as soluções de problemas sociais às prefeituras, onde cada município atende os usuários dos diversos serviços de acordo com suas necessidades. Neste contexto, cabe analisar se os recursos que o Governo disponibiliza atendem a carência dos usuários.

Segundo Aline Werneck Barbosa de Carvalho (2005), em *"Modelo para a Avaliação da Capacidade de Gestão Municipal no Contexto de Descentralização"*, a descentralização entre os níveis governamentais pós 1988 vem se dando segundo um formato único e setorizado, fundamentado na descentralização fiscal, na transferência de encargos e serviços aos municípios e na institucionalização da participação popular na gestão municipal, por meio da criação de conselhos municipais. Este “modelo” passou a exigir dos municípios a adoção de uma nova lógica organizacional, pois foi dada uma nova forma de proposição, elaboração e execução de políticas públicas, baseada no planejamento de suas ações e na organização institucional das prefeituras.

Na realidade, apesar de o "modelo" apresentar-se bem estruturado, por conta de um

processo de descentralização desordenado, muitos encargos estão sendo transferidos sem os recursos necessários, o que implica na necessidade de articulação política. Aí acontecem as "transferências negociadas", onde se consideram a posição política, prestígio e vinculação partidária dos prefeitos e parlamentares, instituindo alianças eleitoreiras e clientelistas.

A etapa seguinte foi a realização de uma entrevista com um ator com experiência na captação de recursos, com a finalidade de esclarecer como funciona o todo o processo. O captador escolhido para ser entrevistado foi do município de Bauru, tendo em vista ser o município que mais apresentou propostas na Região.

Por último, os atores dos municípios selecionados para responderem os questionário tinham que estar ligados ao processo de planejamento, captação e gestão (ex-prefeitos, secretários, diretores, assessores etc.) dos recursos do SICONV. Após a coleta das informações, iniciaram-se as análises dos resultados, buscando respostas para as hipóteses apresentadas.

A nova administração, a gestão pública e a descentralização no Brasil

Em 1995 iniciou no Brasil a Reforma da Gestão Pública ou reforma gerencial do Estado. Desde então a Reforma vem avançando, principalmente ao nível dos estados e municípios. Uma vez iniciada, não há alternativa senão prosseguir-la (BRESSER

PEREIRA, 1995). Para Bresser Pereira, o objetivo da Reforma da Gestão Pública de 1995 foi contribuir para a formação de um aparelho de Estado forte e eficiente, compreendendo três dimensões: a) a institucional-legal, voltada à descentralização da estrutura organizacional do Estado, através da criação de novos formatos organizacionais, como as agências executivas, regulatórias, e as organizações sociais; b) a dimensão gestão, definida pela maior autonomia e a introdução de três novas formas de responsabilização dos gestores – a administração por resultados, a competição administrada por excelência, e o controle social – em substituição parcial dos regulamentos rígidos, da supervisão e da auditoria, que caracterizam a administração burocrática e; c) a dimensão cultural (mudança de mentalidade), visando passar da desconfiança generalizada que caracteriza a administração burocrática para uma confiança maior, ainda que limitada, própria da administração gerencial.

O Estado, embora conservando e, se possível, ampliando sua ação na área social, só deve executar diretamente as tarefas que são exclusivas de Estado, que envolvem o emprego do poder de Estado, ou que apliquem os recursos do Estado. Entre as tarefas exclusivas de Estado devem-se distinguir as tarefas centralizadas de formulação e controle das políticas públicas e da lei, a serem executadas por secretarias ou departamentos do Estado, das tarefas de execução, que devem ser

descentralizadas para agências executivas e agências reguladoras autônomas. As três formas gerenciais de controle – controle social, controle de resultados e competição administrada – devem ser aplicadas tanto às agências, quanto às organizações sociais (BRESSER PEREIRA, 1995).

De acordo com Carolina Lescura (2010) é possível identificar três momentos pelos quais passou a administração pública brasileira: a Administração Patrimonialista, anterior a 1937; a Administração Burocrática, entre 1937 e 1995; e a Administração Gerencial, pós 1995 até o presente momento. A evolução destes modelos foi gradual e não excludente, percebendo-se ainda hoje as três influências na Administração Pública.

A descentralização, se analisada como um processo político, significa autonomia para as unidades descentralizadas e tem sido ideologizada como instrumento de redemocratização e estratégia de desenvolvimento econômico, além de mudança social, representando uma das principais bandeiras da Constituinte e culminando no texto descentralizador da CF de 1988 (JUNQUILHO, 2000). O processo de descentralização no Brasil tem sido implementado a partir de um conjunto de instrumentos, que têm sido impostos aos municípios brasileiros, independente do seu porte, da sua economia, geografia, do seu desenvolvimento social etc.

