

II Congresso Internacional de Contabilidade Pública

Reforma da Gestão Financeira Pública: Desafios para a investigação e a prática

14 e 15 MARÇO 2019

Auditório A. Domingues de Azevedo • Lisboa



IPCA

CICF CENTRO DE INVESTIGAÇÃO
EM CONTABILIDADE E FISCALIDADE



ISBN:978-972-9171-94-9

Mostra registos por página

Título	Autor(es)	Área	Trabalho
Análise Bibliométrica da Produção Científica sobre Transferências Voluntárias no Brasil	Daniel Marques Moreira Ricardo Lobato Torres Sónia Paula da Silva Nogueira	K	
Ativos Intangíveis de Universidades Públicas Federais: Mensuração a Luz da Literatura Brasileira do Setor Privado	Rayane Menezes de Araújo Abimael de Jesus Barros Costa	A	
Evolução da Contabilização dos Subsídios nas Autarquias Locais em Portugal. Dificuldades e Desafios	Ana Catarina Kaizeler	A	
Estado, Contabilidade e Governo Eletrónico: Uma Análise Acerca destas Relações no Brasil	Armando L. Dias-da-Fé Jr. Delfina Gomes Lídia Oliveira	F/G	
A sustentabilidade e a contabilidade verde no SNC-AP: contributo para o enquadramento das emissões GEE e sequestro de carbono	Ricardo Pinheiro Sandra Cunha	H	
A Nova Gestão Pública e o Sistema de Segurança Social Português	Maria de La Salette Rodrigues Carneiro	F/G	
Contributos da Contabilidade para a Gestão das IPSS	Cristina Maria Coelho Campos Maria do Céu Ferreira Gaspar Alves	I	

ANÁLISE BIBLIOMÉTRICA DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA SOBRE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NO BRASIL

Tipologia: Trabalho de Investigação

Categoria para submissão: G) Gestão pública e organizações

Resumo

Nas últimas décadas, as transferências voluntárias têm assumido participação de destaque na composição das receitas de municípios brasileiros, com vista a realização de investimentos e execução de políticas públicas. Levando em consideração a natureza discricionária das transferências voluntárias e os desafios que se apresentam frente ao equilíbrio fiscal das contas públicas em orçamentos com pouca margem de manobra, o artigo tem por objetivo efetuar o levantamento sobre o atual estágio da produção científica relacionada ao tema. A partir de uma análise bibliométrica, em pesquisa exploratória e descritiva, evidencia-se que o tema transferências voluntárias é um assunto emergente. A maior parte das publicações focam na fase de liberação de recursos financeiros, investigando a influência política das transferências no ciclo eleitoral, e em modelos de gestão de projetos. Apresentam-se os avanços científicos no campo das transferências voluntárias e as lacunas existentes que ainda podem ser exploradas.

Palavras-chave: transferências voluntárias; municípios; federalismo fiscal; finanças públicas; políticas públicas.

Os autores autorizam a publicação do trabalho no site da ordem e na edição especial da Revista de Contabilidade e Gestão.

DANIEL MARQUES MOREIRA

Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Campus Curitiba,
80230-901 – Curitiba/PR, Brasil

Instituto Politécnico de Bragança, Campus de Santa Apolónia,
5300-253 Bragança, Portugal

danielmoreira@alunos.utfpr.edu.br

SÓNIA PAULA DA SILVA NOGUEIRA

Instituto Politécnico de Bragança, Campus de Santa Apolónia,
5300-253 Bragança, Portugal
Centro de Investigação em Ciência Política, Escola de Economia e
Gestão, Universidade do Minho, Campus de Gualtar, 4710-057 Braga
sonia@ipb.pt

RICARDO LOBATO TORRES

Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Campus Curitiba,
80230-901 – Curitiba/PR, Brasil
rltorres@utfpr.edu.br

¹ Este estudo foi realizado no Centro de Investigação em Ciência Política (UID/CPO/00758/2019), Universidade do Minho e apoiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia e pelo Ministério da Educação e Ciência através de fundos nacionais.

1. Introdução

Nas abordagens relacionadas às finanças públicas municipais, existe um desafio comum em todos os lugares, independentemente de vertentes ideológicas ou alinhamentos políticos, que converge em todo e qualquer plano de governo: ser capaz de aumentar as suas receitas de forma a viabilizar a execução de investimentos, sem ter por consequência a necessidade de elevação da carga tributária, onerando a população. No Brasil, uma das alternativas que despontam como solução interessante à resolução deste dilema são as transferências voluntárias da União.

Em termos de composição de receitas, as finanças públicas municipais contam basicamente com duas grandes fontes principais de entradas: i) receitas provenientes de arrecadação própria; e ii) receitas provenientes de transferências intergovernamentais (Bijos, 2018). As

receitas provenientes de arrecadação própria consistem em impostos estabelecidos nos limites de sua competência tributária, taxas relacionadas às prestações de serviços, contribuições econômicas, sociais e de melhoria, receitas patrimoniais, receitas provenientes da administração da dívida ativa e alienação de bens (Soares & Melo, 2016; Bijos, 2018). Já as transferências intergovernamentais, no contexto brasileiro, podem ser subdivididas em cinco grandes categorias: (i) transferências constitucionais; (ii) transferências legais; (iii) transferências diretas ao Sistema Único de Saúde (SUS); (iv) transferências diretas ao cidadão; e (v) transferências voluntárias (Moutinho, 2016; Soares & Melo, 2016; Lima, Cirqueira, Pinto, & Souza, 2017; Moutinho & Kniess, 2017). As quatro primeiras categorias tratam de repasses obrigatórios, com cotas pré-determinadas em dispositivos normativos, sejam eles constitucionais ou legais. A última categoria se refere a repasses de competência discricionária do governo central.

As transferências intergovernamentais encontram-se situadas no campo de estudo do federalismo fiscal (Pantoja & Pereira, 2018), o qual pode ser entendido, de forma ampla, como a distribuição de receitas e gastos públicos entre os diferentes níveis de governo (Soares & Melo, 2016). Na maior parte das formulações oriundas da tradicional teoria das finanças públicas, o sistema fiscal é baseado em um governo centralizado (Bijos, 2018). Porém, em estados federativos, como o brasileiro, este sistema fiscal é descentralizado, o que requer um estabelecimento de competências constitucionais para os diversos níveis de governo (Bijos, 2018). O sistema de repartição de competências, tanto a nível político quanto fiscal, é figura fundamental no federalismo, uma vez que é a partir desta repartição que se torna possível dimensionar o poder de cada um dos entes do Estado.