Carvalho (2005), quando analisou o

"Modelo para a avaliação da capacidade de gestão municipal no contexto de descentralização", concluiu que a descentralização entre os níveis governamentais pós 1988 vem se dando segundo um formato único e setorizado, fundamentado na descentralização fiscal, na transferência de encargos e serviços aos municípios e na institucionalização da participação popular por meio da criação de conselhos municipais. Este "modelo" de descentralização, municipalização e participação passou a exigir dos Municípios a adoção de uma nova lógica organizacional, pois foi dada uma nova forma de proposição, elaboração e execução de políticas públicas, baseada no planejamento de suas ações, na organização institucional das prefeituras e de acordo com as realidades locais. Há o risco de se responder apenas formalmente às exigências da descentralização, não usufruindo de seus benefícios.

Para que seja benéfico, o processo de descentralização entre os níveis governamentais depende de pelo menos quatro fatores: *sobrevivência econômica*, visando a possibilidade de implantação de instrumentos adequados para uso e redistribuição eficaz do orçamento público; *reforço da racionalidade da participação local*, onde os próprios usuários dos serviços públicos atuam como agentes intervenientes no processo de ordenação da gestão dos serviços públicos, por meio da fiscalização,

controle e participação nas definições de ações; *organização administrativa*, possibilitando a ordenação da gestão dos serviços públicos e; *reversão da irracionalidade e da inadequação dos projetos globalizantes de planejamento*, por meio da readequação da organização territorial do município, por meio de um planejamento de baixo para cima, a partir da realidade local (FELICÍSSIMO, 1992).

Enfim, além destes quatro fatores apresentados, para tornar efetiva a descentralização o município precisa atender algumas condições básicas, como por exemplo: possuir recursos financeiros compatíveis com a descentralização; ampliar a participação da população na gestão e no planejamento municipal; organizar-se institucionalmente para a descentralização, o que envolve, uma questão política, administrativa e territorial. Para Mariana Dias de Moraes (2009), a autonomia municipal conquistada com a Constituição de 88 foi progressivamente atacada pelo ente federal, dado que ela representou um rearranjo na distribuição de receitas e promoveu a redução das receitas do governo central. Assim, a descentralização é promovida por meio da ampliação da agenda dos governos locais, contendo a elevação das transferências intergovernamentais, dado que amplia e recompõe sua composição de receitas com recursos que não eram partilhados com as esferas subnacionais.

O municipalismo autárquico incentiva, em primeiro lugar, a "prefeiturização", tendo os prefeitos como atores principais do jogo local e intergovernamental. Cada qual defende seu município como uma unidade separada, o que é uma miopia em relação aos problemas comuns em termos "micro" e macrorregionais. Ademais, há poucos incentivos para que os municípios se consorciem, pois não existe uma figura jurídica que dê segurança política para os governos locais que buscam criar meios de cooperação. Mesmo assim, em algumas áreas, os consórcios desenvolveram-se, como em meio ambiente e na saúde, mas ainda em uma proporção pequena frente aos problemas intermunicipais. Contra a visão cooperativa, predomina um jogo onde os municípios concorrem pelo dinheiro público e lutam sozinhos por investimentos privados e, ainda, repassam custos a outros entes, como é o caso de muitas prefeituras que compram ambulâncias para que seus moradores utilizem os hospitais de outros municípios, sem que seja feita uma cotização para pagar as despesas. Nesse aspecto, a questão de uma coordenação federativa torna-se importante (ABRUCIO, 2005).

Outro fenômeno que marcou a descentralização foi a intensa metropolização do país. Não só houve o crescimento das áreas metropolitanas, em número de pessoas e de órgãos administrativos, como também

os problemas sociais cresceram nesses lugares; mas a estrutura financeira e político-jurídica possibilitada pela Constituição de 1988 não favoreceu o equacionamento dessa questão. No primeiro aspecto, a opção dos constituintes foi por um sistema de repartição de rendas intergovernamentais com viés fortemente antimetropolitano, favorecendo inclusive a multiplicação de pequenas cidades (REZENDE, 2001). No que se refere ao segundo ponto, o fato é que as regiões metropolitanas se enfraqueceram em comparação com a dimensão que tinham no regime militar. Prevaleceu o municipalismo em detrimento das formas compartilhadas de gestão territorial. Dessa concepção originou-se uma explosão de problemas nos grandes centros urbanos brasileiros (ABRUCIO, 2005).