O nível de centralização ou descentralização no federalismo fiscal não é estático, significando que o mesmo pode variar tanto na dimensão espacial, em diferentes lugares, quanto na dimensão temporal, em diferentes épocas. Ao final da década de 1980, com o fim do regime ditatorial, houve um movimento claro no sentido da descentralização, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, fortalecendo a capacidade arrecadadora dos municípios, tanto em termos de arrecadação própria quanto a nível das transferências intergovernamentais (Demarchi, Gallo, Casério, & Lorenzo, 2016; Soares & Melo, 2016; Moutinho & Kniess, 2017; Bijos, 2018). Porém, em meados da década de 1990, começou um novo movimento pendular em direção oposta, por meio da reconcentração de receitas sob controle exclusivo da União (Soares & Melo, 2016; Moutinho & Kniess, 2017). Como consequência, o governo federal acabou por reforçar o seu papel de grande agente arrecadador entre os entes federativos (Arretche, 2005).

Existe uma forte dependência dos municípios quanto aos repasses provenientes de transferências intergovernamentais. Em comparação com o poder tributário de outros entes da federação, os municípios contribuem muito pouco no total das receitas arrecadadas. Estudo conduzido por Almeida (2005) demonstra que a participação dos municípios no total das receitas arrecadas pelo governo entre os anos 1988 a 2000 teve uma oscilação média que variou, entre limites mínimo e máximo, de 2,7% a 5,5%, enquanto os estados apresentaram uma variação de 26,6% a 31,1% e a União uma variação de 63,4% a 68,1%. Em termos exclusivos do orçamento municipal, o estudo conduzido por Ferreira e Bugarin (2007) indica que, na média, menos de 25% da receita total dos municípios são provenientes de arrecadação tributária própria.

Além da forte dependência das receitas provenientes de transferências intergovernamentais, os municípios apresentam pouca margem de manobra na gestão orçamental. Os avanços introduzidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal¹ (LRF), no ano 2000, em termos de comprometimento com o equilíbrio das contas públicas e publicidade de informações resultaram em uma série de exigências. O equilíbrio das contas públicas passa pelo cumprimento de metas de resultado entre receitas e despesas, com limites e condições para renúncia de receita e geração de despesas com pessoal, seguridade, dívida, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição de restos a pagar. No mesmo sentido da imposição de limites gerenciais alinham-se as vinculações obrigatórias de recursos orçamentários por outras exigências constitucionais e legais, com cotas de repasse pré-fixadas, como as despesas vinculadas à educação, saúde, fundo de assistência social, fundo de meio ambiente e repasse ao legislativo municipal (Castro, 2016). O elevado grau de comprometimento das receitas municipais com despesas obrigatórias vem reafirmar a importância que as transferências voluntárias adquirem para a realização de investimentos.

As transferências voluntárias consistem na descentralização de recursos correntes ou de capital, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira (Lei Complementar n.º 101/2000), por iniciativa do governo central, a partir de seu campo de ação discricionário (Soares & Melo, 2016; Moutinho & Kniess, 2017). Sua operacionalização pode ocorrer mediante diversas modalidades, entre as quais destacam-se os convênios, os contratos de repasse e os termos de parceria. A gestão das transferências é realizada no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), que consiste em um sistema informatizado de competência do Governo Federal, onde devem constar todas as fases de operação das

¹ Lei Complementar n.º 101/2000, de 4 de maio.

transferências voluntárias, desde sua proposição até sua conclusão, por meio da prestação de contas (Goldbaum & Pedrozo Junior, 2018).

Os repasses de recursos mediante transferências voluntárias têm crescido sistematicamente desde o ano 2000 (Gallo, 2013; Moutinho, Kniess, & Maccari, 2013; Ferreira & Bugarin, 2007; Moutinho & Kniess, 2017; Bijos, 2018). Para além das motivações porventura existentes nestes sucessivos acréscimos, fato é que cada vez mais torna-se evidente a importância das transferências voluntárias na realização de investimentos e execução de políticas públicas (Ferreira & Bugarin, 2007; Gallo, 2013; Moutinho *et al.*, 2013; Ciribeli, Miquelito, & Massardi, 2015; Moutinho, 2016; Demarchi *et al.*, 2016; Soares & Melo, 2016; Castro, 2016; Lima *et al.*, 2017; Bijos, 2018; Pantoja & Pereira, 2018). Não obstante, ainda são poucos os estudos que se propõem a investigar o tema, apesar da crescente relevância que este instrumento tem assumido nos municípios brasileiros (Moutinho & Kniess, 2017).

No âmbito do federalismo fiscal e das transferências intergovernamentais, existe um vasto campo de estudo. Porém, o que tem sido produzido cientificamente a respeito das transferências voluntárias? O presente trabalho tem por objetivo realizar uma análise bibliométrica para verificação do atual estágio de produção científica relacionada ao tema transferências voluntárias no Brasil. Pretende-se desta forma conhecer o que tem sido investigado, os resultados obtidos e as áreas que carecem de avaliação.

A análise bibliométrica é um recurso que visa mensurar a produção científica de forma quantitativa, evidenciando parâmetros e variáveis de um conjunto de publicações a partir da exploração de bases de dados (Gomes & Scarpin, 2012; Ruthes & Silva, 2015). Desta forma, a contribuição da pesquisa consiste na identificação dos avanços científicos no campo das

transferências voluntárias da União, por meio do levantamento do *status* do conhecimento produzido e publicado pela academia, evidenciando principais focos de investigação e lacunas existentes que ainda podem ser exploradas.

Além desta seção introdutória, o trabalho encontra-se estruturado em mais cinco seções. A segunda seção descreve a metodologia adotada na pesquisa, além da discussão e resultados brutos da análise bibliométrica. As seções três, quatro e cinco discorrem sobre os principais achados do portfólio de publicações, com foco nos fatores de influência na liberação dos recursos, gestão das transferências voluntárias e prestação de contas. Por fim, a sexta e última seção apresenta as considerações finais do trabalho.

2. Análise bibliométrica

O procedimento adotado para a análise bibliométrica baseou-se no modelo conhecido como *ProKnow-C* ou *Knowledge Development Process – Contrutivist* (Rosa, Ensslin, Petri, & Ensslin, 2015; Ruthes & Silva, 2015). A seguir, segue-se uma ilustração do passo a passo desenvolvido neste modelo:

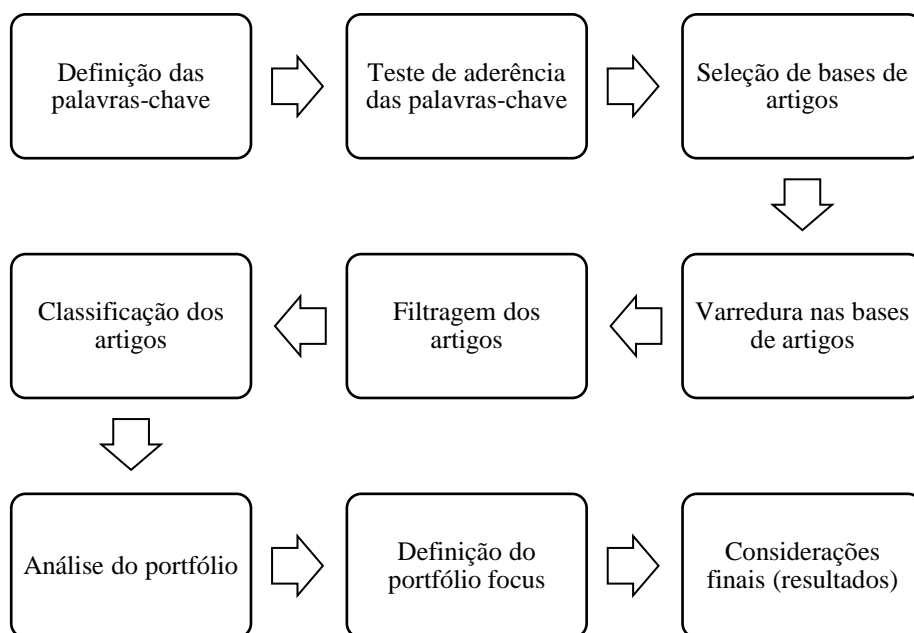


Figura 1: Processo de análise bibliométrica

Fonte: Ruthes e Silva (2015, p.4).

Apesar do conceito de transferências voluntárias ser uma designação particular do federalismo fiscal estabelecido no Brasil, a definição das palavras-chave levou em consideração a possibilidade de existirem publicações em periódicos internacionais, escritas em inglês e espanhol. Assim, adotaram-se inicialmente as seguintes palavras-chave na pesquisa: (i) transferências voluntárias; (ii) transferência voluntária; (iii) transferencias voluntarias; (iv) transferencia voluntaria e (v) *voluntary transfers*. O recorte temporal levou em consideração a produção científica entre 1988 e 2018. O marco inicial se deve à promulgação da Constituição Federal de 1988, que definiu o atual modelo de federalismo no Brasil.

As pesquisas foram realizadas no Portal Periódico Capes e Biblioteca do Conhecimento *Online*, nos dias 14 e 15 de dezembro de 2018. Como os termos pesquisados ainda são emergentes nas publicações científicas, não houve necessidade de refinamento por meio de operadores booleanos nas expressões em português e espanhol, pela baixa quantidade de

periódicos que retornaram na busca. Já no termo em inglês, houve um retorno expressivo de resultados. Assim, foi necessário complementar a pesquisa com o operador *AND* e a expressão *Brazil*, entendendo que o foco de interesse da pesquisa, neste momento, são as transferências voluntárias trabalhadas no Brasil. Os resultados obtidos na busca encontram-se no Quadro 1.

A próxima etapa seria o teste de aderência, que consiste na verificação da importância das palavras-chave para a área de estudo, por meio da mensuração do retorno que cada palavra-chave fornece ao investigador, de forma a eliminar aquelas que não são aderentes ao tema ou que possuem baixa representação para a área de estudo (Ruthes & Silva, 2015). Como não houve a necessidade de proceder com diversas combinações de assunto entre as palavras-chave, pela objetividade do termo de pesquisa e proximidade dos resultados preliminares, suprimiu-se esta etapa na investigação.

Quadro 1: Resultados de pesquisa das palavras-chave

Portal de Pesquisa	Palavra-chave	Resultados Encontrados
Periódicos Capes	transferências voluntárias	49
	transferência voluntária	16
	transferencias voluntarias	47
	transferencia voluntaria	16
	"voluntary transfers"	887
	"voluntary transfers" AND "Brazil"	48
Biblioteca do Conhecimento <i>Online</i>	transferências voluntárias	162
	transferência voluntária	62
	transferencias voluntarias	70
	transferencia voluntaria	56
	"voluntary transfers"	2.910
	"voluntary transfers" AND "Brazil"	581

Fonte: Autoria própria, 2019.

Os resultados apresentados no Portal Periódico Capes e Biblioteca do Conhecimento *Online* permitiram identificar as bases de dados que apresentaram maior ordem de relevância na pesquisa. A partir dessas informações, realizou-se nova varredura de artigos nas bases, com resultados expressos no Quadro 2.

Quadro 2: Varredura nas principais bases de dados

Palavra-chave	Base de Dados						Total de Artigos
	Scielo	Scopus	Web of science	ProQuest	ScienceDirect	DOAJ Directory of Open Access Journals	
transferências voluntárias	4	3	0	13	3	8	31
transferência voluntária	0	1	0	2	3	2	8
transferencias voluntarias	4	3	0	13	3	2	25
transferencia voluntaria	0	1	0	2	3	0	6
"voluntary transfers" and "brazil"	1	1	2	6	31	3	44
Total de Artigos	9	9	2	36	43	15	114

Fonte: Autoria própria, 2019.

Definido o portfólio bruto da pesquisa, a próxima etapa consistiu na filtragem dos artigos, com o auxílio do *software Mendeley Desktop* v. 1.19.3, para onde foram exportados os resultados encontrados nas etapas anteriores. A filtragem é realizada de modo a eliminar a duplicidade de artigos, que podem estar replicados em bases distintas, ou mesmo na mesma base, por combinações diversas das palavras-chave, ou ainda por diferenças de grafia.