Conforme Abrucio (2005), ainda sobrevivem resquícios antirrepublicanos no plano local. É claro que a única maneira de democratizar e republicanizar o poder local é continuar na trilha da descentralização. Porém, caso não haja reformas nas instituições políticas subnacionais, além de uma mudança da postura da sociedade em relação aos governantes, o processo descentralizador não levará necessariamente à democracia. Ocorre que o avanço da descentralização lançou a União numa postura defensiva; ao perder recursos tributários na Constituição e responsabilizar-se integralmente, num primeiro momento,

pela estabilidade econômica, o governo federal procurou transformar a descentralização em um jogo de mero repasse de funções, intitulado à época de "operação desmonte" (ABRUCIO, 2005). Para Bresser Pereira (2002), as cidades necessitam imensamente de melhor governança e de melhores instituições políticas e administrativas, que permitirão a seus governos encontrar suas próprias maneiras de promover o desenvolvimento e de reduzir a injustiça social.

A proposta para analisar a estratégia de descentralização regional buscando identificar quais os avanços, limites, gargalos desta política, assim como, o porquê do conceito descentralização regional e não descentralização político-administrativa, foi apresentada por Eduardo José Monteiro da Costa e outros (2011) no XIV Encontro Nacional da ANPUR. Entre os avanços destacou a concepção de uma nova abordagem institucional para a superação das desigualdades, pois em geral, a desigualdade regional é tratada como decorrente unicamente da dotação de fatores econômicos. Já na descentralização regional isso se dá com a ampliação do arco de ação do governo, consolidação de instrumentos de acompanhamento das ações executadas com recursos públicos, fortalecimento das relações institucionais com os municípios e prefeituras, além de instrumentos de planejamento visando o desenvolvimento sustentado de

regiões deprimidas. A descentralização regional proporciona uma intervenção governamental pautada não apenas na aplicação de recursos, mas também no fortalecimento da presença governamental nas regiões com a finalidade de diminuir a ausência dos poderes públicos federal e estadual, empenhando para que as políticas públicas cheguem à sociedade numa escala sub-regional em todo o território (COSTA et al, 2011).

Junto com a atribuição das novas responsabilidades aos municípios veio também a necessidade de recursos, o que provocou um repensar na gestão financeira municipal requerendo inovações, pois esses novos serviços, agora de responsabilidade local demandam recursos, principalmente financeiros, justificando a abordagem deste fator no trabalho. Alecian e Foucher (2001), na obra "*Guia de gerenciamento no setor público*", mostram que a condução das mudanças na administração pública passa a exigir novas competências dos gerentes públicos que devem, também, se comprometer com a otimização de recursos escassos, gerenciando custos, desburocratizando procedimentos e produzindo serviços públicos de qualidade.

Mais recentemente, começa a se consolidar uma nova perspectiva de administração pública, que Paes de Paula (2005) chama de "vertente alternativa" ou de "vertente societal", baseada em uma nova

relação Estado-sociedade, em que há um maior envolvimento da população na definição da agenda política e, conseqüentemente, um maior controle social sobre as ações estatais, legitimando a sociedade como ator do processo de formulação e implementação de políticas. Esse modelo contrapõe-se à gestão estratégica tradicional na medida em que tenta substituir a gestão tecnoburocrática e monológica (de um ator único) por um gerenciamento participativo e dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos ou atores sociais. Nesse conceito, complementa Paes de Paula (2005), a gestão é entendida como sendo uma ação político-deliberativa, na qual o indivíduo participa decidindo como cidadão, eleitor, trabalhador ou consumidor; a sua autodeterminação dá-se pela lógica da democracia e não pela do mercado.

Novas atribuições da gestão pública brasileira impostas pela Constituição de 1988

De acordo com a CF de 1988, a administração pública tem como objetivo principal o interesse público e referencia os princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. É a Carta Magna que remete ao Poder Público a prestação de serviço público. Dessa forma, Meirelles (1999) assinala que "*a atribuição primordial da administração pública é oferecer utilidades aos*

administrados, não se justificando sua presença, senão para prestar serviços à coletividade”. Enfim, serviço público é todo serviço prestado pela administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, satisfazendo as necessidades da coletividade ou por simples conveniência do Estado. Também é de atribuição da administração pública a garantia de que os processos e as instituições devem produzir resultados que vão ao encontro das necessidades da sociedade, ao mesmo tempo em que fazem o melhor uso possível dos recursos à sua disposição. Isso também implica que os recursos naturais sejam usados sustentavelmente e que o ambiente seja protegido (MEIRELLES, 1999).

Se por um lado é atribuição da administração pública fornecer serviços com qualidade à coletividade, por outro, quanto maior a qualidade e efetividade desses serviços, a demanda tende a aumentar, ocorrendo dessa forma o atendimento de toda a coletividade. Para isso é necessário aos municípios incrementarem os recursos financeiros para o financiamento das carências públicas. Conforme disposto na CF (Brasil,1988), os municípios devem aplicar, anualmente, nunca menos de 25% da receita resultante de impostos, incluindo a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, dentro dos seus âmbitos prioritários de atuação. Nas ações de saúde, os Municípios, têm a obrigatoriedade

de aplicar no mínimo 15% dos impostos e transferências. Definida como direito de todos e dever do Estado, a saúde, deve ser disponibilizada mediante ações que visem reduzir os riscos de doença e seus agravamentos. Igualdade e universalidade do atendimento são os princípios que regem os programas de Saúde Pública; o acesso gratuito à saúde deve ser universal.