Após a exclusão dos artigos em duplicidade, a próxima etapa consistiu na classificação dos artigos, a partir da leitura do título, resumo e palavras-chave. Esta fase visa a eliminação de artigos que não tenham correspondência com objeto da pesquisa, ou seja, artigos onde as transferências voluntárias não fazem parte dos objetivos da investigação. Ao final da classificação, restaram apenas 21 artigos potenciais selecionados, além de 5 dissertações de mestrado e 1 tese de doutoramento, conforme Quadro 3.

Quadro 3: Portfólio de análise (continua)

Autor	Ano	Tipo de Publicação	Título
Araújo, A. H. S., Santos Filho, J. E., & Gomes, F. G.	2015	Artigo	Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10
Bijos, D.	2018	Artigo	Repensando as transferências voluntárias pela perspectiva dos atores e das instituições locais
Bijos, D.	2013	Dissertação de Mestrado	Federalismo, instituições políticas e relações intergovernamentais: um estudo sobre os elementos determinantes das transferências voluntárias da União para os Municípios do Estado de Minas Gerais
Bugarin, M. & Marciniuk, F.	2017	Artigo	Strategic partisan transfers in a fiscal federation: evidence from a new brazilian database
Castro, H. O.	2016	Artigo	Vinculações de recursos e efeitos sobre a flexibilidade orçamentária do município
Ciribeli, J. P., Miquelito, S., & Massardi, W. O.	2015	Artigo	Transferências públicas de recursos: um estudo sobre o protecionismo partidário da União (PT) e do Estado de Minas Gerais (PSDB)
Demarchi, E., Gallo, Z., Casério, V. M. R., & Lorenzo, H. C.	2016	Artigo	Captação de recursos pelo sistema SICONV - avaliação dos entraves encontrados em municípios de pequeno porte
Ferreira, I. F. S.	2006	Tese de Doutorado	Eleições e política fiscal: o papel das transferências voluntárias intergovernamentais, da competência administrativa e do endividamento nos ciclos político-orçamentários
Ferreira, I. F. S. & Bugarin, M. S.	2007	Artigo	Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro

Fonte: Autoria própria, 2019.

Quadro 3: Portfólio de análise (continuação)

Autor	Ano	Tipo de Publicação	Título
Gallo, F.	2013	Artigo	Território, política e infraestruturas: a influência do Governo Federal na política urbana dos municípios brasileiros
Gerent, C. P.	2014	Dissertação de Mestrado	Modelo de estrutura para o trabalho com projetos no âmbito do sistema de gestão de convênios e contratos de repasse - Siconv: um estudo nas Secretarias do Estado de Santa Catarina
Goldbaum, S. & Pedrozo Junior, E.	2018	Artigo	A prestação de contas das entidades privadas sem fins lucrativos em parcerias com a União (2008 a 2014)
Gomes, E. C. O. & Scarpin, J. E.	2012	Artigo	Estudo bibliométrico acerca das transferências intergovernamentais publicadas no período de 2001 a 2008
Ignarra, R.	2014	Dissertação de Mestrado	Monitoramento de recursos de transferências voluntárias na esfera municipal
Lima, F. J.; Cirqueira, J. C., Pinto, V. C., & Souza, W. A. R.	2017	Artigo	Gerenciamento de projetos: um modelo de monitoramento e controle de projetos públicos executados com recursos de transferências voluntárias
Moutinho, J. A.	2016	Artigo	Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional
Moutinho, J. A. & Kniess, C. T.	2017	Artigo	Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: identificação de correlação entre variáveis
Moutinho, J. A., Kniess, C. T., & Maccari, E. A.	2013	Artigo	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
Pantoja, F. P. & Pereira, J. A. R.	2018	Artigo	Transferências voluntárias da União para os municípios brasileiros: uma análise da execução dos recursos nas políticas do setor de resíduos sólidos

Pelegri, S.	2013	Artigo	A Lei de Responsabilidade Fiscal e suas implicações nas esferas municipais Fiscais
Puttomatti, G. C. F.	2013	Dissertação de Mestrado	Capital político e transferências voluntárias no Estado de São Paulo
Quintão, C. M. P. G. & Carneiro, R.	2015	Artigo	A tomada de contas especial como instrumento de controle e responsabilização
Rosalin, J. & Gallo, F.	2018	Artigo	A relevância das transferências de recursos aos municípios na federação brasileira
Salinas, N. S. C.	2008	Dissertação de Mestrado	Avaliação legislativa no Brasil: um estudo de caso sobre as normas de controle das transferências voluntárias de recursos públicos para entidades do terceiro setor
Santos, A. M. S. P.	2012	Artigo	Descentralização e autonomia municipal: uma análise das transformações institucionais no federalismo brasileiro
Soares, M. M. & Melo, B. G.	2016	Artigo	Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros
Teixeira, M. R., Matias, W.B., & Mascarenhas, F.	2017	Artigo	O esporte olímpico no Brasil: recursos financeiros disponibilizados para Olimpíadas Londres 2012

Fonte: Autoria própria, 2019.

Os artigos selecionados na etapa anterior foram objeto de leitura integral. Para avaliação crítica do conteúdo, foram estabelecidos alguns questionamentos, de forma a padronizar os resultados:

1. Qual o papel das transferências voluntárias no artigo?
2. Qual o nível de aderência do artigo com o tema transferências voluntárias?
3. O artigo responde conclusivamente à pergunta de investigação ou apresenta apenas considerações gerais sobre o assunto?
4. Em que fase do processo de transferência está focado o artigo?

Para a primeira pergunta foram definidas duas opções de resposta: (1.1) central, quando o tema transferências voluntárias consistir no cerne da investigação; (1.2) periférico, quando as transferências voluntárias não forem o elemento principal de pesquisa ao longo da argumentação. Na pergunta 2 definiram-se quatro opções de resposta, conforme os critérios adotados por Ruthes e Silva (2015) para qualificação do artigo, a saber: (2.1) forte, quando o texto desenvolvido é bastante pertinente à proposta desta investigação; (2.2) mediano, quando existirem alguns elementos que podem ajudar na discussão da pesquisa; (2.3) fraco, quando aparecem elementos pontuais, pouco aproveitados para a discussão; e (3.4) alinhamento irrelevante, quando o artigo não contribui com o tema, possuindo apenas pequenas menções

sobre transferências voluntárias. A terceira pergunta possui dois padrões de resposta: (3.1) sim, quando o artigo responde conclusivamente à pergunta de investigação; e (3.2) não, quando a argumentação não responde conclusivamente à pergunta de investigação, ou apresenta apenas considerações gerais sobre a temática. A questão 4 envolve três tipos de situações possíveis: (4.1) liberação, quando o artigo discorre sobre a fase de celebração dos instrumentos de transferência voluntárias; (4.2) execução, quando o artigo aborda a fase operacional de execução das transferências voluntárias; e (4.3) prestação de contas, quando a abordagem estiver voltada à prestação de contas dos instrumentos. Nesta questão, um artigo pode contemplar simultaneamente mais de uma fase. Os resultados obtidos encontram-se ilustrados no Quadro 4.

No que diz respeito às palavras-chave utilizadas nos trabalhos, foram encontradas 70 referências distintas em um total de 98 termos mencionados em 25 trabalhos, o que corresponde a uma média de aproximadamente 3,9 palavras-chave por trabalho. Os resultados demonstram que há bastante heterogeneidade na utilização dos termos. Para a visualização, foi adotada a técnica conhecida como nuvem de palavras, expressa na Figura 2. Esta técnica segundo Figueiredo Filho, Paranhos, Silva, Rocha e Alves (2014) consiste em uma estratégia eficiente para lidar com uma variável quantitativa nominal com muita variação de ocorrências.

Quadro 4: Perguntas de avaliação

Pergunta		Nº de Artigos	%
Qual o papel as transferências voluntárias no artigo?	Central	14	66,7%
	Periférico	7	33,3%
Qual o nível de aderência do artigo com o tema transferências voluntárias da União?	Forte	12	57,1%
	Mediano	1	4,8%
	Fraco	4	19,0%
	Irrelevante	4	19,0%
O artigo responde conclusivamente à	Sim	11	52,4%

2	Administração Pública e Gestão Social	2175-5787	B1 (*)	-	2	9,5%
3	Revista de Gestão de Projetos	2236-0972	B2 (*)	-	2	9,5%
4	BASE – Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos	1984-8196	B1	-	1	4,8%
5	Cadernos Gestão Pública e Cidadania	2236-5710	B2 (*)	-	1	4,8%
6	Desenvolvimento em Questão	2237-6453	B2 (*)	-	1	4,8%
7	Geo UERJ ⁴	1415-7543	-	-	1	4,8%
8	<i>Journal of Applied Economics</i>	1514-0326	A2 (*)	Q2	1	4,8%
9	Revista Brasileira de Economia	0034-7140	A2 (*)	Q4	1	4,8%
10	Revista Brasileira de Ciências do Esporte	2179-3255	B1 (*)	Q4	1	4,8%
11	Revista Controle	1980-086X	B4	-	1	4,8%
12	Revista da Universidade Vale do Rio Verde	1517-0276	B3	-	1	4,8%
13	Revista de Administração, Sociedade e Inovação	2447-8156	B3	-	1	4,8%
14	Revista de Geografia e Ordenamento do Território	2182-1267	B1 (*)	-	1	4,8%
15	Revista Ibero-Americana de Estratégia	2176-0756	B2	-	1	4,8%
16	Sociedade & Natureza	1982-4513	A1	-	1	4,8%

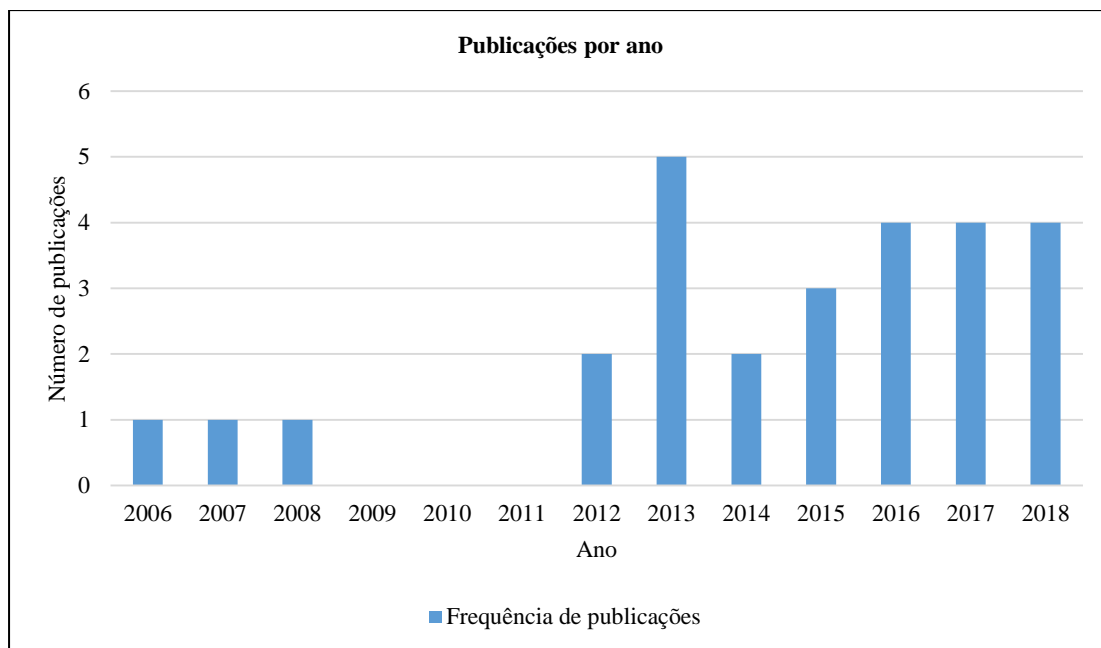
(*) Na data de coleta de informações, a base de pesquisa da CAPES envolvia apenas o triênio 2010-2012 e o quadriênio 2013-2016. Assim, as publicações posteriores a 2016 foram classificadas conforme a avaliação disponível para o quadriênio 2013-2016. Já as publicações anteriores a 2010 foram classificadas de acordo com a avaliação disponível no triênio 2010-2012.