A Assistência Social tem como fundamentos os princípios da solidariedade e da dignidade humana, sendo garantido o acesso gratuito à sua prestação, com proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, aos deficientes e à reintegração ao mercado de trabalho daqueles que necessitarem. A principal diferença entre as atividades da saúde e da assistência social, além de não apresentar percentual mínimo a ser empregado, é que a saúde tem o caráter de universalidade mais amplo do que o previsto para a assistência social. A assistência social visa garantir meios de subsistência às pessoas que não têm condições de suprir o seu próprio sustento, com especial atenção às crianças, deficientes e velhos, independentemente de contribuição à seguridade social.

A carência por esses serviços cresce cada vez mais, dada a situação econômica do país ou simplesmente pelo fato de o serviço ser oferecido unicamente pelo Estado à população, acarretando aos municípios gastos maiores que o exigido por lei. Esse excedente do gasto pode comprometer outros serviços

ou investimentos que deveriam também, ser levados à população. Esses fatores justificam a necessidade de o município manter um planejamento adequado, procurando atender os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e estar preparado para captar garantir o máximo de recursos disponibilizados pelo Governo Federal para atender a população. É imperativo que o governo federal destine recursos por meio de políticas públicas, não só para ações estruturais, mas também para ações estruturantes junto aos municípios, principalmente aos mais pobres. Dessa forma, o Ministério do Planejamento, visando facilitar o acesso aos recursos disponibilizados pelo Orçamento Geral da União por meio das “Transferências Voluntárias” destacou com base em estudos prévios relacionados ao tema, uma determinante prioritária do êxito dos interessados nos seus pleitos de acesso aos recursos das Transferências Voluntárias: a capacidade e organização dos agentes na realização das atividades necessárias à habilitação. Quanto mais bem preparado e organizado o agente, maior quantidade de recursos serão acessados. Neste sentido, uma política de distribuição adequada e com menores riscos de insucesso passa pelo aperfeiçoamento dos agentes tanto nos procedimentos para captação como de sua capacidade de gerir os projetos que lhes são delegados (MOUTINHO et al., 2013).

Cabe esclarecer que não basta os Municípios superarem os entraves para captação de recursos, é preciso que estes recursos sejam bem aplicados, revertendo em serviços de qualidade para todos. Assim, o poder público municipal percebe neste tipo de transferências intergovernamentais um caminho para o equilíbrio da equação orçamentária e principalmente para o atendimento das necessidades da população. Todavia, para a efetiva materialização destas transferências voluntárias é necessário que os entes proponentes apresentem propostas bem estruturadas. A elaboração de projetos nem sempre é tarefa fácil, seja na definição de seus elementos, no seu planejamento, na sua execução ou até mesmo no processo de prestação de contas, em razão da falta de estrutura nos municípios. Justifica-se dessa forma analisar se a gestão e estrutura que os municípios têm hoje são adequadas para a captação de recursos via transferências voluntárias (MOUTINHO et al., 2013).

Sistema de gestão de convênios e contratos de repasses - SICONV

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação desenvolveu o Sistema SICONV, responsável por todo o ciclo de vida dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria. O sistema gerencia todos os recursos repassados a outros órgãos, realizando registros no ato, contemplando desde a formalização da

proposta até a prestação de contas final. Com celeridade nos procedimentos e desburocratização das atividades fins, substitui o processo físico pelo eletrônico e registra os procedimentos, permitindo maior transparência na execução das transferências voluntárias. Destaca-se a transparência por meio da disponibilização das informações aos usuários e também para a sociedade por meio do endereço eletrônico www.convenios.gov.br. Esta está sendo considerada como um grande fator de inovação, uma vez que, mesmo indiretamente, se apresenta como mais uma ferramenta de controle social.

Todas as transferências de recursos financeiros do Governo Federal são realizadas pela celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares, cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum ou, conforme definido no artigo 25 da Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), “*a entrega de recursos corrente 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, 2000).

Atualmente a Portaria Interministerial nº 507, de 28/11/2011 constitui, juntamente com o Decreto 6.170, de 25/07/2007, a legislação reguladora das transferências de

recursos da União firmadas a partir de 01/01/2012. Pode ocorrer também a edição de atos normativos internos por alguns órgãos para disciplinar pontos específicos da celebração, fiscalização, acompanhamento e prestação de contas de convênios, contratos de repasse, termos de cooperação e termos de parceria celebrados no âmbito do órgão e das entidades vinculadas.