Fonte: Autoria própria, 2019.

A próxima avaliação aborda a distribuição temporal das publicações. Esta avaliação consiste em identificar como tem evoluído a produção científica que versa sobre as transferências voluntárias no Brasil ao longo dos anos. É possível notar que o tema transferências voluntárias é uma temática de discussão recente, sendo que a maior parte das publicações estão concentradas nos últimos sete anos. Os resultados obtidos constam no Gráfico 1.

Gráfico 1: Frequência de publicações por ano

⁴ Classificação Qualis não disponível para a data da publicação no triênio 2010-2012.



Fonte: Autoria própria, 2019.

A seguir são apresentados os principais resultados encontrados nas pesquisas relacionados às fases de liberação, execução e prestação de contas das transferências voluntárias.

3. Fatores de influência na liberação das transferências voluntárias

A principal convergência dos trabalhos está relacionada com a fase de formalização dos instrumentos e liberação de recursos, com várias investigações relacionadas à influência política e eleitoral na gestão das transferências (Ferreira, 2006; Ferreira & Bugarin, 2007; Bijos, 2013; Puttomatti, 2013; Ciribeli *et al.*, 2015; Demarchi *et al.*, 2016; Moutinho, 2016; Soares & Melo, 2016; Bugarin & Marciniuk, 2017; Moutinho & Kniess, 2017; Bijos, 2018).

As primeiras investigações de Ferreira (2006) e Ferreira e Bugarin (2007) propõem uma extensão ao modelo de Rogoff (1990), conhecido como ciclo político-orçamentário, com a finalidade de explorar os efeitos das transferências voluntárias sobre o equilíbrio fiscal e eleitoral dos municípios. Os resultados obtidos mostram que as transferências politicamente

motivadas podem anular o principal aspecto positivo do ciclo político-orçamentário proposto por Rogoff (1990), onde se afirma que os eleitores tendem à seleção de políticos com maior competência administrativa em razão de suas percepções macroeconômicas nos períodos pré-eleitorais. Isto significa que os eleitores podem vir a escolher um candidato de menor competência administrativa, desde que apoiado pelo governo central, na expectativa de que o adicional de transferências eventualmente recebidos pelo apoio governamental suprirá suas deficiências.

No mesmo viés eleitoral, as comprovações de que os recursos das transferências voluntárias tendem a privilegiar municípios politicamente alinhados com o governo central e de que existe um acréscimo evidente de recursos nas liberações ocorridas em ciclos eleitorais estão presentes nos estudos conduzidos por Puttomatti (2013), Ciribeli *et al.* (2015), Soares e Melo (2016), Bugarin e Marciniuk (2017) e Moutinho e Kniess (2017). Cabe destacar que o estudo conduzido por Bugarin e Marciniuk (2017) confirma as hipóteses de transferências partidárias estratégicas e ciclos bienais de transferências dos trabalhos anteriores, ao utilizar uma base de dados com maior precisão na caracterização das transferências discricionárias, a qual foi disponibilizada pelo Governo Federal brasileiro no ano de 2015.

Os trabalhos publicados por Bijos (2013), Demarchi *et al.* (2016), Soares e Melo (2016) e Bijos (2018) ampliam o campo de análise na captação de recursos ao indicar que a liberação das transferências voluntárias não depende apenas de componentes políticos, mas também de fatores técnicos. A formalização dos instrumentos de transferências voluntárias exige certa *expertise* técnica e operacional dos atores envolvidos no processo, de maneira que, se os municípios não estiverem capacitados ao cumprimento dessas exigências normativas pré-estabelecidas, o componente político por si só é insuficiente para viabilizar as transferências.

4. A gestão das transferências voluntárias

Outro foco percebido nas investigações envolve os aspectos ligados à gestão de projetos ao longo do ciclo de execução das transferências voluntárias. Caminham nesta direção os trabalhos publicados por Moutinho *et al.* (2013), Gerent (2014), Ignarra (2014) e Lima *et al.* (2017), que propõem modelos de gerenciamento de projetos para a sistematização de informações e acompanhamento da execução, de forma a qualificar aspectos institucionais dos órgãos envolvidos. Estas proposições decorrem da constatação de que os municípios enfrentam muitas dificuldades administrativas para a efetiva execução das transferências.

“(...) a falta de uma cultura de planejamento na administração pública ainda é um paradigma de difícil ruptura. Gestões voltadas para atuação política e clientelista relegam o planejamento e passam a buscar resultados a curto prazo sem considerar todas as variáveis envolvidas em um processo tão complexo como o de gerir recursos limitados diante de uma demanda invariavelmente crescente” (Lima *et al.*, 2017, p.103).

Pelegri (2013) destaca que um passo importante dado em direção à evolução da Administração Pública de um modelo patrimonialista e burocrático para um modelo gerencial foi dado pela LRF, que instituiu a responsabilidade na gestão fiscal por meio da prevenção de riscos e correção de desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas, além de ações planejadas e transparentes, com garantia de equilíbrio nas contas. Parte das exigências estabelecidas normativamente para que as transferências voluntárias possam ser recebidas pelos proponentes estão contidas na LRF.

Outro avanço significativo rumo à modernização da Administração Pública, com notória ampliação do controle e transparência de instrumentos, é percebido no SICONV, que consiste em um sistema informatizado do governo federal onde são registrados todos os atos relativos ao processo de operacionalização das transferências voluntárias de recursos por meio de convênios e outras modalidades, em todas as suas fases (Lima *et al.*, 2017; Goldbaum & Pedrozo Junior, 2018). O portal de convênios está sendo considerado como um grande fator de inovação na gestão das transferências, pelo controle social que o mesmo oferece, além da democratização na distribuição dos recursos, uma vez que os responsáveis pelas políticas públicas são obrigados a publicar anualmente a relação de seus programas governamentais nos quais há interesse em se atuar mediante transferências voluntárias (Demarchi *et al.*, 2016).