As transferências são realizadas pela celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares com finalidade de realização de obras e/ou serviços de interesse comum. A democratização na distribuição dos recursos públicos por meio das transferências voluntárias foi ampliada com a implantação do SICONV, visto que os órgãos responsáveis pela execução das políticas públicas que envolvem transferências de recursos devem publicar anualmente no Portal de Convênios a relação dos seus programas governamentais. Em contrapartida, estados, Distrito Federal, municípios e entidades sem fins lucrativos têm a possibilidade do envio eletrônico de propostas, fato que proporciona a todos os proponentes igualdade de condições para pleitear recursos federais.

Seleção dos municípios a serem analisados

A metodologia utilizada estrutura-se além da pesquisa bibliográfica, na análise de dados secundários e questionários. A primeira análise é dos dados secundários do SICONV, com o objetivo de identificar quais municípios

devem ser considerados para a pesquisa. Utilizou-se o recorte em municípios com menos de 50 mil habitantes. Os municípios da Região de Governo de Bauru são: Agudos, Arealva, Avaí, Balbinos, Bauru, Borebi, Cabrália Paulista, Duartina, Iacanga, Lençóis Paulista, Lucianópolis, Macatuba, Paulistânia, Pederneiras, Pirajuí, Piratininga, Presidente Alves, Reginópolis e Ubirajara. Num total de 8.587,92 Km² de área, a Região de Governo de Bauru tem o Município de Agudos como o maior, com 966,16 Km² representando 11,25%. O menor Município é Balbinos com 91,64 Km², representando 1,07% da área total da Região. Segundo a SEADE, em 2013, exceto os Municípios de Lençóis Paulista e Bauru, todos os demais possuíam menos de 50 mil habitantes.

A análise dos dados junto ao SICONV consistiu em verificar a quantidade de propostas cadastradas e aprovadas pelos municípios. Dessa forma foram separados para estudo os municípios de Lucianópolis (com menor número), classificado como “fraco” e Pederneiras (com maior número), classificado como “forte”.

Resultados da entrevista com o articulador na captação de recursos via SICONV

Foi utilizado um roteiro de entrevista, aplicado a um ator articulador na captação de recursos pelo sistema SICONV, com o fito de buscar informações gerais para compreender melhor o funcionamento do Sistema. Seguem os resultados:

- **Áreas nas quais os recursos são disponibilizados.** Em relação à abrangência da política de transferência de recursos, ele afirma que várias áreas da administração municipal estão contempladas no sistema SICONV, mas há Ministérios que só liberam recursos por meio de emendas parlamentares.
- **Carência de estrutura financeira, técnica e administrativa.** Mesmos os municípios comprovando todas as regularidades, contrapartidas, certidões e planos de trabalhos etc., ele afirma que nos casos de projetos que envolvem obras, muitas vezes emperram pelo motivo de que o município primeiro tenta conseguir a verba e depois elabora os projetos de engenharia. Esses projetos geralmente precisam de técnicos especializados e não disponíveis, na maioria das vezes, nas prefeituras, necessitando de contratação externa, atrasando o investimento. Neste caso, pode até ocorrer a perda dos recursos disponibilizados ou ocorre o aumento do valor da contrapartida, por exemplo, quando o custo do investimento não foi dimensionado de acordo com o projeto final.
- **Planejamento.** A comprovação da contrapartida é um indicador de planejamento; verifica-se que muitos

gestores não estimam por desconhecerem as oportunidades, ou mesmo por não possuírem recursos suficientes para disponibilizar; há momentos em que surgem oportunidades imperdíveis e o gestor precisa viabilizar a contrapartida e não tem como fazê-la. A comprovação da contrapartida dá-se por meio da declaração assinada pelo representante legal (prefeito), indicação de ficha orçamentária e comprovação de saldo, deve ser real. A forma do desembolso pode ser diferente em cada transferência. As regras são disponibilizadas no sistema SICONV no ato do cadastramento da proposta do município. Geralmente solicita-se o depósito da contrapartida, para a seguir, realizar a transferência dos recursos.

- **Endividamento.** Mesmo os municípios comprovando a regularidade no CAUC (Cadastro Único de Convênios), apresentando comprovantes de contrapartidas, certidões e planos de trabalhos etc., pode ocorrer de estar fora dos limites impostos pela legislação; neste caso, eles perdem a oportunidade de captar os recursos.
- **Articulação política.** Há ministérios que só liberam recursos por meio de emendas parlamentares. Os

municípios que têm articulação política reduzida têm menos possibilidade de captar. O atendimento das demandas municipais, nos dias de hoje, depende muito da intermediação de parlamentares. *“Temos muitos projetos apresentados por demanda espontânea (proposta voluntárias) e, no entanto, não são analisadas por não possuírem indicação parlamentar”.*

Resultados do questionário aplicado nos municípios selecionados

O questionário procurou identificar os principais entraves e, especificamente, responder se as questões discutidas acima interferem na captação de recursos pelo sistema SICONV. Também buscou confirmar as hipóteses levantadas preliminarmente, sobre a carência de gestão administrativa e financeira, planejamento orçamentário deficitário e ausência de estrutura administrativa e financeira adequada ao desenvolvimento dos trabalhos.