5. As descobertas relacionadas à fase de prestação de contas

A última fase do ciclo de execução das transferências voluntárias, que consiste na prestação de contas dos recursos repassados, ainda é um tema pouco explorado. Quintao e Carneiro (2015) focam nos procedimentos de Tomada de Contas Especial (TCE), concluindo que as TCE abertas com a finalidade de resguardar o erário em casos de malversação de recursos são intempestivas, o que acaba por reduzir o alcance de decisões no tocante à responsabilização dos agentes causadores de danos ao erário. Para os autores, este instrumento não tem sido capaz de atender aos propósitos para o qual foi constituído.

Outra linha de pesquisa diz respeito à taxa de inadimplência das transferências voluntárias repassadas às Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos (EPSFL). De acordo com Goldbaum e Pedrozo Junior (2018), a probabilidade da ocorrência de inadimplência no dever de prestar

contas é maior para as EPSFL do que para a estados, municípios e empresas públicas. Tal fato reforçaria a hipótese teórica de falhas voluntárias nas EPSFL, em sintonia com a Teoria das Três Falhas que consta no trabalho de Steinberg (2006). A Teoria das Três Falhas fundamenta-se na hipótese de que Estado e mercado são insuficientes para oferecer bens e serviços a consumidores em decorrências de três falhas: falhas de mercado, falhas de Estado e falhas voluntárias. As falhas voluntárias caracterizam-se como limitações associadas às organizações sem fins lucrativos decorrentes de insuficiência filantrópica (eventual ocorrência de comportamento oportunista), particularismo filantrópico (tendência de privilegiar certas etnias, religiões ou grupos ideológicos), paternalismo (tendência de tratar os problemas como eles são percebidos, não como eles realmente são) e amadorismo (tendência a contratar trabalhadores com menor qualificação profissional (Goldbaum & Pedrozo Junior, 2018).

6. Considerações finais

Para manter o equilíbrio das contas públicas, municípios com baixa capacidade de arrecadação encontram-se pressionados por uma pequena margem para investimentos. Encontrar fontes alternativas de recursos que possibilitem a execução de políticas públicas permanece como um desafio constante a ser alcançado.

As transferências voluntárias assumem um papel de destaque dentre as possíveis fontes alternativas para acréscimo de receitas. O aumento gradativo no volume de recursos trabalhados mediante transferências voluntárias ao longo das últimas décadas, aliado à melhora significativa na transparência das informações com a evolução do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse, reforçam a necessidade de produções científicas que

avaliem o comportamento da gestão desses instrumentos, de forma a melhorar a qualidade dos serviços conferidos pela Administração Pública.

Neste trabalho, apresentou-se o que tem sido produzido cientificamente em torno do tema transferências voluntárias. No entanto, os resultados encontram-se limitados à realidade do Brasil. Evidencia-se que ainda há muito pouco material explorado, sendo que 88,9% das publicações encontram-se concentradas nos últimos sete anos. O maior foco de investigação publicada está relacionado à fase de liberação dos recursos, com pesquisas voltadas à avaliação de uso das transferências como instrumento político de influência no ciclo eleitoral. Constatam-se também trabalhos focados na construção de modelos de gestão de projetos, de forma a melhorar a o desempenho administrativo das instituições.

Mediante os resultados deste estudo, procurou-se contribuir com pesquisadores da área das políticas públicas no Brasil em suas futuras pesquisas, umas que se ambicionou proporcionar um panorama geral das produções científicas sobre as transferências voluntárias no Brasil. Para além do mais, julga-se que os resultados obtidos poderão também contribuir em termos práticos para os definidores de políticas públicas, em particular sobre as transferências voluntárias, e gestores públicos.

Dessa forma, para realização de pesquisas futuras, sugere-se ampliar a amostra utilizada neste trabalho, buscando outras fontes de divulgação de artigos sobre transferências voluntárias, incluindo a produção científica internacional com experiências semelhantes em outros países.

REFERÊNCIAS

Almeida, M. H. T. (2005). Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia e Política*,

(24), 29–40. doi: 10.1590/S0104-44782005000100004

- Araújo, A. H. S., Santos Filho, J. E., & Gomes, F. G. (2015). Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10. *Revista de Administração Pública*, 49(3), 739–759. doi: 10.1590/0034-7612132652
- Arretche, M. (2005). Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, (24), 69–85. doi: 10.1590/S0104-44782005000100006
- Bijos, D. (2013). *Federalismo, instituições políticas e relações intergovernamentais: um estudo sobre os elementos determinantes das transferências voluntárias da União para os Municípios do Estado de Minas Gerais* (Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília). Recuperado de <http://repositorio.unb.br/handle/10482/13434>
- Bijos, D. (2018). Repensando as transferências voluntárias pela perspectiva dos atores e das instituições locais. *Desenvolvimento em Questão*, 16(44). doi: 10.21527/2237-6453.2018.44.322-350
- Bugarin, M., & Marciniuk, F. (2017). Strategic partisan transfers in a fiscal federation: evidence from a new brazilian database. *Journal of Applied Economics*, 20(2), 211–239. doi: 10.1016/S1514-0326(17)30010-7
- Castro, H. (2016). Vinculações de recursos e efeitos sobre a flexibilidade orçamentária do município. *Revista de Administração, Sociedade e Inovação*, 2(2), 147–166. doi: 10.20401/rasi.2.2.89
- Ciribeli, J. P., Miquelito, S., & Massardi, W. O. (2015). Transferências públicas de recursos: um estudo sobre o protecionismo partidário da União (PT) e do Estado de Minas Gerais (PSDB). *Administração Pública e Gestão Social*, 7(2), 72–81. Recuperado de <https://periodicos.ufv.br/ojs/apgs/article/view/4570/2395>
- Demarchi, E., Gallo, Z., Casério, V. M. R., & Lorenzo, H. C. (2016). Captação de recursos pelo sistema SICONV - avaliação dos entraves encontrados em Municípios de pequeno