A equipe técnica que elabora os planos e projetos são efetivos, de livre nomeação e em alguns casos são terceirizados. Já a gestão e a fase de prestação de contas são realizadas por pessoal de livre nomeação e servidor efetivo. Na cidade de Pederneiras, a gestão é realizada por uma secretaria específica onde trabalham duas pessoas, sendo uma efetiva e outra de livre nomeação. Em Lucianópolis, há apenas uma pessoa responsável pela gestão

dos recursos de transferências, que acompanha desde a celebração, passando pela execução e chegando à prestação de contas, ocupando um cargo de livre nomeação

Em relação a disponibilização dos recursos, nem sempre conseguem aprovar as propostas prioritárias. Lucianópolis procurou recursos para saúde, esportes e infraestrutura, no entanto, entende que o critério de corte do sistema em 50 mil habitantes causa entraves, pois sua população é de apenas 2.249 habitantes, e não existem políticas específicas para municípios deste porte (muito pequenos) e, muitas vezes, não se atreve a elaborar um projeto por não ter a certeza de conseguir, dar prosseguimento e finalizar. O enquadramento é realizado em projetos para municípios com menos de 50.000 habitantes, no entanto, as diferenças de estrutura dos menores para os maiores é muito grande, são realidades muito diferentes. Por sua vez, Pederneiras buscou recursos em infraestrutura e não sofre desse entrave, visto que quase atinge o limite da população desse grupo.

Em relação ao prazo destinado, os dois municípios concordam que é suficiente e conseguem comprovar as exigências do sistema SICONV em relação à contrapartida, certidões, projetos, planos de trabalho etc. Todavia, apenas Lucianópolis estima nas peças de planejamento as despesas com contrapartidas. Para Pederneiras, quando consegue aprovação de propostas, são realizados ajustes orçamentários. Os dois

municípios encontram-se com as finanças em ordem, não têm dificuldades com os cumprimentos legais financeiros. Ambos creem que a necessidade de aprimoramento nas diversas áreas da gestão é necessária, tendo em vista as mudanças de procedimentos que vêm ocorrendo na administração pública.

Nas duas prefeituras, os recursos obtidos pelo sistema SICONV são, em sua maioria, decorrentes de emendas parlamentares; em Pederneiras (90%) e em Lucianópolis (100%) a maior parte das propostas aprovadas necessitaram de articulações políticas. Quanto aos prazos determinados para cadastramento de propostas e entrega de documentos, o município de Pederneiras entende ser suficiente, mas o de Lucianópolis considera o prazo da contratação muito curto, tendo em vista a necessidade de preparo da documentação para o envio.

O questionário mostrou que para os dois municípios o sistema SICONV é uma ferramenta que os aproxima dos recursos, padroniza os procedimentos, automatiza o sistema, diminui a documentação física a ser enviada, mas, por outro lado, não facilita a contratação. Ambos têm dificuldades para obter informações junto aos ministérios e ao SERPRO. O sistema é muito detalhista, em todas as fases, e apresenta muitas falhas, o que atrapalha o desenvolvimento dos trabalhos, inclusive o cumprimento de prazos. Algumas vezes, tais entraves geram custos,

pois implicam em contratação de mão de obra especializada.

Considerações finais

A partir dos questionários respondidos, pode-se concluir que as áreas para as quais os recursos são direcionados pelo Governo atendem em parte as necessidades dos municípios. Mesmo se utilizando mais na área de infraestrutura, no universo dos municípios com até 50 mil habitantes ocorrem carências diferenciadas. Comprovou-se a linha de pensamento sobre descentralização, onde, se analisada como um processo político, apesar de conferir alguma autonomia para os municípios, ela tem sido implementada a partir de um conjunto de instrumentos que são impostos simetricamente para todos os municípios brasileiros, não considerando o porte demográfico, as condições econômicas, geográficas, financeiras, de desenvolvimento social etc. Ela vem se dando num formato único e setorizado, fundamentado apenas na descentralização fiscal e na transferência de encargos e serviços (municipalização).

O sistema trata todos padronizadamente, restando aos municípios montarem propostas próprias. A operação depende de uma condicionante externa: uma boa articulação política para se conseguir, por meio de emendas parlamentares, a aprovação. Para os municípios que não têm representatividade no Governo, passa a ser um entrave essa externalidade do processo.

Como foi colocado por um dos atores, *“muitas propostas nem são lidas”*.

Essa deficiência apontada acima pelo município de Lucianópolis pode ser uma das razões da necessidade de intervenção parlamentar para aprovação de propostas. Caso se considere que as propostas apresentadas e aprovadas, 90% em Pederneiras e 100% em Lucianópolis, tiveram a participação de parlamentares e, sabendo que para que isso ocorra, é exigida uma articulação política eficiente, é possível afirmar que os municípios desarticulados ficam prejudicados nos serviços que deveriam receber por meio das transferências.

O Governo Federal reforça que a transferência de parte dos serviços realizados e custeados por ele, aos municípios, delegando as soluções de problemas sociais às prefeituras, justifica-se pela importância destes serviços serem administrados em nível local. Isso facilitaria a adequação local de cada necessidade, ou seja, passa do formato “padrão” aplicado a todos para um formato individual, onde cada município, dentro dos critérios gerais do serviço, atende aos usuários de acordo com suas necessidades. Mas o sistema não atende o novo modelo de descentralização, municipalização e participação, que apresenta uma lógica organizacional de acordo com as realidades locais. Há o risco de se responder apenas formalmente às exigências da descentralização e, conseqüentemente, os

municípios não usufruirão de seus benefícios. Afinal, ao mesmo tempo que deveria tratar as particularidades locais diferenciadamente, o sistema é padronizado e com critérios fechados.

Outro fator que interfere na captação é a estrutura administrativa efetiva para a captação e acompanhamento dos recursos. Nos questionários aplicados, somente um ator é servidor efetivo, todos os demais são cargos de livre nomeação. Nas mudanças de governo acontece uma descontinuidade do processo, tanto de captação como de gestão, podendo o município ser penalizado com a suspensão de repasses caso ocorra o atraso na prestação de contas. Nos dois municípios, a gestão é insegura, em razão da descontinuidade, acentuando-se em Lucianópolis, onde somente uma pessoa é responsável pela gestão desses recursos.

As falhas de gestão ficam claras quando as contrapartidas passam a acontecer com ajustes no orçamento no momento que se consegue a aprovação da proposta. Esse processo pode prejudicar outras ações e até interferir nas metas físicas do planejamento. Ora, se o recurso previsto para certo serviço é transferido para contrapartida de outro serviço ou investimento, é claro que o planejamento fica prejudicado por dois motivos: primeiro, porque o município não conseguirá cumprir o que foi planejado (Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias) e, segundo, porque terá que introduzir nas peças de planejamento

novas ações. Todavia, como culpar os municípios que não planejam as contrapartidas em seus orçamentos, uma vez que não possuem a certeza de que a proposta será aceita, ou no mínimo analisada?

A necessidade de articulação política para a aprovação propostas deve ser considerada também um entrave, pois o sistema deveria apresentar uma forma de analisar as justificativas de forma técnica, atendendo as demandas de cada município sem a "ajuda" de parlamentares, rompendo definitivamente com a tradição clientelista da nossa gestão pública.

Diante da falta de estrutura, é interessante que o Governo estude a possibilidade de apoiar os pequenos municípios na elaboração e no acompanhamento de projetos técnicos, principalmente àqueles relacionados a obras. Isso traria facilidades para eles e criaria a oportunidade de apresentarem mais propostas, realizando dessa forma a descentralização dos serviços e atendendo a população de forma pontual nas suas carências.

Outro entrave notado diz respeito à valorização do servidor. Apesar de ser apontada como parte integrante do processo de administração gerencial, nota-se uma estrutura deficitária de recursos humanos e financeiros, dependendo muitas vezes da terceirização dos serviços para atender as exigências do sistema. Entretanto, há a necessidade da capacitação de servidores. A

inserção de servidores efetivos e algumas mudanças nos processos de trabalho dos setores envolvidos podem contribuir para a agilidade do sistema SIVONV.

Por outro lado, foram apontados pontos positivos, como a redução do tempo para finalização da prestação de contas. Outra melhoria apresentada pelo sistema SICONV é que toda a prestação de contas que era realizada de forma física, muitas vezes no final do convênio, atualmente é feita de forma eletrônica e parcial, facilitando as correções necessárias e diminuindo as glosas de despesas no final. Nas respostas de um dos questionários, destacam que a utilização de papel era grande, hoje é mais dinâmico, colocando-se tudo no sistema e organizando, até o andamento dos processos ficou mais claro.

Com os resultados apresentados neste trabalho, fica claro que os municípios passam por um período de adequação para uma nova forma de gestão pública. Essa adequação carece de uma articulação forte entre eles com a finalidade de auxiliar o amadurecimento e trazer novas reflexões sobre o desenvolvimento local. É preciso que eles decidam se querem continuar com a “prefeiturização” ou iniciar um processo de “cooperação” mútua.

Pelo fato de o presente estudo concentrar seus esforços em municípios com menos de 50 mil habitantes, ressalta-se a necessidade de novos trabalhos que busquem

uma análise mais ampla da situação das transferências governamentais. O impacto da adequada construção de projetos, o acompanhamento da sua execução pelo SICONV e, finalmente, a análise da prestação de contas são temas a serem utilizados para indicar a eficiência deste sistema. O tema mantém-se relevante, tendo em vista que os municípios, principalmente os pequenos, dependem das transferências para atenderem as carências da população.

Referências

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

ALECIAN, S.; FOUCHER, D. **Guia do gerenciamento no setor público**. Rio de Janeiro: Ed. Revan; Brasília: ENAP, 2001

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso: 22 de agosto de 2014.

_____. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Presidência da República, Brasília, DF, 05 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm> Acesso: 22 de agosto de 2014.

_____. **Lei Federal nº 13.080**, de 31 de dezembro de 2014. Lei de Diretrizes Orçamentárias do Governo Federal para o exercício 2015. Brasília, DF, 2 jan. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-018/2015/Lei/L13080.htm>. Acesso em 7 de janeiro de 2015.

_____. **Decreto Federal nº 6.170**, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Presidência da República, Brasília, DF, 26 jul. 2007. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm>. Acesso em 22 ago. 2014.

_____. **Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507**, de 28 nov. 2011. Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e da Controladoria Geral da União. Em:
<<http://www.governoeletronico.gov.br/biblioteca/arquivos/portaria-interministerial-no-507-e-24-de-novembro-de-2011/view>>. Acesso em 22 ago. 2014.

_____. **O que é SIAFI - Secretaria do Tesouro Nacional (STN) - transferências**. Brasília. Disponível em:
<<http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/historia>>. Acesso em 13 fev. 2015.

BRESSER PEREIRA, L. C. Reforma Gerencia de 1995. Bresser-Pereira Website. 1995. Disponível em:
<<http://www.bresserpereira.org.br/rgp.asp>>. Acesso em 5 de maio de 2015.

_____. Reforma da Nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto. **Revista do Serviço Público**. Ano 53, vol.1, n.2, jan-mar. 2002.

CARVALHO, A.W.B. Modelo para a avaliação da capacidade de gestão municipal no atual contexto de descentralização. **XI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – ANPUR**. Salvador, 23 a 27 de maio de 2005.

COSTA, E.J.M., COSTA, M.B, FRASÃO; SANTANA, R. Planejamento territorial e gestão de políticas públicas: uma análise da estratégia de descentralização regional do estado do Pará. **XIV Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e**

Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – ANPUR. Rio de Janeiro, 23 a 27 de maio de 2011.

FELICÍSSIMO, J.R. Os impasses da descentralização político-administrativa na democratização do Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, 32 (1):6-15, jan./mar. 1992.

JUNQUILHO, G. S. Ação Gerencial na administração pública: a re/produção de “raízes” brasileiras. 2000. 334f. Tese (doutorado) – **Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Ciências Econômicas**, Belo Horizonte, 2000.

LESCURA, C.; FREITAS JÚNIOR, D. B; PEREIRA, R. Aspectos Culturais Predominantes na Administração Pública Brasileira (2010) in: **Administração pública, gestão social e economia solidária: avanços e desafios**, junho de 2010 – Anais Encontro Mineiro de Administração Pública, Economia Solidária e Gestão Social II EMAPEGS – Universidade Federal de Viçosa – UFV.

MEIRELLES, H.L. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo, Malheiros, 1999, p. 32-50.

MORAES, M. D. Autonomia municipal ou descentralização subordinada? A questão do saneamento nos novos Municípios da Baixada Fluminense. **XIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – ANPUR**. Florianópolis. DF 25 a 29 de maio de 2009.

MOUTINHO, J.A., KNISS, C.T., MACCARI, E.A. A influência da gestão de projetos na estratégia de transferências voluntárias de recursos da União para Municípios brasileiros: o caso de uma Prefeitura de médio porte. **Revista Ibero-Americana de Estratégia – RIAE**. São Paulo, v.12, n.1, p. 181-207, jan./mar. 2013.

PAES DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de**

Empresas, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

REZENDE, F. Compensações financeiras e desequilíbrios fiscais na federação brasileira. *In*: HOFMEISTER, W. & CARNEIRO, J. M. (orgs.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer. 2001.

SÃO PAULO, Portal do Governo, Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. São Paulo. Disponível em: <<https://www.seade.gov.br>>. Acesso em 11 abr. 2014.

_____. Caracterização socioeconômica das regiões do Estado de São Paulo – RA de Bauru – Fevereiro/2013. Disponível em: <<http://www.planejamento.sp.gov.br/>>. Acesso: 11 abr. 2014.