- porte. *Revista da Universidade Vale do Rio Verde*, 14(1), 1067–1087. Recuperado de http://periodicos.unincor.br/index.php/revistaunincor/article/view/2666/pdf_499
- Ferreira, I. F. S. (2006). *Eleições e política fiscal: o papel das transferências voluntárias intergovernamentais, da competência administrativa e do endividamento nos ciclos político-orçamentários* (Tese de Doutorado, Universidade de Brasília). Recuperado de <http://repositorio.unb.br/handle/10482/3499>
- Ferreira, I. F. S., & Bugarin, M. S. (2007). Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro. *Revista Brasileira de Economia*, 61(3), 271–300. doi: 10.1590/S0034-71402007000300001
- Figueiredo Filho, D. B., Paranhos, R., Silva Júnior, J. A., Rocha, E. C., & Alves, D. P. (2014). O que é, para que serve e como se faz uma meta-análise? *Teoria e Pesquisa*, 23(2), 205–228. doi: 10.4322/tp.2014.018
- Gallo, F. (2013). Território, política e infraestruturas: a influência do Governo Federal na política urbana dos municípios brasileiros. *Sociedade & Natureza*, 25(3), 453–467. Recuperado de http://www.seer.ufu.br/index.php/sociedadennatureza/article/view/22981/pdf_3
- Gerent, C. P. (2014). *Modelo de estrutura para o trabalho com projetos no âmbito do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV: um estudo nas secretarias do Estado de Santa Catarina* (Dissertação de Mestrado, Universidade do Estado de Santa Catarina). Recuperado de <http://tede.udesc.br/handle/tede/643>
- Goldbaum, S., & Pedrozo Junior, E. (2018). A prestação de contas das Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos em parcerias com a União (2008 a 2014). *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 23(74), 91–117. doi: 10.12660/cgpc.v23n74.70160
- Gomes, E. C. O., & Scarpin, J. E. (2012). Estudo bibliométrico acerca das transferências intergovernamentais publicadas no período de 2001 a 2008. *BASE - Revista de*

Administração e Contabilidade da Unisinos, 9(2): 189–203. doi:
10.4013/base.2012.92.07

- Ignarra, R. (2014). *Monitoramento de recursos de transferências voluntárias na esfera municipal* (Dissertação de Mestrado, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas). Recuperado de <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11875>
- Lima, F. J., Cirqueira, J. C., Pinto, V. C., & Souza, W. A. R. (2017). Gerenciamento de projetos: um modelo de monitoramento e controle de projetos públicos executados com recursos de transferências voluntárias. *Revista de Gestão e Projetos*, 8(1), 102–117. doi: 10.5585/gep.v8i1.485
- Moutinho, J. A. (2016). Transferências voluntárias da União para Municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional. *Revista de Administração Pública*, 50(1), 151–167. doi: 10.1590/0034-7612139003
- Moutinho, J. A., & Kniess, C. T. (2017). Transferências voluntárias da União para Municípios brasileiros: identificação de correlação entre variáveis. *Revista de Gestão de Projetos* 8(1), 90–101. doi: 10.5585/gep.v8i1.484
- Moutinho, J. A., Kniess, C. T., & Maccari, E. A. (2013). 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*, 12(1), 181–207. Recuperado de <https://www.redalyc.org/html/3312/331227376008/>
- Pantoja, F. P., & Pereira, J. A. R. (2018). Transferências voluntárias da União para os Municípios brasileiros: uma análise da execução dos recursos nas políticas do setor de resíduos sólidos. *Administração Pública e Gestão Social*, 9(2), 111–122. doi: 10.21118/apgs.v10i2.1503
- Pelegrini, S. (2013). A Lei de Responsabilidade Fiscal e suas implicações nas esferas

- municipais. *Revista Controle*, 11(2), 168–185. doi: 10.32586/rcda.v11i2.304
- Puttomatti, G. C. F. (2013). *Capital Político e Transferências Volutárias No Estado de São Paulo* (Dissertação de Mestrado, Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas). Recuperado de <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/10634>
- Quintao, C. M. P. G., & Carneiro, R. (2015). A tomada de contas especial como instrumento de controle e responsabilização. *Revista de Administração Pública*, 49(2), 473-491. doi: 10.1590/0034-7612127943
- Rogoff, K. (1990). Equilibrium political budget cycles. *American Economic Review*, 80(1), 21-36. Recuperado de <http://www-jstor-org.ez48.periodicos.capes.gov.br/stable/2006731>
- Rosa, M. M., Ensslin, S. R., Petri, S. M., & Ensslin, L. (2015). Avaliação de desempenho de políticas públicas: construção do conhecimento com base na literatura internacional. *Revista Ibero-Americana de Estratégia*, 14(3), 110–130. Recuperado de <http://www.revistaiberoamericana.org/ojs/index.php/ibero/article/view/2228/pdf>
- Rosalin, J., & Gallo, F. (2018). A relevância das transferências de recursos aos municípios na federação brasileira. *Revista de Geografia e Ordenamento Do Território*, (14), 307–332. doi: 10.17127/got/2018.14.013
- Ruthes, S., & Silva, C. L. (2015). O uso de estudos prospectivos na análise de políticas públicas: uma análise bibliométrica. In *ALTEC - Congresso Latino-Iberoamericano de Gestão Da Tecnologia*, Porto Alegre, 1–19. Recuperado de <http://altec2015.nitec.co/altec/papers/770.pdf>
- Salinas, N. S. C. (2008). *Avaliação legislativa no Brasil: um estudo de caso sobre as normas de controle das transferências voluntárias de recursos públicos para entidades do terceiro setor* (Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo) Recuperado de https://www.rcaap.pt/detail.jsp?id=oai:agregador.ibict.br.BDTD_USP:oai:teses.usp.br:td

- Santos, A. M. S. P. (2012). Descentralização e autonomia municipal: uma análise das transformações institucionais no federalismo brasileiro. *Geo UERJ*, 2(23), 825–852. Recuperado de <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/4830/5404>
- Soares, M. M., & Melo, B. G. (2016). Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos Municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 50(4), 539–562. doi: 10.1590/0034-7612138727
- Steinberg, R. (2006). Economic theories of nonprofit organizations. In Powell, W. W., & Steinberg, R. (Eds.), *The nonprofit sector: a research handbook* (2^a ed., pp. 117–139). New Haven & London: Yale University.
- Teixeira, M. R., Matias, W. B., & Mascarenhas, F. (2017). O esporte olímpico no Brasil: recursos financeiros disponibilizados para Olimpíadas Londres 2012. *Revista Brasileira de Ciências Do Esporte*, 39(3), 284–290. doi: 10.1016/j.rbce.2017.02.004

Legislação:

- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm
- Lei Complementar n.º 101/2000, de 4 de maio. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm