



Universidade Federal
de Campina Grande

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE - UFCG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA - PPGCP
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

MAHATMA GANDHI ARAÚJO VIEIRA

**FEDERALISMO E OS PRINCIPAIS DESAFIOS MUNICIPAIS NA CAPTAÇÃO DE
RECURSOS DOS PROGRAMAS FEDERAIS: OS CASOS DE JOÃO PESSOA/PB
E CAMPINA GRANDE/PB**

CAMPINA GRANDE-PB
2023

MAHATMA GANDHI ARAÚJO VIEIRA

**FEDERALISMO E OS PRINCIPAIS DESAFIOS MUNICIPAIS NA CAPTAÇÃO DE
RECURSOS DOS PROGRAMAS FEDERAIS: OS CASOS DE JOÃO PESSOA/PB
E CAMPINA GRANDE/PB**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Campina Grande (PPGCP/UFCG) como pré-requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo

Coorientador: Prof. Dr. Saulo Felipe Costa

**CAMPINA GRANDE-PB
2023**

V658f

Vieira, Mahatma Gandhi Araújo.

Federalismo e os principais desafios municipais na captação de recursos dos Programas Federais: os casos João Pessoa/PB e Campina Grande/PB / Mahatma Gandhi Araújo Vieira – Campina Grande, 2023.

101 f. : il. color.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades, 2023.

"Orientação: Prof. Dr. Saulo Felipe Costa".

Referências.

1. Políticas Públicas. 2. Federalismo. 3. Captação de Recursos Federais. 4. Gargalos. I. Miranda, Roberto de Sousa. II. Título.

CDU 328.18(043)



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
POS-GRADUACAO EM CIENCIA POLITICA
Rua Aprigio Veloso, 882, - Bairro Universitario, Campina Grande/PB, CEP 58429-900

FOLHA DE ASSINATURA PARA TESES E DISSERTAÇÕES

MAHATMA GANDHI ARAÚJO VIEIRA

FEDERALISMO E OS PRINCIPAIS DESAFIOS
MUNICIPAIS NA CAPTAÇÃO DE RECURSOS
DOS PROGRAMAS FEDERAIS: OS CASOS DE
JOÃO PESSOA/PB E CAMPINA GRANDE/PB.

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Ciência Política como pré-
requisito para obtenção do título de Mestre
em Ciência Política.

Aprovada em: 30/08/2023

Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo - PPGCP/UFCG
Orientador

Prof. Dr. Saulo Felipe Costa - PPGCP/UFCG
Coorientador

Prof. Dr. José Maria Pereira da Nóbrega Júnior - PPGCP/UFCG
Examinador Interno

Prof. Dr. Ricardo Borges Gama Neto - PPGCP/UFPE
Examinador Externo



Documento assinado eletronicamente por **JOSE MARIA PEREIRA DA NOBREGA JUNIOR, PROFESSOR(A) DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 27/11/2023, às 15:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **Saulo Felipe Costa, Usuário Externo**, em 27/11/2023, às 19:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **CLOVIS ALBERTO VIEIRA DE MELO, PROFESSOR(A) DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 01/12/2023, às 16:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.ufcg.edu.br/autenticidade>, informando o código verificador **4009303** e o código CRC **66ED8EC7**.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
POS-GRADUACAO EM CIENCIA POLITICA
Rua Aprígio Veloso, 882, - Bairro Universitario, Campina Grande/PB, CEP 58429-900

REGISTRO DE PRESENÇA E ASSINATURAS

ATA DA DEFESA PARA CONCESSÃO DO GRAU DE MESTRE EM CIÊNCIA POLÍTICA, REALIZADA EM 30 DE AGOSTO DE 2023

CANDIDATO(A): **MAHATMA GANDHI ARAÚJO VIEIRA**. COMISSÃO EXAMINADORA: Clóvis Alberto Vieira de Melo, Doutor, PPGCP/UFCG, Presidente da Comissão e Orientador; Saulo Felipe Costa, Doutor, PPGCP/UFCG, Coorientador; José Maria Pereira da Nóbrega Júnior, Doutor, PPGCP/UFCG, Examinador(a) Interno(a); Ricardo Borges Gama Neto, Doutor, PPGCP/UFPE, Examinador(a) Externo(a). TÍTULO DA DISSERTAÇÃO: FEDERALISMO E OS PRINCIPAIS DESAFIOS MUNICIPAIS NA CAPTAÇÃO DE RECURSOS DOS PROGRAMAS FEDERAIS: OS CASOS DE JOÃO PESSOA/PB E CAMPINA GRANDE/PB

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: Estado e Governo.

HORA DE INÍCIO: 14h – <https://meet.google.com/fow-xoqe-dzh/> / Sala 414 do bloco BA.

Em sessão pública, após exposição, o candidato foi arguido oralmente pelos membros da Comissão Examinadora, tendo demonstrado suficiência de conhecimento e capacidade de sistematização no tema de sua dissertação, obtendo conceito **APROVADO**. Face à aprovação, declara o(a) presidente da Comissão, achar-se o examinado, legalmente habilitado a receber o Grau de Mestre em Ciência Política, cabendo a Universidade Federal de Campina Grande, como de direito, providenciar a expedição do Diploma, a que o mesmo faz jus. Na forma regulamentar, foi lavrada a presente ata, que é assinada por mim, Márcia Cristina M. Porto e os membros da Comissão Examinadora. Campina Grande, 30 de agosto de 2023.

Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo - PPGCP/UFCG
Presidente da Comissão e Orientador

Prof. Dr. Saulo Felipe Costa - PPGCP/UFCG
Coorientador

Prof. Dr. José Maria Pereira da Nóbrega Júnior - PPGCP/UFCG
Examinador(a) Interno(a)

Prof. Dr. Ricardo Borges Gama Neto - PPGCP/UFPE

Examinador(a) Externo(a)

Mahatma Gandhi Araújo Vieira

Discente

Márcia Cristina M. Porto

Secretária

2 - APROVAÇÃO

2.1. Segue a presente Ata de Defesa de Dissertação do candidato Mahatma Gandhi Araújo Vieira, assinada eletronicamente pela Comissão Examinadora acima identificada.

2.2. No caso de examinadores externos que não possuam credenciamento de usuário externo ativo no SEI, para igual assinatura eletrônica, os examinadores internos signatários certificam que os examinadores externos acima identificados participaram da defesa de dissertação e tomaram conhecimento do teor deste documento.



Documento assinado eletronicamente por **JOSE MARIA PEREIRA DA NOBREGA JUNIOR, PROFESSOR(A) DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 27/11/2023, às 15:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **MARCIA CRISTINA MARQUES PORTO, SECRETÁRIO (A)**, em 27/11/2023, às 15:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **Saulo Felipe Costa, Usuário Externo**, em 27/11/2023, às 19:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **CLOVIS ALBERTO VIEIRA DE MELO, PROFESSOR(A) DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 01/12/2023, às 16:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **MAHATMA GANDHI ARAÚJO VIERIA, Usuário Externo**, em 04/12/2023, às 14:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.ufcg.edu.br/autenticidade>, informando o código verificador **4009289** e o código CRC **F094BC48**.

AGRADECIMENTOS

Termina uma gratificante, porém difícil trajetória. Todo o esforço empenhado valeu a pena, ainda mais pelos desafios de enfrentar uma pandemia, ter que organizar um grupo cultural com 250 pessoas no município de Campina Grande, oferecer todo o suporte à Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), onde trabalho, devido a necessidade de adaptação a essa nova realidade do mundo virtual e, em paralelo a tudo isso, conseguir dar conta e concluir esse Mestrado em Ciência Política.

Foi uma tarefa pesada, mas satisfatória, pois tive a oportunidade de entender o mundo político de forma diferente, com uma visão de pesquisador, e colaborar em importantes momentos, como no I Congresso de Ciência Política do Nordeste (2020).

Assim, agradeço:

À Deus;

À minha esposa, Lorena Costa;

A minha filha, Lara Vieira;

Também a minha mãe, Maria do Carmo;

Aos irmãos Erik Cristóvão, Michelle Christini e Abelardo Vieira;

Aos meus sobrinhos Aline Araújo, Amanda Araújo, Ícaro Araújo e Theo Araújo;

Aos amigos, por todo o incentivo na vida acadêmica que agora com;

Ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFCG, na pessoa da Profa. Kelly Cristina Costa Soares, atual coordenadora do curso;

Ao meu orientador, Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo, pela paciência e orientação da presente dissertação, resultado de muito esforço.

Ao meu co-orientador, Prof. Dr. Saulo Felipe Costa, por todos os ensinamentos, críticas e sugestões que foram importantes na construção do trabalho.

Aos professores do Programa de Pós-graduação em Ciência Política, com os quais muito aprendi.

Aos amigos Apolo Ricarte e Hipólito Lucena.

Aos colegas do Programa, dentre eles: Litália Araújo, Rodolfo Cipriano Bezerra, Pedro Gustavo de Araújo Mota, Ary César Rodrigues, Brenda Suerda da Silva Leite, Juberlânia Melo Barros Costa, Alisson Rodrigo de Araújo Oliveira e Marayza Alves Medeiros e Raimundo Antonio Batista de Araujo, Mariana Nunes Moreira Marcelino e Adrian Matheus Guimarães do Bú.

Ao Laboratório *Policy Solutions*, do qual faço parte.

RESUMO

É certo que o arranjo federativo brasileiro sofreu com a influência direta da Constituição de 1988. Dentro das mudanças percebidas, se pode destacar o papel dos governos locais e sua autonomia na implementação de políticas públicas. Ainda assim, essa autonomia política, administrativa e financeira não muda o fato de que uma das principais fontes de recursos referente aos municípios é a União, de onde as gestões municipais captam recursos, fazendo-se uma questão crucial de seu orçamento. Assim, o problema da presente pesquisa é saber quais os principais desafios na captação de recursos oriundos dos programas federais, por parte de entes subnacionais, no período de 2014 a 2022? O objetivo geral foi identificar os principais desafios no processo de captação de recursos oriundos dos programas federais, por parte de entes subnacionais, durante o período de 2014-2022. Assim, a principal justificativa para a realização da presente pesquisa se dá por jogar luz nas dificuldades de financiamento de políticas públicas, sendo esse um tema de ampla relevância. Já no que se refere ao percurso metodológico, a pesquisa é de caráter descritivo, com métodos de abordagem qualitativa e quantitativa. Fez-se um estudo bibliográfico, com base nos levantamentos teóricos, com uma posterior coleta de dados, de três naturezas: 1) dados secundários sobre o Brasil; 2) dados secundários sobre os municípios de Campina Grande e João Pessoa e; 3) dados primários, coletados por meio de um formulário encaminhado para as gestões municipais dos dois municípios antes mencionados. Dentre os principais resultados, a nível nacional, a região Nordeste lidera o número e percentual de transferências no período, seguido pela região Sudeste. No mesmo período, a Administração Pública Municipal foi a terceira maior favorecida pelas transferências e as funções “saúde”, “educação” e “assistência social” as mais beneficiadas pelas transferências realizadas. Em termos locais, temos semelhanças entre as cidades de Campina Grande e João Pessoa, no que se refere aos anos de maiores captações de recursos (2018, 2021 e 2022), aos tipos de favorecidos que mais receberam recursos e a área para que a maior parte desse dinheiro se destina. Como conclusões encontradas, se destacam o baixo grau de habilidade para captação de recursos nos dois municípios, que contrasta com o conhecimento que eles alegam ter dos programas de captação de recursos e o desejo de estabelecer parcerias, sobretudo, com a academia, para a implementação de setores especializados nessa temática.

Palavras-chave: Federalismo; Municípios brasileiros; Captação de recursos federais; Políticas Públicas; Gargalos.

ABSTRACT

It is true that the Brazilian federative arrangement suffered from the direct influence of the 1988 Constitution. Within the perceived changes, one can highlight the role of local governments and their autonomy in the implementation of public policies. Even so, this political, administrative and financial autonomy does not change the fact that one of the main sources of resources for municipalities is the Union, from which municipal administrations raise funds, making it a crucial issue of their budget. Thus, the problem of this research is to know what are the main challenges in raising funds from federal programs, by subnational entities, in the period from 2014 to 2022? The general objective was to identify the main challenges in the process of raising funds from federal programs, by subnational entities, during the period 2014-2022. Thus, the main justification for carrying out this research is to shed light on the difficulties of financing public policies, which is a topic of great relevance. With regard to the methodological route, the research is exploratory descriptive in nature, with qualitative and quantitative approach methods. A bibliographical study was carried out, based on theoretical surveys, with a subsequent collection of data, of three natures: 1) secondary data on Brazil; 2) secondary data on the municipalities of Campina Grande and João Pessoa and; 3) primary data, collected through a form sent to the municipal administrations of the two municipalities mentioned above. Among the main results, at a national level, the Northeast region leads the number and percentage of transfers in the period, followed by the Southeast region. In the same period, the Municipal Public Administration was the third most favored by transfers and the "health", "education" and "social assistance" functions were the most benefited by the transfers made. In local terms, we have similarities between the cities of Campina Grande and João Pessoa, in terms of the years of greatest fundraising (2018, 2021 and 2022), the types of beneficiaries who received the most resources and the area for which the greatest part of this money is intended. The conclusions found include the low level of ability to raise funds in the two municipalities, which contrasts with the knowledge they claim to have about fundraising programs and the desire to establish partnerships, especially with academia, for implementation. sectors specializing in this topic.

Keywords: Federalism; Brazilian municipalities; Federal funding; Public policy; Bottlenecks.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01	O ciclo de Políticas Públicas e suas fases.....	16
Figura 02	Características indispensáveis a uma federação.....	19
Figura 03	Elementos da estrutura e funcionamento de uma federação	20
Figura 04	Pilares que sustentam o federalismo fiscal brasileiro.....	24
Figura 05	Dimensões institucionais que atribuem variações no federalismo e estabelece conexões causais com as políticas públicas.....	29
Figura 06	Organograma da atividade financeira do Estado.....	36
Figura 07	Definição sistêmica de recursos públicos.....	37

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01	Percentual de transferências por UF no período de 2014 a 2022. Brasil.....	55
Gráfico 02	Número de transferências no período de 2014 a 2022. Brasil.....	56
Gráfico 03	Número de transferências no período de 2014 a 2022. Campina Grande-PB.....	64
Gráfico 04	Número de transferências no período de 2014 a 2022. João Pessoa-PB.....	70
Gráfico 05	Questão sobre conhecimento dos programas federais.....	78
Gráfico 06	Setor específico para captação de recursos.....	80
Gráfico 07	Capacitações realizadas pela gestão.....	81
Gráfico 08	Áreas ou funções de interesse prioritário para captar recursos.....	81
Gráfico 09	Maior interesse da gestão atualmente.....	82
Gráfico 10	Quem seria o responsável pelo treinamento.....	82

LISTA DE TABELAS

Tabela 01	Número de transferências, por ano, no Brasil.....	53
Tabela 02	Quantidade de transferências por ano e por UF – Brasil.....	53
Tabela 03	Número e percentual de transferências no período de 2014 a 2022. Brasil.....	56
Tabela 04	Transferências por tipo de favorecido no período de 2014 a 2022. Brasil.....	57
Tabela 05	Transferências por função no período de 2014 a 2022. Brasil.....	58
Tabela 06	Transferências por subfunção no período de 2014 a 2022. Brasil.....	59
Tabela 07	Transferências por aplicação de receita no período de 2014 a 2022. Brasil.....	62
Tabela 08	Número e porcentagem das transferências, por ano, Campina Grande-PB.....	63
Tabela 09	Transferências por tipo de favorecido no período de 2014 a 2022. Campina Grande-PB.....	64
Tabela 10	Transferências por função no período de 2014 a 2022. Campina Grande-PB.....	65
Tabela 11	Transferências por função, ano a ano. Campina Grande-PB.....	66
Tabela 12	Transferências por subfunção, ano a ano. Campina Grande-PB.....	66
Tabela 13	Transferências por tipo de favorecido, ano a ano. Campina Grande-PB.....	68
Tabela 14	Transferências por modalidade de aplicação, ano a ano. João Pessoa-PB.....	69
Tabela 15	Número das transferências, por ano, João Pessoa-PB.....	70
Tabela 16	Transferências por tipo de favorecido no período de 2014 a 2022. João Pessoa-PB.....	71
Tabela 17	Transferências por tipo de favorecido, ano a ano. João Pessoa-PB.....	72
Tabela 18	Transferências por função, ano a ano. João Pessoa-PB.....	72

Tabela 19	Transferências por subfunção, ano a ano. João Pessoa-PB.....	73
Tabela 20	Transferências por modalidade de aplicação, ano a ano. João Pessoa-PB.....	76

LISTA DE QUADROS

Quadro 01	Secretarias contatadas na pesquisa - João	48
	Pessoa-PB.....	
Quadro 02	Secretarias contatadas na pesquisa - Campina	49
	Grande-PB.....	
Quadro 03	Variáveis descritivas do banco de dados.....	50

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 ABORDANDO A SUBÁREA DA POLÍTICA PÚBLICA.....	14
2.1 ORIGEM E CONCEITO.....	14
2.2 FEDERALISMO E POLÍTICA PÚBLICA.....	20
2.2.1 <i>O Federalismo e o pacto federativo no Brasil.....</i>	<i>20</i>
2.2.2 <i>O efeito do federalismo nas políticas públicas.....</i>	<i>28</i>
2.3 A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SUAS FALHAS.....	31
3 OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS E A CAPTAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS.....	34
3.1 RECURSOS PÚBLICOS E ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO.....	36
3.2 FORMAS DE REPASSES DOS RECURSOS PÚBLICOS AOS MUNICÍPIOS.....	38
3.2.1 <i>As transferências constitucionais.....</i>	<i>39</i>
3.2.2 <i>As transferências legais.....</i>	<i>41</i>
3.2.3 <i>As transferências voluntárias.....</i>	<i>42</i>
4 METODOLOGIA.....	46
4.1 TIPO DE ESTUDO.....	46
4.2 O CAMINHO DA PESQUISA.....	47
4.3 CRITÉRIO DE INCLUSÃO.....	49
4.4 ANÁLISE DOS DADOS E VARIÁVEIS UTILIZADAS.....	50
5 ANALISANDO AS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS FEDERAIS: CARACTERÍSTICAS E ACHADOS.....	51
5.1 DESCREVENDO A REALIDADE ENCONTRADA: BRASIL E UF'S.....	51
5.2 DESCREVENDO A REALIDADE ENCONTRADA: OS MUNICÍPIOS DE CAMPINA GRANDE E JOÃO PESSOA.....	62
5.2.1 <i>Os dados de Campina Grande.....</i>	<i>62</i>
5.2.2 <i>Os dados de João Pessoa.....</i>	<i>69</i>
5.3 ANALISANDO OS QUESTIONÁRIOS ENVIADOS ÀS SECRETARIAS MUNICIPAIS.....	76
5.3.1 <i>O caso de João Pessoa.....</i>	<i>76</i>
5.3.2 <i>O caso de Campina Grande.....</i>	<i>77</i>
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	83
REFERÊNCIAS.....	86
ANEXOS.....	93

1 INTRODUÇÃO

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um marco significativo na história política do Brasil, especialmente no que diz respeito ao arranjo federativo do país e a institucionalização de espaços de participação (ROCHA, 2008). As mudanças externas que impactaram a Constituição tiveram como objetivo principal fortalecer a democracia, descentralizar o poder e garantir maior autonomia aos estados e municípios e a integridade do espaço nacional (LOPREATO, 2022).

Dentro das mudanças referentes ao arranjo federativo oriundo da Constituição de 1988, se tem como destaque, pela natureza do trabalho aqui apresentado, o papel dos governos locais em serem autônomos na implementação de políticas públicas. As políticas públicas podem ser entendidas como ferramentas que os gestores utilizam amplamente para entregarem à sociedade serviços essenciais, sejam elas voltadas para saúde, educação, segurança, política monetária. Mendonça e Praça (2016) destacam que, apesar da autonomia das unidades subnacionais, o governo federal ainda possui competências exclusivas e compartilhadas que podem influenciar diretamente a implementação de políticas em todo o país.

Na literatura, autoras como Arretche (2012) e Souza (2005) colaboram com a ideia de que, embora a Constituição brasileira preveja a autonomia política, administrativa e financeira dos estados e municípios, na prática, há uma tendência de concentração de poder na esfera federal. Isso ocorre por diversos motivos, como a dependência financeira dos estados e municípios em relação aos repasses da União e a falta de capacidade técnica e financeira para o exercício pleno dessa autonomia.

Sendo assim, referente ao âmbito municipal, uma das principais fontes de recursos é a União, de onde as gestões municipais captam recursos, fazendo-se uma questão crucial de seu orçamento e que podem ser executados de maneira direta pelo Governo Federal ou outro ente da federação (ALMEIDA, 2005; PRAÇA, 2016). Além destas, recursos próprios, recursos de fundações e agências, do sistema financeiro, de doações e parcerias são exemplos de outras fontes possíveis para captar recursos.

Contudo, há desafios para acessar esses recursos, pois os que pleiteiam essas políticas devem preencher vários requisitos pré-estabelecidos de adequação. Assim, muitos não conseguem ter êxito por diversos fatores, como a falta de projetos, inadimplência dos entes em face ao governo federal etc.

A captação de recursos, ou seja, as atividades e estratégias empregadas para obter financiamento, fundos ou recursos financeiros de fontes externas, como governos, instituições financeiras, empresas, doadores individuais ou outras fontes, tem apresentado alguns gargalos para os gestores, que tornam difícil a realização de políticas de assistência pelos municípios que dependem diretamente de verbas.

Nesta perspectiva, sabendo que a captação de recursos requer a elaboração de projetos e o engajamento de governos que sejam eficientes na entrega dos serviços à sociedade (MELO; SILVA, 2016), o presente trabalho questiona: quais os principais desafios na captação de recursos oriundos dos programas federais, por parte de entes subnacionais, no período de 2014 a 2022?

O objetivo geral foi identificar os principais desafios no processo de captação de recursos oriundos dos programas federais, por parte de entes subnacionais, durante o período de 2014-2022. Como objetivos específicos, teremos: a) realizar uma contextualização teórica sobre desenho federativo, políticas públicas e os problemas na captação de recursos de programas federais, pelos municípios; b) conhecer, a partir dos dados levantados, as formas e tipos de repasses de verbas federais para municípios a nível de Brasil; c) aprofundar, a partir de dados primários obtidos por meio de questionário aplicado nas cidades de João Pessoa e Campina Grande, o estudo da captação de recursos federais para os municípios.

O presente trabalho, sugere que a ausência de uma equipe técnica qualificada para a elaboração de diagnósticos, projetos e adequação aos editais, é um dos principais fatores que dificultam a prospecção de recursos oriundos de programas federais, por parte dos municípios.

Para tanto, o presente estudo apresenta em sua metodologia um caráter descritivo, com métodos de abordagem qualitativa e quantitativa. Assim, fez-se um estudo bibliográfico, com base nos levantamentos teóricos, com uma posterior coleta de dados, de três naturezas: 1) dados secundários sobre o Brasil; 2) dados secundários sobre os municípios de Campina Grande e João Pessoa e; 3) dados primários, coletados por meio de um formulário encaminhado para as gestões municipais (ANEXO 1) dos municípios de Campina Grande e João Pessoa, na

Paraíba, a fim de analisar melhor o fenômeno junto a secretarias que atuam diretamente no gerenciamento e elaboração de políticas públicas de captação.

A justificativa para a realização da presente pesquisa se dá por jogar luz nas dificuldades de financiamento de políticas públicas, sendo um tema de relevância.

Finalmente, o trabalho se encontra estruturado com um primeiro capítulo teórico, que trata sobre as políticas públicas e seus conceitos, abordando a conceituação da federação e do pacto federativo brasileiro, bem como seu impacto nas políticas públicas, trazendo ainda um reforço teórico sobre a etapa de implementação das políticas públicas – parte do ciclo de políticas públicas – e suas possíveis falhas em âmbito administrativo, que dificultam sua concretização.

O segundo capítulo trata sobre o Estado e as formas de obtenção de recursos federais por parte dos municípios, enfatizando a atividade financeira do Estado e o campo dos recursos públicos, com destaque para as formas de realização desses repasses e as definições de cada tipo de transferência de recursos: constitucionais, legais e voluntárias. Trata-se de um capítulo que apresenta importantes informações que serão discutidas na análise dos dados.

A metodologia da presente pesquisa consiste no terceiro capítulo, sendo o momento em que são expostos de maneira mais detalhada os caminhos que foram percorridos pelo pesquisador ao longo do trabalho. Além de nortear o leitor, o capítulo da metodologia oferece detalhes sobre o desenho do presente estudo.

O quarto capítulo denomina-se “analisando as transferências de recursos” e se dedica à exposição e análise descritiva dos dados secundários que foram coletados por meio do Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União (CGU), referentes ao Brasil e, posteriormente, aos casos de Campina Grande e João Pessoa. É feito um esforço para perceber as principais características e diferenças com relação ao modo que a captação vem sendo feita por tais localidades no período 2014-2022. Ainda nesse capítulo, também realizamos uma análise dos dados primários que foram obtidos por meios dos questionários elaborados para aplicação junto às secretarias municipais, no objetivo de perceber a prática cotidiana da captação.

Para encerrar, a conclusão da presente dissertação oferece uma síntese dos argumentos expostos ao longo do trabalho e aponta para as principais preocupações e caminhos que foram e ainda podem ser explorados, tendo como referência a realização deste estudo sobre a captação de recursos federais pelos

municípios.

2 ABORDANDO A SUBÁREA DA POLÍTICA PÚBLICA

2.1 Origem e conceito

É importante pontuar que a Ciência Política costuma dividir as suas abordagens sobre a política. Na literatura, a abordagem da política se divide em três dimensões diferentes, a depender de seu objeto: *polity*, *politics* e *policy* (FREY, 2000). Esses termos são frequentemente usados na Ciência Política para se referir a diferentes aspectos do estudo do governo, da política e das políticas públicas, respectivamente. O foco desse trabalho se direciona para a terceira dimensão, da *policy*.

O fato é que “o termo *policy sciences* foi cunhado por Harold Lasswell em 1951 e designa o estudo das políticas públicas como uma ciência aplicada.” (ROSA, LIMA, AGUIAR, 2021, p. 11). Nesse sentido, com suporte na reflexão sobre as *policy sciences* a partir de alguns estudos clássicos e mais recentes, Rosa, Lima e Aguiar (2021, p. 11) fazem a pontuação sobre as diferenças existentes entre os estudos sobre *policy sciences* e aqueles promovidos pela Ciência Política, mostrando que:

Distintivamente dos estudos sobre políticas públicas desenvolvidos no campo da Ciência Política, as *policy sciences* representavam a “intenção da aplicação do conhecimento científico na solução de problemas de políticas públicas” (Andrews, 2005, p. 14). Consiste, assim, numa orientação “explicitamente focada na rigorosa aplicação das ciências a questões que afetam a governança e o governo” (ROSA, LIMA, AGUIAR, 2021, p. 11).

Por outro lado, o seu surgimento enquanto disciplina acadêmica e área do conhecimento ocorre nos Estados Unidos, como narra a conhecida revisão sobre as políticas públicas feita por Souza (2006, p. 21-22), que realiza um apanhado histórico sobre o cenário de seu nascimento na realidade europeia, que tinha no estudo do Estado o seu enfoque, uma vez que, de acordo com os dizeres de Bonavides (2000, p. 73), “o Estado como ordem política da Sociedade é conhecido desde a antiguidade aos nossos dias. Todavia nem sempre teve essa denominação, nem tampouco encobriu a mesma realidade.”

Sendo assim, tratar sobre o Estado somente é possível quando o entendemos como uma instituição política que é característica da modernidade. Nesse aspecto, é

possível dizer que o Estado resulta das transformações econômicas e culturais ocorridas nos países da Europa Ocidental a partir do século XVIII (BORBA, 2014), motivo que justificava o modo de abordagem europeia das políticas públicas.

Já no modelo norte-americano, por seu turno, percebe-se de maneira bastante clara que o enfoque dado se direciona para as ações governamentais:

A política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos EUA, rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos. Assim, na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado o governo - produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos.

A partir deste conhecimento sobre a realidade internacional que primeiramente influenciou na área de conhecimento das políticas públicas, Frey (2000, p. 214) destacava, no início dos anos 2000, aspectos sobre o surgimento destes estudos na realidade brasileira, levando em consideração que:

Já no Brasil, estudos sobre políticas públicas foram realizados só recentemente. Nesses estudos, ainda esporádicos, deu-se ênfase ou à análise das estruturas e instituições ou à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas.

Feita esta contextualização, é importante pontuar alguns conceitos. Na visão clássica de Lasswell (1951), pensar a política pública deve estar sempre ligada à resposta de três questões importantes: quem está ganhando o quê, por que e qual a diferença isso faz. Já no conceito de Dye (1972 *apud* HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 6), uma política pública consiste em “Tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer.” Outro conceito é o de Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 5), para quem a política pública diz respeito a “atores cercados por restrições que tentam compatibilizar objetivos políticos (*policy goals*) com meios políticos (*policy means*), num processo que pode ser caracterizado como “resolução aplicada de problemas”.

Políticas públicas, é um conceito amplo e com inúmeras definições, contudo, o fato é que não existe uma definição única ou melhor sobre o que vem a ser uma política pública, ainda que a maioria delas aponte para os governos enquanto local

em que se desenvolvem as oposições de interesses e preferências (SOUZA, 2006). Assim, de acordo com Chrispino (2016, p. 15):

A expressão, com certeza, quer significar um conjunto de expectativas geralmente dirigidas ao poder público, e é tão ampla que podemos chegar ao cúmulo de debater o assunto "políticas públicas" a partir de conceitos, sentidos e entendimentos distintos, mas não explicitados.

Cientes de que o entendimento das políticas públicas possui muitas possibilidades e que igualmente não há um consenso na literatura especializada acerca de seu conceito (SECCHI, 2013), Chrispino (2016, p. 17) destaca que este conceito "é resultado de inúmeras variáveis (constructo) e que seu significado será tão distinto quanto os valores, ideologias, contextos, ética etc. de seu formulador." A partir disso, se torna bastante claro que entender uma política pública exige conhecimentos que alcançam diversas áreas, a exemplo da Economia, Ciência Política, Administração Pública, Sociologia, Direito e tantas outras disciplinas acadêmicas que têm passado a oferecer subcampos férteis para a análise das políticas públicas, não apenas no Brasil.

Ainda sobre a variedade de definições que tentam entender a essência da política pública, Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 6) nos dizem que:

Numerosas definições de 'política pública' tentam captar a ideia de que a *policy-making* é um processo técnico-político que visa definir e compatibilizar objetivos e meios entre atores sociais sujeitos a restrições. Essas definições todas postulam que as políticas são ações intencionais de governos que contêm tanto algum ou alguns objetivos articulados, por mais que esses objetivos tenham sido precariamente identificados, justificados e formulados, quanto alguns meios para alcançá-los, de novo, independentemente de quão bem ou mal interligados estejam esses meios ao(s) objetivo(s).

Entre os autores brasileiros, partindo de uma definição simples e objetiva, Secchi (2013) destaca que uma política pública pode ser compreendida enquanto um caminho ou direção elaborada para lidar com um problema público, acrescentando ainda a necessidade de se observar um detalhe a esta definição: as atividades ou passividades de alguém, pelas quais são orientadas as políticas públicas, também fazem parte de sua constituição (SECCHI, 2013). Por sua vez, Souza (2006, p. 26) propõe uma síntese do conceito de política pública enquanto "o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, "colocar o governo em ação" e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)."

Existe ainda autores que enxergam a política pública do ponto de vista analítico, tendo em vista que os tomadores de decisão teriam à sua disposição, a partir delas, vários instrumentos (GELINSKI, SEIBEL, 2008). Segundo o conceito desses autores:

As políticas públicas são ações governamentais dirigidas a resolver determinadas necessidades públicas. As políticas podem ser sociais (saúde, habitação, educação, emprego, renda ou previdência) macroeconômicas (fiscal, monetária, cambial e industrial) ou outras (científica e tecnológica, cultural, agrária) (GELINSKI; SEIBEL, 2008, p. 228).

Outro importante aspecto na discussão do tema é a possibilidade de vislumbrar que as políticas públicas possuem tipologias ou modelos de análise que representam formas de entender seu desenvolvimento, como é o caso do ciclo de políticas públicas. Esta tipologia frequentemente utilizada “vê a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado.” (SOUZA, 2006, p. 29).

De acordo com o estudo realizado por Brites e Clemente (2019, p.28), fica claro que “A proposta de entendimento do processo político-administrativo que conformam as políticas públicas foi organizada por Charles Lindblom (1959), que a denominou de Ciclo da Política Pública (*policy cycle*).” No modelo proposto por Harold Lasswell, o ciclo de políticas abrangia um total de sete etapas ou fases, que foram sendo modificadas com o tempo e por isso podem variar de acordo com a visão do autor. Isto ocorre, como propõe Oliveira (2022, p. 56), uma vez em que uma proposta “[...] se desenvolve a partir da ênfase que é dada em modelos capazes de melhor contemplar a dinâmica de relações de poder que envolvem atores sociopolíticos, instituições e escolhas, que são o grande objeto de estudo da Ciência Política.”

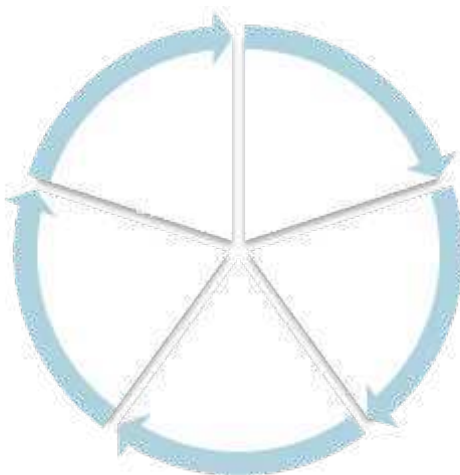
Assim, autores como Frey (2000, p. 226) explicam que:

As várias fases correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase.

Ainda conforme Frey (2000), na busca de uma proposta mais refinada para retratar as fases do ciclo de políticas, é proposto um modelo com cinco etapas: percepção e definição de problemas, *agenda-setting*, elaboração de programas e

decisão, implementação de políticas e, avaliação de políticas e eventual correção da ação. A fim de melhor ilustrar esta tipologia, vejamos a figura a seguir:

Figura 1. O ciclo de Políticas Públicas e suas fases



Fonte: Elaboração própria com base em Frey (2000).

Então, não é equivocado dizer que a concepção deste modelo funciona a partir do entendimento segundo o qual a resolução de um determinado problema segue uma sequência de passos que, na prática, podem ou não ser seguidos pelos atores políticos, especialmente nos programas políticos de maior complexidade (FREY, 2000). Assim, a função deste modelo é principalmente a de nortear o gestor ou o formulador de políticas públicas ao longo das atividades políticas e administrativas que fazem parte da gestão dos governos.

Nesta perspectiva, Sousa e Miranda (2018) se valem da visão teórica de Dye (2009) para destacarem a difícil tarefa que envolve o entendimento e principalmente a análise da política pública, uma vez que:

[...] entender política pública é tanto uma questão de arte quanto de ofício. Arte porque requer informação, criatividade e imaginação na identificação e descrição dos problemas sociais que movem a concepção das políticas e das pretensões que elas carregam para aliviar esses problemas, correndo o risco de piorá-los (SOUSA; MIRANDA, 2018, p. 3)

Assim, Rosa, Lima e Aguiar (2021) oferecem uma tentativa de sintetizar a importância do “fazer” políticas públicas em relação às expectativas da sociedade para uma solução de problemas que são públicos, por parte dos governos. A

mudança social, nesse aspecto, é a finalidade maior das políticas públicas. De acordo com esta percepção, cabe refletir:

Por que fazemos políticas públicas? Para promover mudanças sociais. Nesse entendimento, as políticas são instrumentos técnico-políticos voltados ao enfrentamento de um dado problema social: algo que é considerado indesejável e que desperta uma ação em contrapartida. Nesta conotação, ganha saliência: (a) o caráter deliberado dos processos de construção da ação, devido à intenção de lidar com um problema social; (b) a pretensão do fim almejado: a mudança social. (ROSA, LIMA, AGUIAR, 2021, p. 13).

Portanto, nesse trabalho, as atenções irão voltar-se para a etapa de implementação, que segundo ao modelo de análise do ciclo de políticas, na versão adotada por Frey (2000), sucede a elaboração de programas e decisão e antecede a avaliação de políticas e eventual correção da ação. Para além de sua posição no modelo de ciclo de políticas públicas, é importante saber, de início, conforme destaca Secchi (2013, p.44) “A fase de implementação é aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações (O’Toole Jr., 2003).”

Outro aspecto imprescindível será a relação entre o sistema federativo e as políticas públicas, no intuito de compreender não apenas as políticas como também os fenômenos ligados a como se organiza e exerce o poder no Brasil (HOCHMAN, FARIA, 2013).

O federalismo brasileiro, após a Constituição de 1988, apresenta uma descentralização de competências entre os entes federados. Essa descentralização é caracterizada por um amplo rol de responsabilidades atribuídas aos estados e municípios, especialmente nas áreas de educação, saúde, assistência social e meio ambiente. A União, por sua vez, concentra atribuições em áreas estratégicas como segurança nacional, política externa e questões macroeconômicas.

Essa descentralização implica em uma proximidade maior entre o poder público e a população, permitindo que as políticas públicas sejam mais adequadas às particularidades locais e às demandas específicas de cada região. A autonomia dos entes subnacionais para desenvolver e implementar políticas que atendam às necessidades de suas respectivas comunidades é um aspecto importante para a promoção da obediência e eficiência das ações governadas. A próxima seção detalha melhor a relação entre o arranjo federativo e o impacto nas políticas públicas.

2.2 Federalismo e política pública

2.2.1 O Federalismo e o pacto federativo no Brasil

O federalismo pode ser entendido como uma forma de organização do Estado que surge da união dos entes federados que, por meio de um pacto, se aliam a um poder/governo central que possuirá soberania em relação aos estados membros. Por sua vez, as unidades subnacionais continuam a possuir sua autonomia administrativa, política, tributária e financeira.

Para Soares (2013, p. 4) podemos definir o federalismo, enquanto forma de estado, da seguinte forma:

O federalismo é uma forma de organização do poder político no Estado nacional caracterizado pela dupla autonomia territorial. Isto significa a existência de dois níveis territoriais autônomos de governo: um central (o governo nacional) e outro descentralizado (os governos subnacionais). Os entes governamentais têm poderes únicos e concorrentes para governarem sobre o mesmo território e povo, sendo que a União governa o território nacional e seus cidadãos, enquanto as unidades subnacionais governam uma parte delimitada do território nacional com seus habitantes. Ambos atuam dentro de um campo pactuado de competências.

Não cabe, no entanto, discussões sobre divisão de soberania entre os entes federados, uma vez que a soberania é de competência de uma única pessoa jurídica, que no caso federativo é a União, ainda que haja a repartição de competências internas entre os entes.¹

Para a constituição de uma federação alguns princípios constitucionais também devem ser observados, sendo eles: a instituição do federalismo, o estatuto dos entes constitutivos, e a distribuição de competências entre os entes (SOUZA, 2005).

Há, segundo Barbalho, Barros e Calebre (2013), 06 (seis) características fundamentais e indispensáveis para que um sistema seja considerado uma federação. Vejamos quais são essas características na Figura a seguir.

¹ A ideia de soberania remonta a autores como Bodin (1530-1596) e Hobbes (1588-1679), representando a autoridade do Estado sobre a sua população e território. Para saber mais sobre o debate, ver: GUILHERME, Douglas Genelhu de Abreu. Contradições e Perspectivas para a Federação Brasileira. **Revista Jurídica da Presidência**, [S.L.], v. 12, n. 97, p. 300, 30 set. 2010. Biblioteca da Presidência da República. <http://dx.doi.org/10.20499/2236-3645.rjp2010v12e97-183>.

Figura 2. Características indispensáveis a uma federação



Fonte: Elaborado por esse autor com base em Barbalho, Barros e Calebre (2013).

A constituição federal serve de base para todo o ordenamento jurídico, dispondo em seu texto todas as condutas vedadas na condução do Estado, além de uma base principiológica que oriente a ação e os direitos dos cidadãos. Ainda, de grande importância, é a ausência de hierarquia entre os entes federados e a divisão de competências equilibradas.

Ademais, com a instituição de um Estado Nacional como representante dos Estados subnacionais, a soberania para tratativas internacionais fica ao encargo da União. Por sua vez, fica assegurado aos Estados-membros a sua auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração.

A participação dos entes políticos nos interesses, aspirações e objetivos do país se dá por meio do congresso nacional (representantes do povo) e senado (representantes do Estado). Ainda, observa-se a impossibilidade de um ente retirar-se da federação.

Por fim, é necessário a presença de uma suprema corte que interprete e garanta a aplicação dos ditames da Carta Magna.

Em seus estudos, Souza (2015) ainda destaca 5 (cinco) elementos fundamentais para a estrutura e funcionamento de uma federação. Vejamos:

Figura 3. Elementos da estrutura e funcionamento de uma federação



Fonte: Elaborado por esse autor com base em Souza (2015).

Adotado no Brasil desde o ano de 1889, que marca a Proclamação da República, com o objetivo de união das províncias, o federalismo foi resguardado e ampliado por meio da Constituição Cidadã, no ano de 1988, de forma que os municípios passaram a ser considerados entes federados, sendo antes tratados como unidades administrativas subordinadas aos estados, e suas competências e autonomia eram limitadas. Torna-se, então, um triplo federalismo, com o intuito de promover a descentralização do poder.²

Para Marques Junior, Oliveira e Lagemann (2013) a opção por uma federação pode ser justificada pela grande extensão territorial brasileira (8,514 milhões de km²), além da heterogeneidade entre as regiões (clima, área, indicadores sociais, nível de renda e tamanho da população). Desse modo, a República Federativa do Brasil se divide em três níveis de governo: Governo Federal (União); Governos

² Sobre o tema, importante se faz a menção de que a “Constituição de 1988 representou um marco importante na redefinição do pacto federativo brasileiro por trazer uma série de regras que inovaram a ordem institucional nacional. Duas características são particularmente relevantes para a definição de um novo padrão de relações intergovernamentais no país: 1) uma forte diretriz pró-descentralização e 2) um rol significativo de competências compartilhadas entre as esferas de governo. Observando essas duas condições percebe-se que a Constituição não definiu claramente um modelo de federalismo competitivo ou cooperativo para o país. Ao desenhar uma federação descentralizada, o texto segue a direção de um modelo mais propício à competição. Porém, ao prever a responsabilidade compartilhada de atribuições em diversas áreas de políticas públicas, a Carta aponta no sentido de uma necessária cooperação entre os entes federativos” (FRANZESE, 2010).

Intermediários (26 estados e o Distrito Federal); e Governos Locais (5.565 municípios) (MARQUES JUNIOR, OLIVEIRA, LAGEMANN, 2013, p. 34).

A fim de conceder segurança jurídica e política, a Carta Magna, entre outras coisas, reduziu as hipóteses de intervenção federal nos entes federados³, a fim de assegurar suas autonomias. Sobre o tema, importante observar o que prevê os arts. 1º, 18 e 34 da CF/88:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

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

(...)

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: (BRASIL, 1989).

A temática do federalismo, no entanto, é bastante complexa. Pois, embora haja uma autonomia dos entes federados, eles sempre serão levados a orientar as suas decisões de acordo com os parâmetros do Governo Central. Sobre o assunto, importante observar que:

Hoje a federação brasileira se apresenta como complexa, quanto aos entes autônomos, pois é composta não apenas pelos Estados e pela União, mas também pelos Municípios e o Distrito Federal. Relativamente à distribuição de poderes é de um federalismo dual, com preponderância de prerrogativas concentradas na União, de uma forma tão acentuada que induz os comportamentos políticos e administrativos dos demais entes e, por isso, assemelhando-se, no plano dos fatos, muitas vezes a um Estado unitário (Barbalho, Barros e Calebre, 2013, p. 34).

Sobre a temática, Souza (2015) ainda complementa:

Desde a promulgação da Constituição de 1988, outorgar o rótulo de centralizado ou descentralizado ao federalismo brasileiro parece não dar conta da sua atual complexidade. A federação tem sido marcada por políticas públicas federais que se impõem às instâncias subnacionais, mas que são aprovadas pelo Congresso Nacional e por limitações na capacidade

³ Embora reduzidas, ainda existem hipóteses de intervenção federal nos entes federados, desde que seja aprovado pelo legislativo. Como exemplo, podemos citar a intervenção do exército nos Estados e Municípios.

de legislar sobre políticas próprias - esta última também constrangida por decisões do poder Judiciário. Além do mais, poucas competências constitucionais exclusivas são alocadas aos estados e municípios (...) por outro lado, estados e municípios possuem autonomia administrativa considerável, responsabilidades pela implementação de políticas aprovadas na esfera federal, inclusive muitas por emendas constitucionais, e uma parcela dos recursos públicos poucas vezes concedida pelas constituições anteriores, em particular para os municípios, superior a outros países em desenvolvimento (SOUZA, 2015).

Do exposto, observamos que em que pese sua autonomia, os entes federados se encontram em muitas situações dependentes da União, principalmente para alocação de recursos para desenvolvimento de políticas públicas de maior alcance.

Sobre a estrutura do federalismo brasileiro, observa-se, também, a existência de um modelo cooperativo entre os entes federados, em que direitos e deveres estão predefinidos, as atribuições são desenvolvidas de forma concomitante, comum ou concorrente em uma dupla autonomia territorial, ou seja, um Estado nacional que detêm os benefícios da centralização da política de um lado, e, de outro, a descentralização do poder entre os demais entes federados, que possuem autonomia, mas não soberania.

Nessa dinâmica, no país existirão dois ordenamentos jurídicos, que serão harmônicos entre si: o nacional (comum a todos) e outro com especificidades locais (Estados), sendo que este último não pode violar as regras e princípios do primeiro.

Conforme leciona Barbalho, Barros e Calebre (2013), o federalismo é uma alquimia que compatibiliza a unidade e a diversidade jurídica e cultural com vistas a efetivação da democracia e da paz no país.

Ainda no tocante ao pacto federativo brasileiro, para consecução dos seus objetivos e uma melhor arrecadação de recursos, o país adotou o federalismo fiscal, que de forma rasa pode ser entendido como a repartição fiscal e de competência dos entes federados, tendo como um dos principais objetivos a mitigação das desigualdades inter-regionais, e o fomento da igualdade entre os cidadãos.

Tratar sobre o tema é tratar sobre autonomia, funções fiscais, competências tributárias, transferências fiscais e a relevância da ação coordenadora liderada pelo governo central (SILVA, 2005)

Conforme Mendes (2005), o federalismo fiscal pode ser definido como a divisão de tarefas entre os diferentes níveis de governo: quem (que níveis de

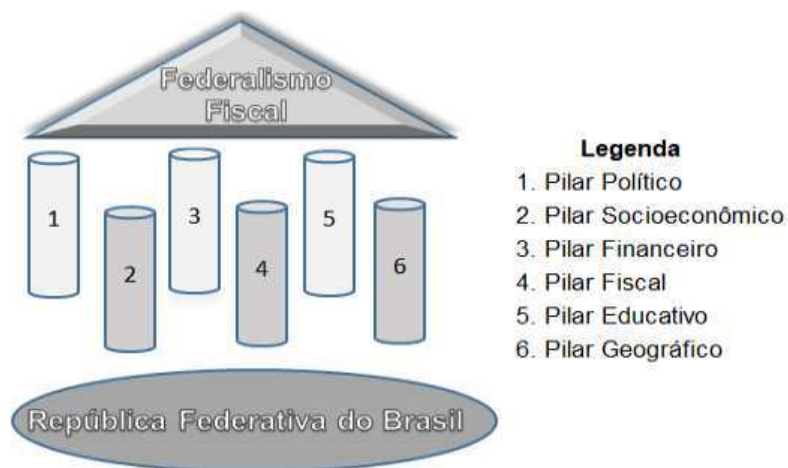
governo) deve arrecadar cada um dos tributos do país e quem deve ofertar cada um dos serviços públicos, buscando uma divisão de tarefas que maximize a eficiência do setor público.

Complementando a ideia apresentada, podemos considerar que o federalismo fiscal implica na:

Distribuição de competências constitucionais fiscais entre os diferentes níveis de governo, para que cada um, de modo autônomo, e na medida de suas competências e capacidade de financiamento, possa construir desenhos institucionais capazes de disciplinar os procedimentos de contribuição e gestão tributária, transferências fiscais, composição e dimensão da despesa (SILVA, 2005, p. 119).

Sob a perspectiva de Dias e Dias (2021), de forma didática, o federalismo fiscal é responsável pelas distribuições das responsabilidades tributárias dentro do Brasil, e, portanto, das regras que estabelecem o desenvolvimento econômico das regiões do território nacional, sendo possível o seu entendimento por meio de seis pilares, conforme ilustrado abaixo:

Figura 4. Pilares que sustentam o federalismo fiscal brasileiro



Fonte: Dias e Dias (2021, p. 2)

O arranjo formal desse sistema fiscal está descrito na Constituição Federal Brasileira, que prevê a repartição das competências visando promover a sustentabilidade econômica de cada ente - para que promovam a melhor oferta dos bens e serviços necessários à população -, assim como também diminuir as assimetrias decorrentes do desenvolvimento heterogêneo entre as regiões, possibilitando a distribuição de renda e crescimento econômico.

De acordo com os estudos de Afonso, Ramundo e Araújo (1998), o sistema fiscal brasileiro busca conciliar três objetivos fundamentais, a saber:

a) adequar a arrecadação tributária às crescentes pressões por gastos, sobretudo na seguridade social, com vistas a controlar o déficit fiscal; b) manter a autonomia de gastos de recursos provenientes de um diversificado esquema de transferências de regiões ricas para regiões menos desenvolvidas; e c) criar um processo de redistribuição regional de recursos com vistas a contrabalançar a concentração da riqueza nacional no Centro-sul do país e a conciliar os interesses das diversas unidades da federação (AFONSO, RAMUNDO e ARAÚJO, 1998 *apud* POSTALI e ROCHA, 2003, p. 579).

Para consecução desses fins, o texto constitucional, instrumento político que viabiliza o pacto federativo, previu a competência legislativa privativa e concorrente para União, Estados e Distrito Federal (arts. 22 e 24 da CF/88), bem como a competência comum entre os entes (art. 23⁴ da CF/88).

A Constituição ainda prevê a divisão do sistema tributário para os entes federativos - União, Estados e Distrito Federal e dos Municípios -, que se dá em decorrência da divisão político administrativa adotada. Ou seja, a determinação das fontes de recursos suficientes para que cada ente possa atuar na consecução das finalidades previstas.

Desse modo, a Constituição Federal estabelece quais os impostos – para constituição da receita própria - podem ser instituídos pela União (arts. 153 e 154 da CF/88), Estados e Distrito Federal (art. 155) e pelos Municípios (art. 156), conforme pode-se observar abaixo:

⁴ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;
VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;
VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;
XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito (CF/88).

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

- I - importação de produtos estrangeiros;
- II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;
- III - renda e proventos de qualquer natureza;
- IV - produtos industrializados;
- V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;
- VI - propriedade territorial rural;
- VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

Art. 154. A União poderá instituir:

- I - mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição;
- II - na iminência ou no caso de guerra externa, impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos, gradativamente, cessadas as causas de sua criação.

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

- I - transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos;
- II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;
- III - propriedade de veículos automotores.

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

- I - propriedade predial e territorial urbana;
- II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;
- III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.
- IV - (Revogado pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993) (BRASIL, 1988)

De modo originário, percebe-se que a arrecadação própria dos municípios é bem restrita em detrimento dos demais entes – restando à união a maior parcela tributária -, principalmente se considerarmos os pequenos territórios (população e território) e os elevados níveis de pobreza.⁵ Dessa forma, muitos municípios findam por depender dos repasses federais para manutenção dos seus serviços e pagamentos de suas despesas. Essa repartição de receitas tributárias também possui previsão constitucional, podendo ser observadas nos arts. 157 a 169 da CF/88.

Importante ressaltar que a divisão de receitas considera a necessidade de cada ente autônomo, equitativamente, buscando manter o equilíbrio fiscal, de forma que as fontes de receita próprias dos Estados e Município não sejam esvaziadas.

⁵ Sobre o tema, Monteiro Neto *et. al.* (2017) pontua em seus estudos que as disparidades regionais são mais graves e pronunciadas justamente naquelas áreas onde o contingente de pobres e miseráveis é mais numeroso, cabendo, o que justificaria, nesse cenário, a centralidade da União no arranjo federativo.

Sobre o tema, Conti (2001, p. 35) explana que as repartições de receitas consubstanciam um ponto crucial na organização dos Estados sob a forma federativa, pois asseguram a independência financeira das entidades que compõem a federação, verdadeiros alicerces da autonomia dessas entidades.

Desse modo, no Brasil, os entes têm sua autonomia financeira assegurada com base em suas fontes próprias de arrecadação (tributos) e pelas distribuições de parte do produto arrecadado por uma determinada unidade para outra (CONTI,2001).

2.2.2 O efeito do federalismo nas políticas públicas

É necessário antes de falar sobre os efeitos do federalismo nas políticas públicas, evidenciar o debate sobre os defensores da descentralização versus a desconcentração de políticas públicas. A literatura sobre a questão do arranjo federativo, diverge acerca dos benefícios da descentralização e do protagonismo dos governos locais como provedor de políticas (FITTIPALDI, 2013).

Trabalhos como Tiebout (1956), Oates (1972), Alesina e Spolare (1997), e Panizza (1999) identificaram que a descentralização tem um papel importante na eficiência bens públicos em razão da proximidade do setor governamental provedor e a clientela das políticas. Portanto, governos locais possuem uma certa vantagem operacional por conta da proximidade do produtor e consumidor.

Todavia, a descentralização pode gerar desafios, especialmente no que diz respeito à coordenação de políticas entre os diferentes níveis de governo. Riker (1964) e outros estudiosos argumentam que o federalismo também pode resultar em competição e conflito entre os entes federativos, criando obstáculos à implementação de políticas públicas eficazes. Quando há divergências políticas ou sufocantes entre os estados, a coordenação pode ser prejudicada, dificultando a busca por soluções coletivas para problemas nacionais.

Além disso, Rodden (2005) argumenta que a transferência de poder de implementação de políticas públicas para os governos locais, não traduz facilmente em ganhos de eficiência e eficácia, visto que há dificuldades na alocação de recursos. Em relação ao Brasil, Arretche (2012) apresenta algumas críticas em relação à descentralização no Brasil. Uma das principais preocupações é a

disparidade na capacidade administrativa e financeira entre os entes federados. Municípios e estados com menor estrutura governamental podem enfrentar dificuldades para implementar políticas públicas efetivas, enquanto outros com maior capacidade podem obter resultados mais fortes.

Outra crítica levantada pela autora diz respeito à falta de coordenação e colaboração entre os diferentes níveis de governo. A descentralização pode levar a uma fragmentação das políticas, com cada ente federado agindo de forma pedagógica e sem direção estratégica. Isso pode gerar sobreposições, lacunas e ineficiências nas ações governativas, dificultando a resolução de problemas complexos que devem ser desenvolvidos.

Traçando um paralelo entre o federalismo e as políticas públicas, estas últimas entendidas como o Estado em ação, pelas especificidades do sistema de governo, não podemos afirmar que ele, por si só, exerça efeitos uniformes sobre as políticas públicas. Isso, devido a diversidade de anseios, necessidades e entraves enfrentados por cada ente federado, o que dificultaria a estabilidade decisória.

A explicação passa, obrigatoriamente, pela discussão da descentralização das políticas, conforme veremos a seguir. De acordo com D'Albuquerque e Palotti (2021), a descentralização permite a eficiência administrativa na execução de recursos públicos, além da maior participação democrática, representação e *accountability*.

Sobre a temática é importante pontuar que:

O federalismo pode ser entendido como uma ferramenta de divisão de decisões e funções de governo, cujo propósito é a distribuição de poder entre a unidade central e as periféricas. Cabe destacar o papel dos governos locais e estaduais que, mesmo estando sujeitos a padronizações e repasses federais, assumem consideráveis responsabilidades, direta ou indiretamente, no desenvolvimento de políticas e programas nacionais, ao mesmo tempo em que modelam suas ações em relação aos demais entes federados (D'ALBUQUERQUE E PALOTTI, 2021).

Nesse sentido, o sistema atuaria mais como variável interveniente do que independente na explicação do fenômeno, devendo-se considerar os arranjos institucionais em cada política.

A afirmação pode ser evidenciada pela análise das políticas sociais no Brasil, a exemplo da previdência social que se mantém como política nacional, com baixa articulação com os estados e municípios. Já as políticas de saúde e educação,

embora sejam operacionalizadas nos Estados e Municípios e regulada pela União, que estabelece percentuais mínimos de gastos.

Sobre o tema, Soares e Machado (2018) colocam em evidência 04 (quatro) dimensões institucionais que guardam correspondência com as políticas públicas.

São elas:

Figura 5. Dimensões institucionais que atribuem variações no federalismo e estabelece conexões causais com as políticas públicas.



Fonte: Elaborado por esse autor com base em Soares e Machado (2018).

O grau de centralização jurisdicional corresponde à capacidade da União em legislar sobre temas de interesse subnacional, no caso das políticas públicas, por exemplo, o Estado Nacional poderá legislar sobre alocação e utilização de recursos.

A centralização jurisdicional, por sua vez, induz a escolhas subnacionais que não contrariem os objetivos nacionais, favorecendo a implementação de políticas nacionais. Assim, o federalismo partidário corresponde a permissibilidade de organização da sociedade em partidos políticos a fim de representar a sociedade junto aos poderes legislativos nacionais, estaduais e municipais. Essas agremiações, nos diversos níveis do poder, podem estar alinhadas ou fragmentadas.

O poder de revisão e arbitramento por uma corte suprema de justiça, por sua vez, corresponde ao papel da corte suprema como guardião da Constituição Federal,

além de pacificação dos conflitos que envolvam direitos fundamentais, mantendo a ordem democrática. A corte suprema, como integrante do poder judiciário, possui autonomia em relação aos demais poderes, podendo interferir diretamente neles caso detecte alguma irregularidade que venha causar dano à coletividade.

Por fim, quanto ao federalismo fiscal, essa é a dimensão de maior impacto nas políticas públicas, já que corresponde ao modo de distribuição das receitas e gastos públicos entre o ente nacional e os entes subnacionais de governo numa federação (SOARES e MACHADO, 2018, p. 63). Neste ponto, importa ressaltar o financiamento das políticas públicas, que em sua maior parte se dá pela União. Essa dinâmica pode favorecer ou fomentar desigualdades em sua oferta no território nacional.

Sobre o assunto podemos destacar que:

Tratando especificamente do caso brasileiro, é preciso reconhecer que a autonomia formal dos estados e municípios não têm garantido relações horizontais entre as subunidades governamentais e o Governo Federal. A existência de recursos adicionais disponíveis a esse último fortalece a posição privilegiada do mesmo, quando comparado aos outros dois níveis de governo, no que diz respeito à tomada de decisão sobre as políticas. (JACCOUD, LICIO, LEANDRO, 2018, P. 28).

A maior arrecadação de recursos é por parte da união, tornando-se custosos aos municípios, por exemplo, o desenvolvimento de políticas públicas com recursos próprios, tendo que se adequar aos repasses federais e executando os planos pré-definidos de implementação. A nível estadual, a manutenção de uma política pública sem ajuda nacional também se torna onerosa, devido à sua arrecadação.

Em suma, podemos dizer que, embora o federalismo não possa ser fator decisivo para explicações causais relacionadas às políticas públicas, as mudanças institucionais por ele causadas impactam diretamente em todo o ciclo de formulação, e principalmente de implementação da política pública.

2.3 A implementação de políticas públicas e suas falhas

Ainda que não haja consenso na literatura sobre um conceito para o que vem a ser implementação (NAJBERG, BARBOSA, 2006), esta etapa do ciclo de políticas públicas pode ser situada entre a tomada de decisão – etapa que a antecede – e a avaliação – etapa que a sucede –, sendo este o momento no qual são gerados os

resultados concretos da política (SECCHI, 2013). Sendo assim, é possível notar que a etapa de implementação diz respeito ao momento em que a política pública será executada e, ainda mais, a partir da sua execução será possível monitorar sua adequação e seus efeitos, em maior ou menor medida.

Ainda buscando entender de maneira mais adequada sobre essa etapa, temos que “A implementação pode ser considerada o estágio no qual propostas, programas e metas são traduzidas em processos e ações voltadas para a efetiva entrega dos serviços ao público-alvo” (BATISTA, 2015). De acordo com Silva e Melo (2000, p. 4), “A implementação corresponde à execução de atividades que permitem que ações sejam implementadas com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas.” Ao mencionarem o estudo clássico de Pressman e Wildavsky sobre o tema da implementação, Najberg e Barbosa (2006, p.34-35) dizem que “Para estes autores, a implementação deve ser vista como um processo em evolução, pois novas circunstâncias estão sempre sendo enfrentadas, o que permite atualizar as ideias subjacentes à implementação.”

Para outros estudiosos do tema:

O esforço, os conhecimentos e os recursos empregados para traduzir as decisões políticas em ação compreendem o estágio de implementação do ciclo político. Enquanto a maioria das decisões políticas identifica os meios para perseguir seus objetivos, as escolhas subsequentes têm de alcançar resultados. Para que uma política funcione, há que se alocar fundos, designar pessoas e desenvolver regras de como proceder. (HOWLETT, RAMESH E PERL, 2013, p.179)

Segundo observado por Howlet, Ramesh e Perl (2013), com base em estudos considerados clássicos sobre implementação de políticas públicas, esta mesma implementação de uma *policy* envolve diversos órgãos e setores burocráticos que estão inseridos nas realidades federal, estadual e municipal, cada um com seus interesses e que, a partir deles, irão influenciar de alguma forma no desenvolvimento dessa ação governamental que busca resolver um problema.

Sendo assim:

São diversos órgãos burocráticos, em diferentes níveis de governo (nacional, estadual, provincial ou local) que estão geralmente envolvidos na implementação da política, cada qual com seus interesses, ambições e tradições particulares, que afetam o processo da implementação e dão forma a seus resultados, em processo de governo ou governança de múltiplos níveis (ver Bardach, 1977; Elmore, 1978; Bache e Flinders, 2004). (HOWLET, RAMESH E PERL, 2013, p.179-180)

Entretanto, indo mais adiante é possível dizer que não são os políticos os atores mais importantes no processo de implementação de uma política pública, pois, ainda que possam exercer um papel ativo nas etapas posteriores, tanto no quesito fiscalização quanto no processo de avaliação, eles não exercem a maioria das atividades do cotidiano administrativo, sendo uma tarefa que fica à cargo dos servidores públicos. (HOWLETT, RAIMESH, PERL, 2013). Por essa e outras tantas razões, estudar a etapa de implementação e seus desdobramentos é de suma importância, como percebe Secchi (2013, p. 45):

A importância de estudar a fase de implementação está na possibilidade de visualizar, por meio de instrumentos analíticos mais estruturados, os obstáculos e as falhas que costumam acometer essa fase do processo nas diversas áreas de política pública (saúde, educação, habitação, saneamento, políticas de gestão etc.). (SECCHI, 2013, p. 45).

Igualmente, estudar a etapa de implementação requer um estudo que também abarque as relações existentes entre pessoas e organizações, prestando atenção em seus comportamentos variados, de acordo com Secchi (2013, p. 46):

Elementos básicos de qualquer análise sobre o processo de implementação são pessoas e organizações, com interesses, competências (técnicas, humanas, de gestão) e comportamentos variados. Também fazem parte desse caldeirão analítico as relações existentes entre as pessoas, as instituições vigentes (regras formais e informais), os recursos financeiros, materiais, informativos e políticos (capacidade de influência).

Por esse motivo, é certo que os estudos sobre o tema vêm crescendo, assim como demonstra Lotta (2019, p.11), pois “Desde que entraram na agenda, os estudos sobre implementação de políticas públicas têm crescido constantemente, tanto em nível nacional quanto em nível internacional.” Porém, também é verdade que poucos trabalhos desse grande volume se utilizam realmente da literatura sobre implementação e fazem uso do termo de forma correta (LOTTA, 2019).

Os estudos sobre implementação são ainda, de maneira muito comum, divididos a partir das gerações que representam e das contribuições que oferecem ao estudo das políticas. Em uma primeira geração, tinha-se estudos mais exploratórios e indutivos, a partir de casos (BRITES, CLEMENTE, 2019) e uma segunda geração, mais preocupada com a construção de modelos de análise, como as abordagens *top-down* e *bottom-up*, como destacado por Brites e Clemente (2019).

Assim, sobre as diferenças entre esses modos de implementação, Rosa, Lima e Aguiar (2021, p. 73-75) comentam que:

Numa perspectiva *top-down* (de cima para baixo), assume-se que a implementação é um processo técnico de transmissão da política às instâncias executoras, que se desenrolaria no âmbito da prática administrativa (Hupe, Hill, & Nangia, 2014). (...) O segundo enfoque é do tipo *bottom-up* (de baixo para cima). Aqui, o processo é observado a partir da ação das pessoas que executam as iniciativas.

Em trabalho sobre federalismo, dinâmica eleitoral e as políticas públicas no Brasil, Borges (2010, p.123) se propõe a classificar as políticas públicas em duas dimensões, são elas: i) os critérios de destinação dos recursos e; ii) a natureza dos bens e serviços que são produzidos, sejam públicos ou privados. Nesse aspecto, é possível ver que “A partir do cruzamento das duas dimensões, são definidos quatro tipos de estratégias de implementação de políticas públicas: clientelismo, política distributiva, focalização e universalismo.” (BORGES, 2010, p.123).

Sendo assim, é perceptível que as falhas na implementação podem acontecer, seja de maneira administrativa ou operacional, sempre quando não ocorre um planejamento correto ou quando existem interesses que divergem a ponto de ocasionar o insucesso desta etapa do ciclo de políticas públicas. Existem autores como Cline (2000) realizam um comparativo entre dois modelos que se relacionam com esses problemas na fase de implementação de uma política, são eles o *communication model* e o *implementation regime framework*, respectivamente o modelo de comunicação e o modelo do eixo de regime de implementação.

3 OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS E A CAPTAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS

Cientes desse fato, há quem diga que o Estado moderno é uma instituição cujo custo deve ser suportado pela sociedade, que em regimes democráticos, deve determinar o seu tamanho e a abrangência de sua atuação, que visa a garantir as suas finalidades principais de serviço ao povo, através dos governos (LEITE, 2020).

Dentre as finalidades do Estado, segundo Leite (2020), existe uma principal:

(...) que é a realização do bem comum, e a conseqüente necessidade de desenvolver diversas atividades, chamadas de atividades estatais, para que esse bem geral seja alcançado. Desse modo, o Estado não visa à proteção

das necessidades individuais do homem, mas, sim, à satisfação das necessidades públicas. (LEITE, 2020, p.41)

Para a realidade brasileira, angariar recursos federais para o desenvolvimento de projetos em nível municipal é uma ferramenta fundamental para o fortalecimento não apenas dos municípios, mas de todo o país. Contudo, devido à baixa capacidade de alguns municípios em captar recursos, ocorre de tais governos locais ficarem reféns de transferências constitucionais, dificultando a implementação de políticas públicas. Falta, em outras ocasiões, transparência dos municípios, visto que “A transparência da gestão município depende de múltiplos fatores. A capacidade burocrática municipal é um dos mais importantes” (SILVA, 2020, p. 48).

Conforme dissemos anteriormente, ainda que no federalismo brasileiro esteja prevista a autonomia por parte dos entes federados para a tomada de suas decisões, há uma certa dependência da União e serão orientados pelas suas disposições, especialmente no que diz respeito à alocação de recursos para desenvolvimento de políticas públicas.

Ainda que a administração federal disponha de recursos públicos, que são estruturados a partir de um desenho fiscal, estes não são acessados pelos municípios que enfrentam algumas dificuldades operacionais e de conhecimento no que diz respeito à aplicação de projetos direcionados a captação desses recursos (CRUZ; GURGEL JÚNIOR; GONÇALVES JÚNIOR, 2007).⁶ Tais projetos devem definir claramente seus objetivos a serem alcançados e explicar de que forma as metas traçadas serão executadas (MELO; LEITÃO, 2007).

Mas, o que se pode entender por captação de recursos? Conforme Melo e Leitão (2007, p.14):

O conceito para captação de recursos pode estar em várias definições. Para alguns, é encontrar quem participe dos riscos das boas idéias; buscar recursos no organismo externo; é ter uma necessidade e precisar convencer pessoas ou instituições a colocar recursos, além de mostrar como a instituição beneficiária irá retornar o investimento.

Por esse motivo, é possível sintetizar a ideia da obtenção de recursos federais enquanto uma atividade contínua, pois “a captação de recursos é um processo, não uma atividade pontual. Sendo assim, deve ser muito bem planejado

⁶ O desenho fiscal do Brasil reflete um sistema tributário complexo e fragmentado, com a coexistência de diferentes impostos e contribuições em níveis federal, estadual e municipal. As características do sistema têm implicações significativas para a distribuição de recursos, a eficiência econômica e a equidade social no país.

antes de qualquer ação. É baseado em relacionamentos, compromissos e parcerias de longo prazo.” (MELO; LEITÃO, 2007, p.14). Sendo assim, esta captação somente se torna possível a partir de um bom projeto, estruturado e com um planejamento viável do ponto de vista de sua exequibilidade, que será direcionado a um problema público que fora identificado pelos proponentes, neste caso, os municípios.

3.1 Recursos públicos e atividade financeira do Estado

No Brasil, o Estado organiza o seu poder político por meio da união dos entes federados, conhecida como federalismo. Essa forma, melhor explicada anteriormente, acontece quando, através de um pacto, os entes federados se aliam a um poder/governo central, soberano em relação aos estados. Ampliado pela Constituição de 1988, é possível observar que:

Quando a Constituição Federal estabelece as competências dos entes federativos, imbuindo-os do dever de cuidar de determinado assunto, cria uma obrigação de fazer algo. Gera, conseqüentemente, necessidade de cumprimento do dever, portanto, necessidade pública. (LEITE, 2020, p.43).

Nas palavras de Leite (2020, p.43), “Essas necessidades são satisfeitas através da prestação de serviços públicos pelo Estado, objetivando o atendimento das que surgem como decorrência da vida social.” A satisfação de tais necessidades só é possível porque o Estado possui uma atividade financeira.

De acordo com o manual de orientação sobre lei de responsabilidade fiscal do estado do Amazonas, de autoria de Ramos Filho e Menezes (2001, p.18), é possível dizer que “A atividade financeira do Estado consiste em obter, criar, gerir e despende os recursos indispensável às necessidades, cuja satisfação o Estado assumiu ou cometeu a outras pessoas de direito público.” Assim, fica claro que a atividade financeira do Estado se desenvolve a partir de três campos, sendo eles a receita, a gestão e a despesa. (RAMOS FILHO; MENEZES, 2001). Para outros autores, como é o caso de Leite (2020), existe um quarto campo que compõe a atividade financeira do Estado, que é o crédito público. Vejamos o organograma a seguir:

Figura 06. Organograma da atividade financeira do Estado



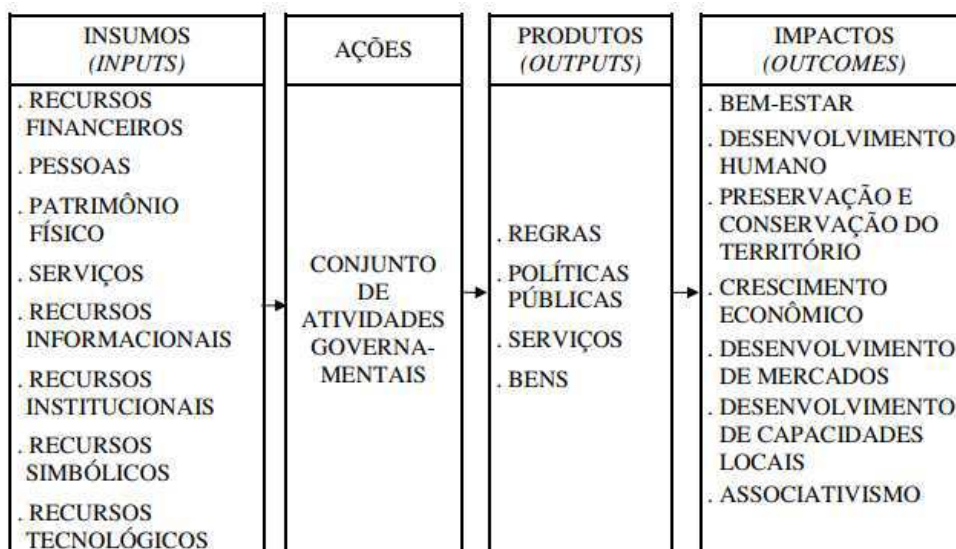
Fonte: Elaborado por esse autor com base em Leite (2020)

Dessa maneira, se torna importante conceituar aquilo que vem a ser a receita pública, enfoque do presente trabalho de dissertação. Assim, é possível dizer que “Receita pública é a entrada que, integrando-se no patrimônio público, sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem acrescer o seu vulto, como elemento novo e positivo.” (RAMOS FILHO, MENEZES, 2001, p.35).

Em especial atenção às relações que acontecem entre as receitas ou recursos públicos e as despesas, elementos que fazem parte da composição da atividade financeira do Estado, é importante ser destacado que:

Os entes federados, em especial os chamados “entes subnacionais” (estados, Distrito Federal e municípios), precisam dispor de recursos suficientes para fazer frente a suas despesas, e sem depender dos demais, particularmente da União. A verdadeira, efetiva e imprescindível autonomia financeira depende, pois, do binômio “suficiência” e “independência” dos recursos financeiros. (CONTI, 2019, p.19).

Conforme o estudo de Martins (2002, p. 3) mostra que, conceitualmente, “(...) recursos públicos são insumos (*inputs*) à geração dos produtos (*outputs*) da ação governamental, que por sua vez gerarão impactos (*outcomes*) numa dada situação.” Os recursos públicos podem ainda ter a sua composição entendida em termos de sistema, de acordo com Martins (2002), conforme a figura a seguir:

Figura 07. Definição sistêmica de recursos públicos

Fonte: Martins (2002 *apud* SANTANA, 2011, p. 7)

Assim, conforme o autor, uma vantagem dessa visão sistêmica é que os “recursos públicos devem ser vistos, sobretudo, como um meio para promoção de bem-estar e desenvolvimento humano sustentável, dentre outros impactos desejáveis; e não apenas um ingrediente necessário à operação da máquina governamental.” (MARTINS, 2002, p.4). A ideia é que a ação governamental receba o direcionamento da natureza dos impactos que são esperados e dos produtos que serão necessários para esse impacto que se deseja atingir (MARTINS, 2002).

Segundo foi observado no estudo de Costa e Cavalcante Neto (2012, p.8), “Recebido os recursos, o município utiliza a própria estrutura administrativa para promover a contratação de bens e serviços necessários à realização de um objetivo comum entre União e município.” Ainda de acordo com os autores do manual de obtenção de recursos, “Os repasses de recursos federais a municípios são efetuados por meio de três formas de transferências: a) transferências constitucionais; b) transferências legais; c) transferências voluntárias.” (COSTA, CAVALCANTE NETO, 2012, p.8). Essas formas de transferência serão conhecidas em seguida.

3.2 Formas de repasses dos recursos públicos aos municípios

Os repasses de recursos públicos se constituem em transferências intergovernamentais entre o poder central e os entes subnacionais (Município e

Distrito Federal) ou mesmo entre os entes descentralizados de um Estado - visando assegurar a autonomia financeira das unidades federadas e podendo assumir as mais variadas formas que podem coexistir simultaneamente, a exemplo de Transferências Constitucionais e Legais, Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Transferências Voluntárias, Programas Federais, Transferências para Saúde e Educação, Royalties e Participações Especiais, Transferências para o Desenvolvimento Rural e Agrícola, Transferências para o Meio Ambiente.

Para a realidade brasileira, as transferências viabilizam quase que a totalidade das funções das unidades federadas, além de possibilitar o avanço desenvolvimentista e o funcionamento de programas que atenda os anseios sociais, devendo-se observar que:

O governo federal realiza um montante muito expressivo de transferências de recursos para governos subnacionais que abarca as obrigatórias e as negociadas. Reguladas por preceitos constitucionais, tais transferências implicam, contudo, no papel central da União no desenho das políticas a serem executadas em nível subnacional, bem como nos formatos de implementação e execução dos recursos transferidos (Monteiro Neto, et. al., 2017, p. 24).

Partindo para uma perspectiva classificatória, considerando o critério que considera a origem normativa dos repasses, as transferências podem ser do tipo: a) constitucional, b) legais, e c) voluntárias.

3.2.1 As transferências constitucionais

As transferências constitucionais são aquelas previstas na Carta Magna para destinação aos municípios, constituindo-se no repasse de frações dos recursos que são arrecadados pelo Governo Central. Vejamos o que estabelece o texto legal:

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - Cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III;

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV - Vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - 65% (sessenta e cinco por cento), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até 35% (trinta e cinco por cento), de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos (CF/88).

Ainda,

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 50% (cinquenta por cento), da seguinte forma:

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano;

e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano;

f) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de setembro de cada ano;

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo.

§ 1º Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I, e 158, I.

§ 2º A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento do montante a que se refere o inciso II, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido.

§ 3º Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II.

§ 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso (CF/88).

Os repasses desse tipo, ao transferir das unidades maiores para as menores, são um mecanismo da federação que visa diminuir as desigualdades regionais e promover equilíbrio socioeconômico, possibilitando, assim, os meios necessários para que os municípios cumpram as suas atribuições constitucionais. Nesse ínterim, cabe ao Tesouro Nacional a responsabilidade das transferências dentro dos prazos legais.

Ainda, algumas características importantes nesse tipo de repasse devem ser pontuadas, a exemplo da incondicionalidade, ou seja, o ente não precisa cumprir formalidades para receber as transferências; não exigem contrapartida de recursos do beneficiário; esses tipos de recursos não podem ser retidos, salvo se houver débito do município com a união ou descumprimento do gasto mínimo com saúde; e, por fim, não pode haver contingenciamento nas Leis Orçamentárias (BRASIL, 2016).

Ressalta-se, por oportuno, que as transferências constitucionais têm seu embasamento legal em regras estáveis, já que a alteração da Carta Magna não passa por alterações periódicas e precisa de um processo legislativo próprio. Para além disso, por serem obrigatórias, o texto normativo que as regulamentam, também impõem a sua efetivação.

3.2.2 As transferências legais

As transferências do tipo legal são aquelas que têm previsão e regulamentação em leis específicas, que determinam a forma de habilitação, transferência, aplicação de recursos e prestação de contas (BRASIL, 2011).

Entre as suas principais características, podemos elencar o fato de que esse tipo de repasse pode de incondicionado ou não, a depender da regra legal que o instituiu; também, não requer contrapartida do ente beneficiado; pode haver retenção dos recursos quando em consonância com as normas legais associadas; e, também não podem ser contingenciadas nas Leis Orçamentárias.

Quanto a sua classificação, o Manual de Obtenção de Recursos Federais (2011) do Senado Federal, aponta duas modalidades de transferências legais, quais

sejam: as que vinculam e as que não vinculam a aplicação dos recursos a um fim específico.

Dessa forma, quando não há vinculação a um fim específico, os municípios poderão utilizar os recursos transferidos conforme a sua discricionariedade. Como exemplo desse tipo de repasse podemos citar o caso dos *royalties* do petróleo.

De outra maneira, quando houver em lei um fim específico vinculando a transferência, os recursos só poderão ser utilizados conforme a previsão. Para esses casos, o ente habilita-se para o recebimento junto à união.

Conforme ainda os estudos de Gomes (2010), são apresentadas duas categorias de transferências legais: as automáticas e as fundo a fundo. Vejamos:

As transferências automáticas consistem no repasse de recursos financeiros sem a utilização de convênio, ajuste, acordo ou contrato, mediante depósito em conta corrente específica, aberta em nome do beneficiário. Tal forma de transferência é utilizada no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). As transferências fundos-a-fundo consistem no repasse de recursos diretamente de fundos da esfera federal para fundos da esfera estadual, municipal ou do Distrito Federal, dispensando a celebração de convênios. Tais transferências são utilizadas em programas na área da saúde e da assistência social (GOMES, 2010, p. 32).

A literatura ainda aponta uma terceira categoria de transferências legais: as diretas. Esse tipo compreende os programas de distribuição de renda, concedido por meio de benefício monetário, em parcelas mensais direto para o cidadão. Nesses casos, cabe ao município a operacionalização do programa, credenciando os beneficiários, mantendo os cadastros atualizados, além de instituir conselhos para controle social (CGU, 2005). Como exemplo podemos citar o Programa Bolsa Família e o programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

3.2.3 As transferências voluntárias

As transferências voluntárias são recursos à disposição, principalmente, da União, e também, em menor proporção, dos estados e municípios, que podem ser correntes ou de capital, e são repassados a outros entes federados ou a entidades privadas sem fins lucrativos a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira seguindo critérios de conveniência e oportunidade, vinculados a programas

governamentais específicos, desde que não decorram de previsão constitucional ou legal (CONTI, 2019, p. 20; BRASIL, 2011, p. 10).

No entanto, é preciso observar que:

As transferências voluntárias, no entanto, são instrumentos que exigem mais atenção dos legisladores a fim de que se dediquem a regulamentar essa poderosa ferramenta de nosso federalismo cooperativo, tornando-a mais impessoal e insuscetível de distorções em seu uso, como, muitas vezes, se tem observado (CONTI, 2019, p.21).

O Brasil, de grande extensão territorial e vasta diversidade regional de desenvolvimento socioeconômico, possui muitos municípios pequenos que dependem, quase que integralmente, das transferências obrigatórias para manter suas atividades fins em funcionamento, dependendo das transferências voluntárias para investimentos.

Para Conti (2019), a ausência de critérios exclusivamente técnicos para a liberação desses recursos torna a sua concessão objeto de barganha política, o que afeta o pacto federativo, já que subordina o município à vontade da União. Por sua vez, Alvares e Branco (2018, p. 614) entendem que essa é a forma utilizada pelo Governo Federal para incentivar a execução de projetos que ele não pode executar diretamente devido a distribuição de atribuições entre os entes federados.

Nessa direção, observando que esse tipo de repasse depende diretamente da decisão/vontade da concedente, e tem por objetivo a realização de obras ou prestação de serviços de interesse comum, sem que haja uma lei específica para regulamenta-la, algumas características devem ser observadas para a sua concessão, sendo elas: a necessidade de apresentação, pelo beneficiário, de um plano de trabalho onde conste, detalhadamente, as atividades que serão realizadas, responsabilidades, contrapartida, cronograma de desembolso e resultados a serem alcançados; ainda, a realização de prestação de contas de todas as despesas a instituição concedente, sob pena de impedimento de realização de novos acordos de transferências (BRASIL, 2016).

Para além disso, formalmente, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) além de definir esse tipo de transferência, também apresenta as exigências para a sua realização, prevendo-as em seu art. 25. Vejamos:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

§ 1º São **exigências** para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

I - Existência de dotação específica;

II - (VETADO)

III - observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição⁷;

IV - Comprovação, por parte do beneficiário, de:

a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;

b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;

c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;

d) previsão orçamentária de contrapartida.

§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social (BRASIL, 2000).

Para concretizar as transferências desse tipo são utilizados dois instrumentos legais: o termo de convênio e o contrato de repasse.

O termo de convênio é o instrumento legal que disciplina a transferência de recursos públicos do órgão concedente (União) para o conveniente, que podem ser órgãos da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista. A sua definição é prevista na Portaria Interministerial nº 127/2008 (art. 1º, § 1º, VI), que assim dispõe:

Convênio é um acordo ou ajuste que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação (BRASIL, 2008).

O convênio é firmado diretamente entre órgãos da administração pública para a execução de programas, ações ou projetos de interesses recíprocos, com contrapartida da parte do conveniente, tendo o prazo de duração definido no regime

⁷ X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

de cooperação. O conveniente fica então responsável pela operacionalização dos recursos e prestação de contas.

Para pleitear a celebração do convênio deve-se apresentar as certidões negativas de dívidas junto à União a fim de comprovar a sua regularidade fiscal, ficando impedidos de celebrar o termo de convênios nos seguintes casos: quando o proponente não está em condições de executar o objeto do convênio ou está impedido pela legislação; estar em mora, inadimplente com outros convênios ou não estar em situação de regularidade para com a União ou com entidade da Administração Pública Indireta; não existência de contrapartida assegurada, quando exigida; não aprovação do Plano de Trabalho; e não cumprimento de qualquer requisito necessário à celebração do instrumento (CONTROLADORIA..., 2005).

O contrato de repasse, por sua vez, é o instrumento utilizado para a transferência de recursos da União para os entes subnacionais, operacionalizados por intermédio de instituições ou agências financeiras oficiais federais (BRASIL, 2011). Esses recursos são destinados a execução de programas governamentais.

De acordo com o Manual de Obtenção de Recursos Federais (2011), às agências financeiras oficiais atuam como mandatárias da União – por meio de termo de cooperação firmado entre o Ministério concedente e a instituição financeira - a fim de executar e fiscalizar a transferência de recursos federais (BRASIL, 2011).

Os deveres e obrigações das partes, bem como os termos para prestação de contas são previstos no instrumento formal do contrato de repasse.

O Manual de Obtenção de Recursos Federais (2011) ainda aponta outro instrumento para viabilização das transferências voluntárias: o termo de parceria.

O termo de parceria é o instrumento jurídico instituído pela Lei nº 9.790/1999, que assim dispõe sobre sua definição:

Art. 9º Fica instituído o **Termo de Parceria**, assim considerado o instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3º desta Lei (BRASIL, 1999).

As atividades de interesse público que poderão ser viabilizadas por meio dos termos de parceria são aquelas ligadas à promoção da assistência social, cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico, educação, saúde, segurança alimentar e nutricional, meio ambiente e desenvolvimento sustentável,

desenvolvimento socioeconômico e combate à pobreza, entre outros (BRASIL, 1999).

O termo de parceria deverá ser firmado de comum acordo entre as partes e delimitará os direitos e obrigações de ambos, incluindo os termos da prestação de contas. A fiscalização da execução se dará pelo órgão do Poder Público da área de atuação da atividade fomentada e pelos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação.

4 METODOLOGIA

A metodologia de uma pesquisa é o que garante a organização e a validade dos resultados obtidos, além de verificação do rigor científico ao trabalho de pesquisa, que conforme Richardson (2012, p. 16), pode ter os objetivos de “[...] resolver problemas específicos, gerar teorias ou avaliar teorias existentes.” Toda pesquisa se faz a partir de técnicas, que são os “procedimentos operacionais que servem de mediação prática para a realização das pesquisas” (SEVERINO, 2013, p. 77).

A seguir, serão detalhados os caminhos e procedimentos operacionais que foram tomados na presente pesquisa de dissertação.

4.1 Tipo de estudo

O presente estudo apresenta caráter descritivo e exploratório com *survey*, pois o seu foco é na familiarização com o tema, na identificação de variáveis relevantes e no estabelecimento de sugestões preliminares que possam ser mais aprofundadas em pesquisas futuras sobre a captação de recursos federais para os municípios e seus principais gargalos. Também é uma pesquisa descritiva com método de abordagem quantitativa e qualitativa, que buscou descrever características e comportamentos dos municípios brasileiros no que se refere à captação de recursos federais. No caso, se buscou aprofundar esse processo por meio de um estudo de caso nos municípios de Campina Grande e João Pessoa, na Paraíba, partindo de uma série de dados primários que foram obtidos via questionário, e secundários, no âmbito do Brasil e dos dois municípios, todos obtidos

a partir do Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União (CGU)⁸.

Assim, se trata de uma pesquisa de cunho quanti-qualitativo, que visa medir as percepções e verificar detalhes sobre o processo de captação de recursos federais pelos municípios, por meio de questionários semiestruturados e dos dados públicos da CGU. Também é qualitativa, pois segundo Flick (2009), frequentemente as limitações das abordagens quantitativas são usadas como um ponto de partida para adoção de métodos qualitativos na pesquisa, uma vez que seus aspectos são diferentes. Buscou-se pensar sobre as respostas obtidas junto aos questionários e suas possibilidades de análise.

4.2 O caminho da pesquisa

A análise dos dados secundários foi desenvolvida no âmbito nacional, de maneira ampla, e nos municípios de Campina Grande e João Pessoa, de modo específico, sendo os dois maiores municípios do estado da Paraíba – que além de relevante pela diversidade de municípios, pode contribuir para o desenvolvimento da região Nordeste e servir de referência nos estudos para a comunidade acadêmica – e que possuem características singulares e relevantes para a presente pesquisa de dissertação sobre a captação de recursos federais pelo Poder Público municipal.

Dessa forma, a escolha dos municípios de Campina Grande e João Pessoa para a coleta de dados primários se deu em função majoritariamente do acesso a informações. A disponibilidade de contatos nos dois municípios oferece uma oportunidade única para obter informações de fontes locais confiáveis e aprofundar a compreensão dos processos de captação de recursos federais em Campina Grande e João Pessoa. Isso permitiu uma análise mais detalhada e fundamentada, trazendo maior riqueza aos resultados da pesquisa e aos dados secundários, via aplicação de formulário, que somente foi possível devido aos contatos pessoais que o pesquisador possui, que viabilizaram sua resposta.

A população do estudo foi constituída por 02 (dois) grupos. O primeiro foi composto pelas Secretarias Municipais do Município de João Pessoa-PB, para as quais o questionário elaborado foi encaminhado por meio de e-mail (ANEXO 2) e reforçado por contato telefônico. Tem-se, assim:

⁸ Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/>

Quadro 01. Secretarias contatadas na pesquisa - João Pessoa-PB

JOÃO PESSOA	
Secretarias	Emails/Contatos
Secretaria de Administração (Sead)	sead_chefiagab@joaopessoa.pb.gov.br
Secretaria da Transparência Pública	setransp@joaopessoa.pb.gov.br
Secretaria Municipal de Turismo	secretariadeturismo.jp@gmail.com
Secretaria Municipal de Saúde	ascomsaudejp@gmail.com
Secretaria Extraordinária de Políticas Públicas para as Mulheres	secretariadamulher@joaopessoa.pb.gov.br
Secretaria de Infraestrutura (Seinfra)	seinfra@joaopessoa.pb.gov.br
Secretaria de Articulação Política (Segap)	segap@joaopessoa.pb.gov.br
Secretaria de Desenvolvimento e Controle Urbano (Sedurb)	ascomsedurb@gmail.com
Participação Popular	participaçãopopular2021@gmail.com
Controladoria Geral do Município	cgm@joaopessoa.pb.gov.br
Finanças	sefin.gabjp@joaopessoa.pb.gov.br
Integridade, Governança e Prevenção à Corrupção	seigpmjp@gmail.com
Saúde	gabinetesms@gmail.com
Transparência Pública	setramp@joaopessoa.pb.gov.br
Gabinete do Prefeito	gapre@joaopessoa.pb.gov.br

Fonte: elaborado pelo autor.

O segundo grupo foi composto por pelas Secretarias Municipais do Município de Campina Grande-PB, tendo o questionário sido encaminhado por meio de e-mail (ANEXO 3) e igualmente reforçado por contato telefônico.

Assim:

Quadro 02. Secretarias contatadas na pesquisa – Campina Grande-PB

CAMPINA GRANDE	
Secretarias	Emails/Contatos
Secretaria de Educação	divulgaseduc@gmail.com
Secretaria de Cultura	secultcg2017@gmail.com
Secretaria de Saúde	secsaudecg@gmail.com
Secretaria de Assistência Social	redacaosrmascg@gmail.com
Secretaria de Juventude, esporte e lazer	sejelpmcp17@gmqil.com
Secretaria de Desenvolvimento econômico	secdesenvolvimentocg@gmail.com
Secretaria de Planejamento, gestão e transparência	seplancampina@gmail.com
Secretaria de Ciência, tecnologia e inovação	gabinete@secti.campinagrande.pb.gov.br/ 83 98831-4447

Fonte: elaborado pelo autor.

Destaca-se que, em ambos os grupos, o público-alvo buscou englobar tanto os gestores responsáveis pela pasta quanto servidores técnicos ligados ao processo de elaboração de projetos e captação de recursos federais, caso haja. Atendendo aos preceitos éticos da pesquisa, o questionário do trabalho contou com assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), por parte dos participantes.

4.3 Critério de Inclusão

Foram considerados critérios de inclusão para participação na presente pesquisa alguns fatores, como: 1) acessibilidade e disponibilidade para participar, na medida em que nem todas as secretarias contatadas se demonstraram dispostas e disponíveis para responder ao questionário enviado; 2) representatividade, dentre as secretarias que responderam ao instrumento de pesquisa. Assim, incentivou-se a diversificação dos entrevistados para garantir a representatividade das diferentes áreas e funções dentro das secretarias, o que incluiu diferentes departamentos ou setores dentro da estrutura da secretaria e; 3) consentimento formal, para garantir que os entrevistados estejam cientes da pesquisa e concordem em participar.

No processo de coleta dos dados da presente pesquisa foram utilizadas duas técnicas. Inicialmente, foi feito o levantamento de dados secundários no Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União (CGU), órgão do Governo Federal, especificamente no que se refere ao detalhamento de Recursos Transferidos por UF e Município, para todos os 5570 (cinco mil quinhentos e setenta) municípios do Brasil no período de 2014 a 2022, sendo confeccionado um banco de dados a partir das variáveis coletadas e utilizadas, conforme quadro 01, exposto adiante.

Em segundo, se investiu na confecção de um questionário de pesquisa (ANEXO 1) por meio do Google Formulários, a ser encaminhado para os órgãos e secretarias dos municípios de Campina Grande e João Pessoa, na Paraíba. Este instrumento de coleta contou com um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) a fim de explicar os objetivos, benefícios e riscos da pesquisa com os sujeitos que compõem as instituições pesquisadas, respeitando o consentimento e a vontade de participar. Os dados serão preservados por cinco anos e após, descartados.

4.4 Análise dos dados e variáveis utilizadas

A armazenagem, análise e interpretação dos dados primários obtidos foi realizada a partir do uso do Google Formulários. Por sua vez, os dados secundários foram armazenados, tratados e manipulados através de softwares com este fim.

Com relação às respostas abertas, coletadas por meio dos questionários, optamos por realizar a transcrição literal para análise no trabalho, após seguir as etapas de pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados, inferência e interpretação (MINAYO, 2014).

Os respondentes do questionário deste estudo foram convidados a participar da pesquisa por meio de um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) que, após aceito, procedeu-se à aplicação de um questionário semiestruturado, encaminhado às secretarias municipais dos dois municípios.

O banco de dados analisado apresenta um $n = 11.434.933$ (onze milhões e quatrocentos e trinta e quatro mil novecentos e trinta e três) casos de transferência de recursos, ocorridos entre os anos de 2014 e 2022, para todo o Brasil. Neste sentido, primeiramente se investiu na análise geral de todas as UFs, para só então adentrar na análise dos municípios de Campina Grande e João Pessoa, totalizando um $n = 14.710$ casos. Desse banco, foram utilizadas as seguintes variáveis:

Quadro 03. Variáveis descritivas do banco de dados

Nº	VARIÁVEL	PERÍODO
1	TIPO TRANSFERÊNCIA	2014-2022
2	TIPO FAVORECIDO	2014-2022
3	UF	2014-2022
4	CÓDIGO MUNICÍPIO SIAFI	2014-2022
5	NOME MUNICÍPIO	2014-2022
6	NOME FUNÇÃO	2014-2022
7	NOME SUBFUNÇÃO	2014-2022
8	NOME PROGRAMA	2014-2022
9	NOME GRUPO DESPESA	2014-2022
10	NOME MODALIDADE APLICAÇÃO DESPESA	2014-2022
11	CÓDIGO FAVORECIDO	2014-2022
12	NOME FAVORECIDO	2014-2022
13	VALOR TRANSFERIDO	2014-2022

Sendo assim, o uso dessas variáveis permitiu uma análise aprofundada e objetiva da captação de recursos federais pelos municípios, alvo da presente pesquisa, pois forneceram uma base sólida para compreender os aspectos

relevantes desse processo e, em última análise, contribuir para o desenvolvimento socioeconômico das gestões municipais dessas localidades.

5 ANALISANDO AS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS FEDERAIS: CARACTERÍSTICAS E ACHADOS

No presente capítulo será apresentado inicialmente um quadro descritivo geral sobre as transferências de recursos federais no Brasil, no período de 2014 a 2022, no intuito de verificar padrões, e posteriormente serão apresentados descritivamente e depois analisados os dados secundários referentes aos municípios de Campina Grande e João Pessoa, na Paraíba.

5.1 Descrevendo a realidade encontrada: Brasil e UF's

Tendo em vista o recorte proposto na presente pesquisa, se buscou primeiramente contextualizar as transferências de recursos federais que foram realizados no período de 2014 a 2022, no Brasil e por Unidade da Federação, objetivando identificar o movimento das transferências no tempo, por região, tipo de favorecido, função, subfunção aplicação da receita.

Assim, analisando a distribuição do período, verificamos que 2022 foi o ano em que mais se operacionalizam transferências aos Estados, o que correspondeu a 14,3% de todo o período, seguidos dos anos de 2021 (12,9%) e 2020 (12,2%). Por sua vez, os anos de 2014 (9,0%) e 2015 (9,0%) foram os que obtiveram o menor número de transferência conforme descrito na Tabela 01.

Tabela 01. Número de transferências, por ano, no Brasil

ANO	Nº DE TRANSFERÊNCIAS	%	% ACUM.
2014	1.032.992	9,03	9,03
2015	1.027.522	8,99	18,02
2016	1.195.700	10,46	28,48
2017	1.284.778	11,24	39,71
2018	1.229.238	10,75	50,46
2019	1.156.424	10,11	60,57
2020	1.392.557	12,18	72,75
2021	1.475.288	12,90	85,65

2022	1.640.434	14,35	100,00
Total	11.434.933	100,00	

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Portal Transparência da CGU.

Na Tabela 02, podemos observar como ocorreu essa distribuição no tocante aos estados da federação. Assim:

Tabela 02. Quantidade de transferências por ano e por UF - Brasil

UF	ANO										TOTAL	%
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022			
MG	122.449	122.701	142.604	163.088	148.779	151.660	187.439	187.007	212.352	1.438.079	12,6	
SP	129.887	135.050	152.317	171.137	149.909	140.164	166.485	183.366	188.502	1.416.817	12,4	
BA	84.220	82.907	102.812	103.205	102.671	93.180	114.465	122.072	140.641	946.173	8,3	
RS	78.728	80.212	92.325	100.535	90.047	89.540	113.161	111.532	124.458	880.538	7,7	
PR	63.939	66.766	78.080	82.061	76.584	72.332	92.122	94.805	102.464	729.153	6,4	
SC	50.275	51.834	60.709	63.422	57.787	57.441	70.632	71.152	79.945	563.197	4,9	
MA	44.045	41.965	49.113	53.143	58.287	51.132	59.500	70.342	78.107	505.634	4,4	
GO	43.936	43.271	48.224	54.266	51.234	50.158	59.229	58.893	65.989	475.200	4,2	
CE	45.160	43.437	51.673	51.464	53.437	46.470	53.790	58.355	64.947	468.733	4,1	
PE	43.432	42.962	48.462	52.153	53.125	47.264	54.323	58.127	65.823	465.671	4,1	
PB	41.396	41.010	47.021	51.406	49.236	46.815	53.192	55.061	62.630	447.767	3,9	
PI	38.641	37.518	44.074	45.947	45.413	42.076	48.790	53.045	59.495	414.999	3,6	
PA	37.333	33.893	39.126	40.915	43.720	37.791	43.878	53.170	58.937	388.763	3,4	
RJ	29.566	28.640	34.414	36.587	37.297	31.218	38.029	46.043	51.702	333.496	2,9	
RN	30.293	29.861	33.569	36.412	35.024	33.147	38.417	41.443	46.495	324.661	2,8	
MT	24.540	23.437	27.631	27.920	28.519	26.771	33.223	33.480	37.994	263.515	2,3	
TO	20.523	20.415	24.723	26.466	23.524	24.730	29.497	29.491	34.366	233.735	2,0	
AL	20.917	20.674	24.479	25.959	25.155	22.797	26.692	28.067	32.045	226.785	2,0	
ES	16.086	16.050	18.927	19.203	19.649	17.202	21.141	23.529	26.495	178.282	1,6	
MS	15.756	15.451	18.056	18.648	17.569	17.410	19.991	20.817	23.430	167.128	1,5	
SE	14.462	14.533	17.306	17.799	18.084	16.576	19.320	19.911	22.889	160.880	1,4	
AM	12.680	12.669	13.582	15.691	16.846	14.602	17.941	20.706	22.723	147.440	1,3	
RO	9.798	8.866	10.368	10.964	10.111	10.497	12.646	13.175	14.893	101.318	0,9	
AC	5.133	5.090	6.259	6.139	6.345	5.783	6.726	7.751	8.746	57.972	0,5	
RR	3.026	2.854	3.338	3.502	3.514	3.426	4.202	4.337	4.860	33.059	0,3	
AP	3.163	2.795	3.030	3.164	3.482	3.177	3.990	4.266	4.503	31.570	0,3	

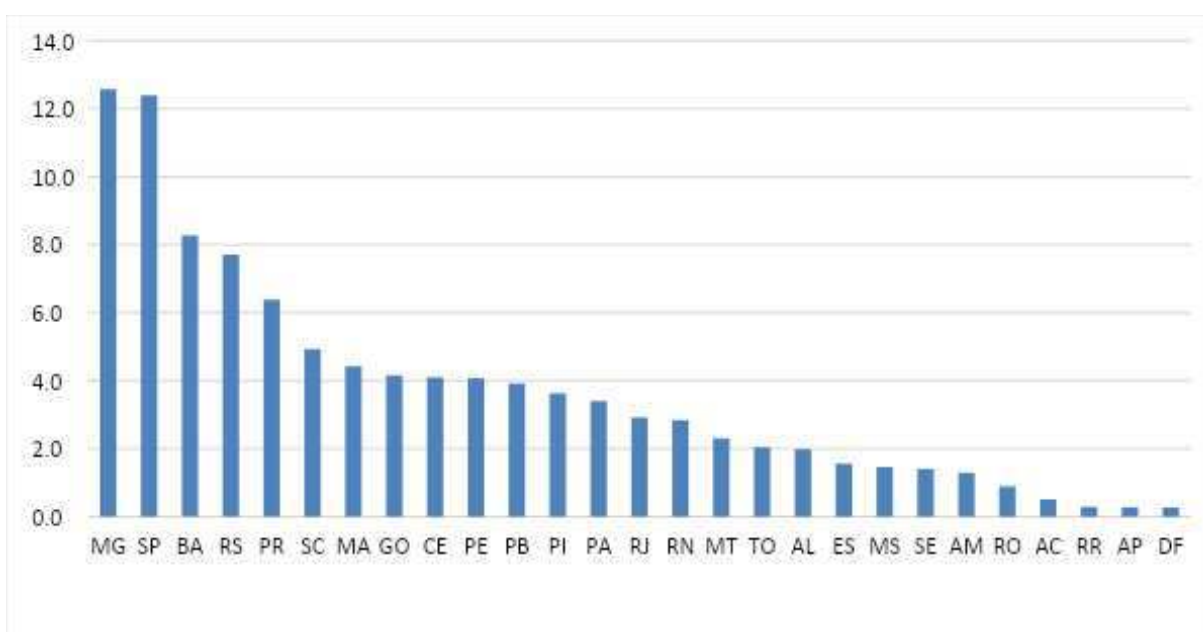
DF	3.296	2.445	3.176	3.299	3.486	2.732	3.370	4.854	4.565	31.223	0,3
SI	308	215	301	282	393	329	362	487	431	3.108	0,0
MU	4	1	1	1	11	4	4	4	7	37	0,0
Total	1.032.992	1.027.522	1.195.700	1.284.778	1.229.238	1.156.424	1.392.557	1.475.288	1.640.434	11.434.933	100,0

SI = Sem informação de UF, MU = Múltiplos

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Portal Transparência da CGU.

Do exposto, verificamos que Minas Gerais foi o estado que recebeu um maior quantitativo de transferências no período estudado (12,6%), seguido dos estados de São Paulo (12,4%) e Bahia (8,3%), vale ressaltar que São Paulo com 44 milhões de habitantes e Minas Gerais com 20 milhões, segundo dados do Censo IBGE 2022, são os dois estados mais populosos do país, sendo assim, são dois estados que necessitam maiores recursos financeiros para gerenciar junto a sua população. Em sentido contrário, os que menos receberam foram os estados do Amapá (0,3%), Roraima (0,3%) e o Distrito Federal (0,3%), da mesma maneira, como com os grandes estados recebem maiores recursos, Roraima e Amapá são os menores estados do país, tendo assim, menores demandas por recursos volumosos. Os percentuais para os demais estados da federação estão descritos no Gráfico 01.

Gráfico 01. Percentual de transferências por UF no período de 2014 a 2022. Brasil



SI = Sem informação de UF, UM = Múltiplos

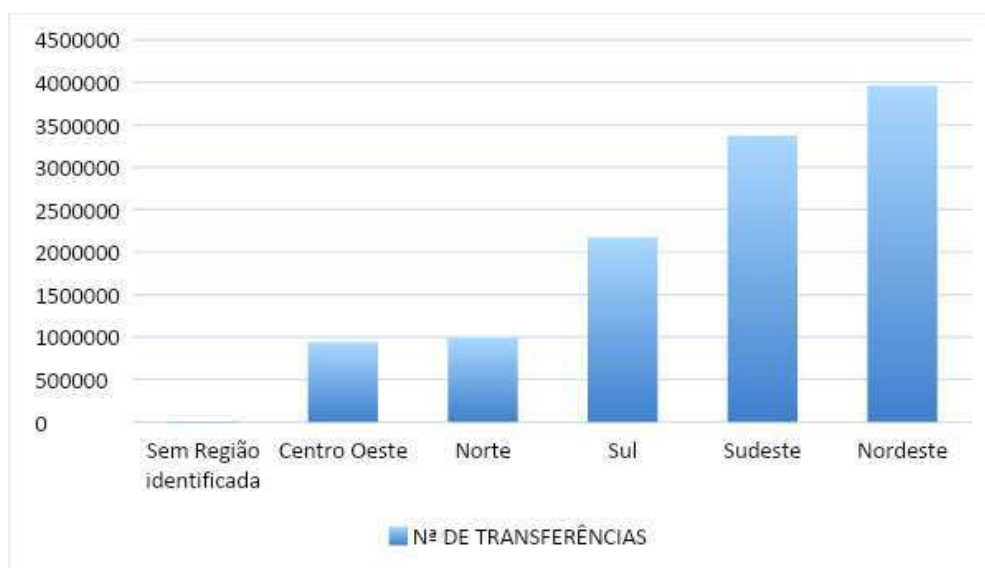
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Portal Transparência da CGU.

Se analisarmos por regiões, observamos que o Nordeste recebeu o maior volume de transferências, 3.961.303 (três milhões e novecentos e sessenta e um mil e trezentos e três) no total, distribuído para seus nove estados. Sobre isso, é importante pontuar que a região Nordeste possui algumas peculiaridades que podem justificar sua liderança, a exemplo de sua vulnerabilidade a eventos climáticos, como secas, que podem causar impactos econômicos e sociais significativos; o fato de que, projetos de desenvolvimento regional frequentemente direcionam recursos para a região Nordeste a fim de promover o crescimento econômico e a redução das desigualdades, sendo ainda uma região muito beneficiada por programas sociais. Tudo isso constitui o quadro de desigualdades regionais já bastante discutido pela literatura que trata sobre desenvolvimento regional (BRESSER-PEREIRA, 2014; FURTADO, 2005).

Ao primeiro olhar, os dados regionais podem fazer intuir que o resultado se deu pelo fato de o Nordeste ser o território com mais estados do Brasil. Porém, a ideia logo é refutada uma vez o Norte, segunda maior região, com sete estados, só recebeu 993.857 (novecentos e noventa e três mil e oitocentos e cinquenta e sete reais) transferências, o que corresponde a apenas 8,7% do volume total do período.

Veja-se o comportamento dos dados no Gráfico 02 e na Tabela 03:

Gráfico 02. Número de transferências no período de 2014 a 2022. Brasil



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Portal Transparência da CGU.

Tabela 03. Número e percentual de transferências no período de 2014 a 2022. Brasil

REGIÃO	Nª DE TRANSFERÊNCIAS	%
Nordeste	3.961.303	34,6
Sudeste	3.366.674	29,4
Sul	2.172.888	19,0
Norte	993.857	8,7
Centro Oeste	937.066	8,2
Sem identificação	3.145	0,1
TOTAL	11.434.933	100

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Portal Transparência da CGU.

No banco de dados ainda se observou que algumas transferências se encontravam sem a indicação da região a que foi destinada.

Em relação aos valores repassados, estima-se que no período foi distribuído R\$ 1.205.929.040.802,18 (um trilhão e duzentos e cinco bilhões e novecentos e vinte e nove milhões e quarenta mil e oitocentos e dois reais e vinte centavos) para os Estados e o Distrito Federal.

No tocante ao tipo de favorecido pelas transferências ocorridas no período de 2014 a 2022, temos a predominância dos Fundos Públicos, Entidades Sem Fins Lucrativos e Administração Pública Municipal. Já os que menos receberam foram as Pessoas Físicas e a Administração Pública Federal, tudo conforme demonstrado na tabela a seguir. Sendo assim, temos o número de transferências por favorecido:

Tabela 04. Número de transferências por tipo de favorecido no período de 2014 a 2022. Brasil

TIPO DE FAVORECIDO	ANO									Total
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Administração Pública	297	247	397	267	338	291	313	454	431	3035
Administração Pública Estadual ou do Distrito Federal	4404	3623	4528	3672	3141	2595	2951	2683	3024	30621
Administração Pública Federal	9	11	6	5	5	4	5	7	11	63
Administração Pública Municipal	155097	139353	156424	139705	130647	137056	146565	116971	155156	1276974
Agentes Intermediários	107	211	116	92	161	93	104	105	119	1108
Entidades Empresariais Privadas	4994	3956	3194	2684	2422	2241	1886	1716	2154	25247
Entidades Sem Fins Lucrativos	235778	231473	272424	292815	369161	266450	298237	500921	507666	2974925
Fundo Público	632036	648439	758357	845376	723079	747463	941806	852035	971573	7120164

Organizações Internacionais	246	204	242	160	198	126	166	152	156	1650
Pessoa Física	4	3	3	0	0	1	8	0	0	19
Sem Informação	20	2	9	2	86	103	516	244	144	1126
TOTAL	103299 2	102752 2	1195700	128477 8	122923 8	1156424	139255 7	147528 8	164043 4	11434933

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Portal Transparência da CGU.

Com relação aos tipos de favorecidos pelas transferências públicas de recursos federais, é importante destacar a possibilidade de que tais montantes sejam direcionadas para diferentes destinatários, a depender do objetivo e da finalidade dos repasses. Logo, temos entre os maiores favorecidos pelos repasses aos fundos públicos, que são usados pelo governo federal para administrar e direcionar recursos financeiros destinados a fins específicos, a exemplo da saúde, educação e outros.

Em segundo lugar, temos as entidades sem fins lucrativos, que são instituições de natureza jurídica que objetivam realizar mudanças sociais e que, por isso, também podem ser beneficiadas com transferências públicas de recursos federais. Sendo assim, o governo federal realiza repasses para esse tipo de entidade por meio de meios como convênios, termos de cooperação, contratos de repasse e outros instrumentos semelhantes.

É importante que seja destacado também as entidades privadas. O governo federal realiza transferências voluntárias de recursos para entidades privadas, como organizações da sociedade civil, instituições de pesquisa, universidades e empresas, por meio de convênios e contratos. Esses repasses têm como objetivo apoiar a implementação de projetos e ações que contribuem para o desenvolvimento social, econômico e científico do país.

Os municípios ou administração pública municipal também são beneficiários de transferências federais, sendo o principal repasse do fundo de participação dos municípios (FPM). Ademais, os municípios podem receber recursos por meio de convênios, termos de cooperação e contratos de repasse, que financiam programas e projetos específicos nas áreas de saúde, educação, infraestrutura, entre outros.

É preciso pontuar ainda que, no banco de dados trabalhado, existe para o ano de 2019 uma transferência em que não se identifica o favorecido.

Ainda, no período analisado as transferências foram realizadas para 31 funções diferentes, estando entre o número 1 (uma) função “sem informação” e 1

(uma) em branco. O conceito de transferências públicas por função refere-se aos repasses de recursos financeiros realizados pelo governo, sejam eles federais, estaduais ou municipais, para entidades, instituições ou municípios com o objetivo de financiar ações e programas específicos dentro de determinadas áreas ou funções governamentais. Assim sendo, as transferências públicas por função são uma forma de garantir a prestação de serviços e ações em áreas essenciais, como educação, saúde, assistência social, segurança pública, infraestrutura, entre outras.

Veja-se:

Tabela 05. Transferências por função no período de 2014 a 2022. Brasil

FUNÇÃO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Essencial à justiça	,00%	,00%	,00%	,00%	,00%	,00%	,00%	,00%	,00%
Legislativa	,00%	,00%	,00%	,00%	,00%	,00%	,00%	,00%	,00%
Inválido	,00%	,00%	,00%	,00%	,00%	,00%	,00%	,00%	,00%
Judiciária	,01%	,00%	,00%	,00%	,00%	,00%	,00%	,00%	,00%
Comunicações	,00%	,00%	,00%	,00%	,00%	,00%	,00%	,00%	,00%
Previdência social	,01%	,00%	,01%	,00%	,00%	,00%	,00%	,00%	,00%
Relações exteriores	,02%	,00%	,01%	,00%	,00%	,00%	,00%	,00%	,00%
Trabalho	,02%	,02%	,01%	,00%	,00%	,00%	,00%	,01%	,00%
Energia	,01%	,01%	,01%	,01%	,01%	,01%	,01%	,01%	,01%
Administração	,04%	,01%	,02%	,00%	,00%	,01%	,01%	,00%	,00%
Transporte	,07%	,02%	,03%	,00%	,00%	,00%	,00%	,01%	,00%
Habitação	,05%	,06%	,04%	,03%	,03%	,02%	,02%	,01%	,01%
Indústria	,04%	,03%	,05%	,02%	,02%	,03%	,02%	,02%	,02%
Gestão ambiental	,05%	,04%	,05%	,03%	,03%	,03%	,03%	,02%	,02%
Organização agrária	,08%	,08%	,05%	,01%	,04%	,01%	,01%	,00%	,00%
Defesa nacional	,04%	,02%	,02%	,02%	,02%	,05%	,05%	,04%	,04%
Direitos da cidadania	,07%	,06%	,04%	,02%	,03%	,02%	,03%	,05%	,04%
Cultura	,15%	,07%	,09%	,03%	,05%	,05%	,02%	,02%	,02%
Ciência e Tecnologia	,10%	,08%	,07%	,05%	,05%	,05%	,05%	,03%	,05%
Segurança pública	,04%	,03%	,03%	,03%	,04%	,05%	,09%	,08%	,12%
Saneamento	,16%	,17%	,16%	,10%	,08%	,08%	,07%	,02%	,02%
Não Consta	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,8%	0,0%	0,0%
Múltiplo	,13%	,04%	,01%	,28%	,55%	,06%	,01%	,00%	,00%
Agricultura	,22%	,18%	,16%	,11%	,16%	,21%	,18%	,11%	,11%
Comércio e serviços	,24%	,41%	,24%	,19%	,17%	,23%	,25%	,09%	,07%
Desporto e lazer	,16%	,32%	,27%	,16%	,26%	,53%	,16%	,07%	,08%
Encargos especiais	,09%	,07%	,11%	,12%	,14%	,13%	,51%	,42%	,36%
Urbanismo	,43%	,71%	,69%	,54%	,80%	,96%	,99%	,45%	,39%
Assistência social	17,3%	14,9%	14,5%	14,4%	12,8%	14,2%	13,9%	10,5%	10,7%
Educação	32,6%	32,2%	32,2%	31,2%	38,1%	31,6%	28,6%	39,9%	38,6%
Saúde	47,9%	50,5%	51,1%	52,6%	46,7%	51,8%	54,3%	48,1%	49,4%

TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
--------------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Portal Transparência da CGU.

Nesse sentido, da tabela podemos observar que mais de 50% das transferências foram feitas para a função “saúde”, seguidas da “educação” (34,2%) e da “assistência social” (13,4%), pilares dos direitos sociais dos cidadãos, isso pode nos indicar onde se concentra o foco da sociedade brasileira e quais são as principais preocupações, quando se trata de problemas públicos. Fica evidenciado, como saúde e educação são essenciais e valorizadas socialmente, além de que, a terceira maior transferência é em assistência social, um indicativo de que para além das duas primeiras, existe uma grande preocupação com condições mínimas de acesso aos direitos sociais que devem ser assegurados pelo Estado.

Já em relação às subfunções de destinação das transferências, detêm-se que das 98 apresentadas, 73,4% foram destinadas a uma subfunção não nominada, seguida de 6,9% para “educação básica” e 6,0% para “atenção básica”. O montante de 73,4% que não possuem informação discricionária de qual foi o gasto, é preocupante no sentido de transparência do governo para com a população, isto é, dos 100% do dinheiro público investido, a população só consegue saber onde foram gastos 26,6%, o que gera grandes problemas de *accountability*. Veja-se:

Tabela 06. Transferências por subfunção no período de 2014 a 2022. Brasil

SUBFUNÇÃO	NÚMERO	PERCENTUAL
Biocombustíveis	1	,0
Conservação de energia	1	,0
Controle externo	1	,0
Inválido	1	,0
Previdência especial	1	,0
Serviço da dívida externa	1	,0
Defesa terrestre	2	,0
Previdência básica	2	,0
Propriedade industrial	2	,0
Recuperação de áreas degradadas	2	,0
Relações de trabalho	2	,0
Representação judicial e extrajudicial	2	,0
Defesa do interesse público no processo judiciário	3	,0
Ação judiciária	4	,0
Administração financeira	4	,0

Defesa naval	6	,0
Informação e inteligência	8	,0
Transporte ferroviário	8	,0
Ação legislativa	11	,0
Mineração	13	,0
Telecomunicações	15	,0
Meteorologia	16	,0
Controle ambiental	17	,0
Irrigação	18	,0
Assistência ao idoso	19	,0
Controle interno	19	,0
Previdência complementar	19	,0
Ensino fundamental	20	,0
Comunicação social	23	,0
Relações diplomáticas	26	,0
Promoção da produção animal	30	,0
Combustíveis	38	,0
Difusão do conhecimento científico e tecnológico	42	,0
Produção industrial	42	,0
Defesa aérea	45	,0
Energia elétrica	46	,0
Previdência do regime estatutário	46	,0
Assistência ao portador de deficiência	47	,0
Assistência aos povos indígenas	56	,0
Transporte hidroviário	62	,0
Defesa agropecuária	63	,0
Transporte aéreo	66	,0
Promoção industrial	70	,0
Proteção e benefícios ao trabalhador	76	,0
Planejamento e orçamento	103	,0
Cooperação internacional	110	,0
Promoção comercial	156	,0
Custódia e reintegração social	161	,0
Tecnologia da informação	162	,0
Empregabilidade	166	,0
Extensão rural	194	,0
Fomento ao trabalho	203	,0
Transporte rodoviário	210	,0
Formação de recursos humanos	212	,0
Transportes coletivos urbanos	227	,0
Preservação e conservação ambiental	239	,0

Patrimônio histórico, artístico e arqueológico	339	,0
Serviços urbanos	357	,0
Reforma agrária	415	,0
Desporto de rendimento	445	,0
Abastecimento	472	,0
Ensino profissional	486	,0
Habitação urbana	548	,0
Normalização e qualidade	562	,0
Policiamento	644	,0
Difusão cultural	711	,0
Saneamento básico rural	785	,0
Desenvolvimento científico	840	,0
Recursos hídricos	868	,0
Defesa civil	1.074	,0
Ordenamento territorial	1.122	,0
Lazer	1.271	,0
Outros encargos especiais	1.354	,0
Outras transferências	1.491	,0
Desenvolvimento tecnológico e engenharia	1.532	,0
Ensino superior	1.725	,0
Múltiplo	2.050	,0
Direitos individuais, coletivos e difusos	3.492	,0
Educação de jovens e adultos	3.513	,0
Promoção da produção agropecuária	4.253	,0
Desporto comunitário	5.456	,0
Saneamento básico urbano	5.889	,1
Turismo	8291	,1
Normatização e fiscalização	9.500	,1
Educação infantil	10.338	,1
Assistência à criança e ao adolescente	10.775	,1
infra-estrutura urbana	15.117	,1
Administração geral	21.240	,2
Educação básica	121.846	1,1
Suporte profilático e terapêutico	136.815	1,2
Alimentação e nutrição	157.970	1,4
Vigilância sanitária	160.448	1,4
Vigilância epidemiológica	180.464	1,6
Assistência hospitalar e ambulatorial	272.675	2,4
Assistência comunitária	416.458	3,6
Atenção básica	691.416	6,0
Transferências para a educação básica	784.994	6,9
	8.391.753	73,4

Total	11.434.933	100,0
--------------	------------	-------

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Portal Transparência da CGU.

Quanto a aplicação de receita, 62,27% dos casos foram operacionalizados por meio de transferências a municípios – fundo a fundo, que representam os repasses feitos por meio da descentralização de recursos diretamente de fundos da esfera federal para fundos da esfera estadual, municipal e do Distrito Federal (PORTAL DO FUNDO NACIONAL DE SAÚDE, 2023). Por sua vez, as transferências a municípios constituem 29,87% dos casos, fato que corrobora com o resultado encontrado na tabela 04, em que identificamos que Administração Pública Municipal foi a mais favorecida com transferências no período analisado, totalizando um percentual de 92,14% no período de 2014 a 2022.

Observa-se na tabela a seguir:

Tabela 07. Transferências por aplicação de receita no período de 2014 a 2022. Brasil

MODALIDADE DE APLICAÇÃO DA RECEITA	FREQUÊNCIA	PORCENTUAL
Transferências Fundo A Fundo Art.24 Lc 141/12	57	0
Transf.Consor.Pub.Mediante Contrato De Rateio	169	0
Transf.Consorc.Pub.Mediante Contrato Rateio	188	0
Transferências A Instituições Multigovernamentais	262	0
Transferências A Instituições Privadas Com Fins Lucrativos	1.827	0,02
Execução Orçamentária Delegada A Municípios	3.566	0,03
Execução Orçamentária Delegada Aos Estados/DF	3.884	0,03
Transferências Ao Exterior	4.888	0,04
Transfer. A Estados E Ao DF - Fundo A Fundo	10.212	0,09
Transferências A Municípios Art.24 Lc 141/12	12.551	0,11
Múltiplo	36.480	0,32
Transferências A Instituições Privadas Sem Fins Lucrativos	53.275	0,47
Transferências A Estados E DF - Fundo A Fundo	71.991	0,63
Transferências A Estados E Ao Distrito Federal	699.472	6,12
Transferências A Municípios	3.415.103	29,87
Transferências A Municípios - Fundo A Fundo	7.121.007	62,27
Total	11.434.933	100

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Portal Transparência da CGU.

A partir da apresentação desse panorama nacional ao longo do período analisado, é possível perceber algumas características importantes no que se refere ao processo de captação de recursos federais. O Nordeste lidera o número e percentual de transferências no período, seguido pela região Sudeste. No mesmo

período, a Administração Pública Municipal foi a terceira maior favorecida pelas transferências e as funções “saúde”, “educação” e “assistência social” as mais beneficiadas pelas transferências realizadas. Assim, é importante que se verifique o comportamento específico da Administração Pública nos municípios de Campina Grande-PB e João Pessoa-PB, no que se refere à captação de recursos federais e seus possíveis obstáculos, casos estudados na presente dissertação.

5.2 Descrevendo a realidade encontrada: os municípios de Campina Grande e João Pessoa

Tendo em vista que os municípios de Campina Grande e João Pessoa, na Paraíba, foram tomados nesta pesquisa como estudos de casos, com a finalidade de oferecer um melhor aprofundamento na discussão, fez-se necessário uma análise das transferências que foram realizadas para ambos, como se verá.

5.2.1 Os dados de Campina Grande

No município de Campina Grande-PB, ao longo do período de 2014 a 2022, a captação de recursos federais por meio de transferências verificou-se maior no ano de 2022, representando um percentual de 14,9% do total. Os anos de 2018 e 2021 foram os outros anos com maior número de transferências realizadas ao município, respectivamente com 13,2% e 12,9% do total de captações, pode-se notar ainda, um crescimento constante de transferências de recursos nos últimos quatro anos, 2019 a 2022.

Assim, veja a tabela 08:

Tabela 08. Número e porcentagem das transferências, por ano, Campina Grande-PB

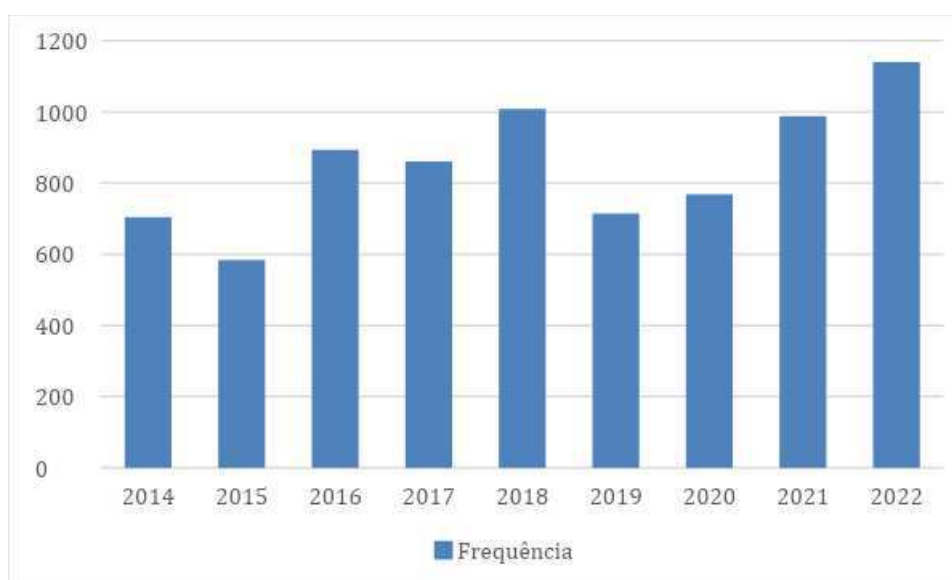
ANO	Nº DE TRANSFERÊNCIAS	%	% ACUM.
2014	704	9,19	9,19
2015	584	7,62	16,81
2016	893	11,66	28,47
2017	861	11,24	39,71
2018	1008	13,16	52,87
2019	714	9,32	62,19

2020	768	10,03	72,22
2021	988	12,90	85,12
2022	1140	14,88	100,00
Total	7.660	100,00	

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Portal Transparência da CGU.

Em termos gráficos, ainda com relação ao número de transferências que compõem o conteúdo da tabela acima, temos ilustrado o número de transferências realizadas para o município de Campina Grande e o percentual que representam diante do todo no gráfico abaixo:

Gráfico 03. Número de transferências no período de 2014 a 2022. Campina Grande-PB



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Portal Transparência da CGU.

Considerando o montante total das transferências realizadas, por tipo de favorecido, no período analisado (2014-2022), vemos uma predominância das entidades sem fins lucrativos, com a concentração de 59,3% do total de transferências recebidas no município de Campina Grande. Em seguida, está o fundo público, com 31,3% do total de captações. Veja a tabela a seguir:

Tabela 09. Transferências por tipo de favorecido no período de 2014 a 2022. Campina Grande-PB

FAVORECIDO	Nº DE TRANSFERÊNCIAS	%
Administração Pública Estadual ou do Distrito Federal	13	,2

Administração Pública Municipal	400	5,2
Entidades Empresariais Privadas	304	4,0
Entidades Sem Fins Lucrativos	4541	59,3
Fundo Público	2399	31,3
Sem Informação	3	,0
Total	7660	100,0

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Portal Transparência da CGU.

Sobre a discriminação das funções ou missões institucionais para as quais foram realizadas as transferências de recursos de modo geral, vemos a Educação (57,8%) e a Saúde (31,9%) como áreas prioritárias e mais beneficiadas pelos recursos federais. As funções menos favorecidas foram Transporte, Relações Exteriores e Segurança Pública, respectivamente com uma, uma e duas transferências.

A preocupação aqui, fica em torno de poucas transferências para a segurança pública,

Assim:

Tabela 10. Transferências por função no período de 2014 a 2022. Campina Grande-PB

FUNÇÃO	Frequência	Porcentual
Agricultura	7	,1
Assistência social	507	6,6
Ciência e Tecnologia	98	1,3
Comércio e serviços	4	,1
Cultura	7	,1
Desporto e lazer	17	,2
Direitos da cidadania	9	,1
Educação	4428	57,8
Encargos especiais	4	,1
Habitação	3	,0
Múltiplo	5	,1
Relações exteriores	1	,0
Saneamento	7	,1
Saúde	2445	31,9
Segurança pública	2	,0
Trabalho	10	,1
Transporte	1	,0
Urbanismo	102	1,3
Total	7660	100,0

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Portal Transparência da CGU.

Em uma análise ano a ano, com maior detalhamento das informações expostas na tabela anterior, observamos que os anos de 2022, com 1140 transferências, 2018, com 1008 transferências, e 2021, com 988 transferências, foram os anos de maior frequência no que diz respeito ao número de captações de recursos federais pelo município de Campina Grande-PB. O ano de menor frequência foi 2015, conforme se percebe na tabela a seguir:

Tabela 11. Transferências por função, ano a ano. Campina Grande-PB

FUNÇÃO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
Agricultura	0	1	0	0	1	0	1	2	2	7
Assistência social	61	55	73	63	63	62	47	39	44	507
Ciência e Tecnologia	13	6	9	5	18	15	5	11	16	98
Comércio e serviços	3	1	0	0	0	0	0	0	0	4
Cultura	4	0	3	0	0	0	0	0	0	7
Desporto e lazer	2	4	4	2	1	1	1	0	2	17
Direitos da cidadania	3	1	0	0	0	1	0	0	4	9
Educação	315	206	446	438	711	417	423	681	791	4.428
Encargos especiais	0	0	0	0	0	0	1	2	1	4
Habitação	2	0	1	0	0	0	0	0	0	3
Múltiplo	1	1	0	0	1	0	1	1	0	5
Relações exteriores	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Saneamento	2	4	1	0	0	0	0	0	0	7
Saúde	288	288	337	337	202	208	261	249	275	2.445
Segurança pública	0	0	0	2	0	0	0	0	0	2
Trabalho	2	3	1	1	0	0	0	0	3	10
Transporte	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Urbanismo	8	13	17	13	11	10	25	3	2	102
Total	704	584	893	861	1008	714	765	988	1.140	7.657

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Portal Transparência da CGU.

Empregabilidade		2	3	0	0	0	0	0	0	0	5
Ensino superior		3	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Habitação urbana		2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
infra-estrutura urbana		8	13	0	0	0	0	6	0	2	29
Lazer		3	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Múltiplo		2	1	0	0	0	0	0	0	0	3
Outras transferências		0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Promoção da produção agropecuária		0	1	0	0	0	0	0	0	1	2
Saneamento básico rural		1	1	0	0	0	0	0	0	0	2
Saneamento básico urbano		2	4	0	0	0	0	0	0	0	6
Suporte profilático e terapêutico		19	17	0	0	0	0	2	0	8	46
Transferências para a educação básica		288	185	0	0	0	0	139	0	361	973
Transporte rodoviário		0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Turismo		3	1	0	0	0	0	0	0	0	4
Vigilância epidemiológica		12	10	0	0	0	0	4	0	14	40
Vigilância sanitária		12	14	0	0	0	0	2	0	4	32
Total		704	584	0	0	0	0	214	0	491	1993

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Portal Transparência da CGU.

Sobre a frequência dos tipos de favorecidos nas transferências federais realizadas ao município, temos as Entidades Sem Fins Lucrativos como aquelas que são favorecidas com maior frequência pelos recursos captados, tendo os anos de 2022, 2018 e 2021 como aqueles onde mais transferências foram recebidas, respectivamente. Por sua vez, a Administração Pública Municipal foi a terceira que mais recebeu transferências, tendo diminuído a sua capacidade de captação entre o início (2014) e o final da série (2022) temporal.

Veja-se a tabela abaixo:

Tabela 13. Transferências por tipo de favorecido, ano a ano. Campina Grande-PB

FAVORECIDO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
-------------------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	--------------

Administração Pública Estadual ou do Distrito Federal	3	1	2	0	0	1	2	2	2	13
Administração Pública Municipal	58	50	67	49	39	37	45	21	34	400
Entidades Empresariais Privadas	21	28	36	35	24	28	48	43	41	304
Entidades Sem Fins Lucrativos	337	218	457	443	726	426	427	693	814	4541
Fundo Público	285	287	331	334	219	222	246	229	246	2399
Sem Informação	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3
Total	704	584	893	861	1008	714	768	988	1140	7660

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Portal Transparência da CGU.

No que se refere às transferências por modalidade de aplicação da despesa, o município de Campina Grande teve no ano de 2015 o pior ano da série analisada – em quantidade de captações –, com 584 (quinhentas e oitenta e quatro) transferências, e em 2022 o seu melhor ano, com 1140 (mil cento e quarenta) transferências. As transferências ao município foram 97,3% do total de modalidades de aplicação de despesas identificadas, seguidas de muito longe pelas transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos, com 2,3%.

Nota-se então, que as transferências aos municípios estão acontecendo de forma regular, inclusive com um aumento nos últimos 4 anos, isto é, as captações estão ocorrendo, contudo, existe uma pergunta insistente, com uma maior capacitação será que essas transferências não poderiam ser ainda maiores, a depender das qualificações dos gestores e equipe técnica responsável para captar cada vez mais os recursos disponibilizados pela união? Esse questionamento se faz cada vez mais relevante quando se trata de gestão pública.

Tabela 14. Transferências por modalidade de aplicação, ano a ano. Campina Grande-PB

MODALIDADE DE APLICAÇÃO DA DESPESA	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Execução orçamentária delegada a municípios	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Múltiplo	1	1	0	2	4	3	1	0	2	14

Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos	1	0	1	0	0	1	1	2	2	8
Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	23	11	26	15	18	20	11	19	32	175
Transferências a Municípios	344	233	476	453	729	430	451	684	792	4592
TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS - FUNDO A FUNDO	334	338	390	391	257	257	303	283	307	2860
TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS ART.24 LC 141/12	1	0	0	0	0	3	1	0	5	10
Total	704	584	893	861	1008	714	768	988	1140	7660

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Portal Transparência da CGU.

Traçado o panorama da realidade de Campina Grande no que se refere à captação de recursos federais, sua frequência, modalidades, funções e subfunções durante o período 2014-2022, investiremos a seguir na análise referente ao município de João Pessoa, a fim de perceber similaridades, particularidades e finalmente passar à análise dos questionários encaminhados diretamente às secretarias.

5.2.2 Os dados de João Pessoa

No município de João Pessoa-PB, no período entre 2014 e 2022, verificou-se um maior volume de captação de recursos via transferências no último ano, 2022, com 958 transferências, representando 13,6% do total. Em sequência, temos os anos de 2018 com 13,2% e 2021 com 13,1% do total de transferências realizadas no período, tal como João Pessoa, podemos notar um crescimento constante nos últimos 4 anos.

Veja a tabela abaixo:

Tabela 15. Número das transferências, por ano, João Pessoa-PB

ANO	Nº DE TRANSFERÊNCIAS	%	% ACUM.
2014	856	12,14	12,14
2015	730	10,35	22,50

2016	515	7,30	29,80
2017	795	11,28	41,08
2018	932	13,22	54,30
2019	576	8,17	62,47
2020	764	10,84	73,30
2021	924	13,11	86,41
2022	958	13,59	100,00
Total	7.050	100,00	

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Portal Transparência da CGU.

A seguir, em termos gráficos o número de transferências realizadas para João Pessoa e o percentual que elas representam diante do todo:

Gráfico 04 – Número de transferências no período de 2014 a 2022. João Pessoa-PB



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Portal Transparência da CGU.

Observando o montante de transferências realizadas, no período analisado (2014-2022), vemos que os maiores favorecidos foram as entidades sem fins lucrativos que tiveram 53% dos recursos destinados a elas. Em seguida, o fundo público ficou com 36,7% das transferências realizadas, sendo assim, esses dois acumulam 89,7% dos recursos que foram transferidos para o município.

Veja a tabela a seguir:

Tabela 16. Transferências por tipo de favorecido no período de 2014 a 2022. João Pessoa-PB

FAVORECIDO	%
Nº DE TRANFERÊNCIAS	

Administração Pública Estadual ou do Distrito Federal	17	,2
Administração Pública Federal	2	,0
Administração Pública Municipal	345	4,9
Entidades Empresariais Privadas	363	5,1
Entidades Sem Fins Lucrativos	3.737	53,0
Fundo Público	2.585	36,7
Sem Informação	1	,0
Total	7.050	100,0

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Portal Transparência da CGU.

Discriminando os anos nos quais possui maiores volumes de captação de recursos, verificamos os anos de 2022, 2018 e 2021 como os anos que mais aconteceram essas transferências de recursos. Os principais favorecidos aqui, são: entidades sem fins lucrativos, fundo público e entidades empresariais privadas. Um ponto interessante, é que no ano dos três anos que aconteceram o maior volume de transferências de recursos, em dois as entidades empresariais privadas perdem o terceiro lugar para a administração pública municipal e dentro de um quadro geral a captação de recursos por entidades empresariais privadas vem caindo ao longo da série temporal observada, chegando ao seu menor patamar no ano de 2022 com 16 (dezesseis) captações realizadas.

Observe a tabela a seguir:

Tabela 17. Transferências por tipo de favorecido, ano a ano. João Pessoa-PB

FAVORECIDO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Administração Pública Estadual ou do Distrito Federal	0	2	0	0	5	1	5	2	2	17
Administração Pública Federal	0	0	0	0	1	0	0	0	1	2
Administração Pública Municipal	61	42	66	21	30	36	30	21	38	345
Entidades Empresariais Privadas	68	45	56	57	48	30	26	17	16	363

Entidades Sem Fins Lucrativos	377	314	51	340	612	272	434	664	673	3737
Fundo Público	350	327	342	377	236	237	268	220	228	2585
Sem Informação	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Total	856	730	515	795	932	576	764	924	958	7050

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Portal Transparência da CGU.

Analisando as áreas que mais receberam recursos, vemos educação e saúde disparadamente com a maior captação. A Educação possui ao longo dos nove anos analisados 3470 captações de recursos, sendo os anos de 2022 e 2021, os anos que mais houve transferências para essa área, 37% das captações totais da área aconteceram nesses anos. Na área da saúde, houve 2804 captações ao longo dos nove anos analisados, sendo os anos de mais captações 2017 e 2015, o somatório desses dois anos representam 28,5% do total captado para a área, a saúde ao longo dos anos analisados vem perdendo o número de captações anuais, chegando ao seu menor patamar nos anos de 2021 e 2022 com 233 e 252 captações, respectivamente.

Tabela 18. Transferências por função, ano a ano. João Pessoa-PB

FUNÇÃO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
Assistência social	75	62	84	78	58	63	51	39	45	555
Ciência e Tecnologia	1	1	1	0	0	0	2	0	2	7
Comércio e serviços	4	7	5	0	6	0	1	0	0	23
Comunicações	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Cultura	9	5	17	4	3	7	3	3	1	52
Desporto e lazer	3	4	3	0	1	1	0	1	2	15
Direitos da cidadania	0	3	0	0	0	0	0	0	1	4
Educação	366	288	34	294	575	229	397	643	644	3470
Encargos especiais	0	2	1	1	3	1	4	2	3	17
Habitação	1	1	2	1	0	0	0	0	6	11
Inválido	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Múltiplo	1	1	0	2	6	0	0	0	0	10
Saneamento	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2

Difusão cultural	2	1	0	0	0	0	0	0	0	3
Difusão do conhecimento científico e tecnológico	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Direitos individuais, coletivos e difusos	1	3	0	0	0	0	0	0	0	4
Educação básica	3	5	0	0	0	0	0	0	5	13
Educação de jovens e adultos	2	3	0	0	0	0	0	0	0	5
Educação infantil	10	3	0	0	0	0	0	0	0	13
Ensino profissional	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Formação de recursos humanos	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Habitação urbana	3	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Infra-estrutura urbana	6	6	0	0	0	0	3	0	4	19
Lazer	4	4	0	0	0	0	0	0	0	8
Múltiplo	1	1	0	0	0	0	0	0	0	2
Normatização e fiscalização	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2
Outras transferências	0	2	0	0	0	0	1	0	1	4
Outros encargos especiais	0	0	0	0	0	0	1	0	1	2
Patrimônio histórico, artístico e arqueológico	3	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Saneamento básico urbano	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2
Suporte profilático e terapêutico	18	18	0	0	0	0	2	0	8	46
Transferências para a educação básica	336	272	0	0	0	0	135	0	321	1064
Transportes coletivos urbanos	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Turismo	4	7	0	0	0	0	1	0	0	12
Vigilância epidemiológica	14	10	0	0	0	0	5	0	14	43

Vigilância sanitária	12	14	0	0	0	0	2	0	4	32
Total	856	730	0	0	0	0	216	0	437	2239

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Portal Transparência da CGU.

Em uma análise mais detalhada, especifica-se a modalidade de despesa de cada uma dessas transferências, ou melhor, de que forma foi feita essa transferência e para onde foram feitas, assim conseguiremos perceber de que forma o destinatário do dinheiro conseguiu acesso ao mesmo.

Observando os dados, nota-se que o maior destinatário dessas transferências é o próprio município de João Pessoa que concentra 97% das transferências totais. Dentro dessas captações, 51,6% se deram através de uma transferência direta da união para o município, 45,6% vieram através de transferência fundo a fundo, isto é, transferência feita da união para blocos que estão alocados em uma única conta, esse dinheiro já vem “carimbado” pois, deve ser gasto em ações e serviços públicos de saúde e existem 14 transferências via o art. 24 da LC 141/2012, que estabelece valores mínimos a serem gastos com saúde. Os anos de maior volume de captações para as transferências diretas são 2021 e 2022, já para as transferências fundo a fundo são os anos de 2017 e 2014, os dados demonstram, portanto, uma queda das captações via fundo a fundo e um crescimento via transferências diretas.

Veja a tabela a seguir:

Tabela 20. Transferências por modalidade de aplicação, ano a ano. João Pessoa-PB

MODALIDADE DE APLICAÇÃO DA DESPESA	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Múltiplo	1	5	4	2	7	4	3	0	2	28
Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos	1	0	0	0	0	0	2	0	0	3
Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	10	9	20	29	16	21	14	8	23	150
Transferências a Municípios	395	313	65	296	595	251	421	650	654	3640
TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS - FUNDO A FUNDO	448	403	426	468	314	297	323	262	274	3215

TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS ART.24 LC 141/12	1	0	0	0	0	3	1	4	5	14
Total	856	730	515	795	932	576	764	924	958	7050

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Portal Transparência da CGU.

Ao compararmos as duas cidades, Campina Grande e João Pessoa, observamos que ambas as cidades possuem igualdades quando nos referimos as seguintes características: os anos de maiores captações de recursos, sendo eles 2018, 2021 e 2022, que representam dois anos eleitorais (2018 e 2022) e um período de pandemia da covid-19 (2021 e 2022); os tipos de favorecidos que mais receberam recursos, sendo as entidades sem fins lucrativos e o fundo público; em relação a área que a maior parte desse dinheiro se destina, sendo elas a educação e a saúde; as subáreas ou subfunções mais subsidiadas em ambas as cidades são a educação básica e a assistência hospitalar e ambulatorial, por fim, a modalidade de aplicação desses recursos também são iguais para João Pessoa e Campina Grande, sendo a transferência ao município direta e a transferência ao município – fundo a fundo.

Sendo assim, podemos notar que tais semelhanças podem indicar um padrão de onde e como é mais fácil captar esses recursos da união que estão voltados para os municípios, levando a crer que estes são os setores mais bem articulados quando o assunto é a captação de recursos federais.

5.3 Analisando os questionários enviados às secretarias municipais

5.3.1 O caso de João Pessoa

No contexto do maior município do estado, as tentativas de resposta aos questionários encaminhados por e-mail aos órgãos secretariados da gestão municipal não obtiveram o retorno esperado, tendo apenas a Fundação Cultural de João Pessoa (FUNJOPE) respondido ao envio do questionário, através de um Assessor Técnico. Ao longo do questionário recebido, ficou explícito que um importante fator que provoca um certo desinteresse na abertura de um setor voltado à captação de recursos, na visão do respondente, é toda a “burocracia” que envolve

fazer esse movimento de abertura de um setor específico para esse fim. O termo burocracia, nesse contexto, é compreendido a partir da visão do senso comum.

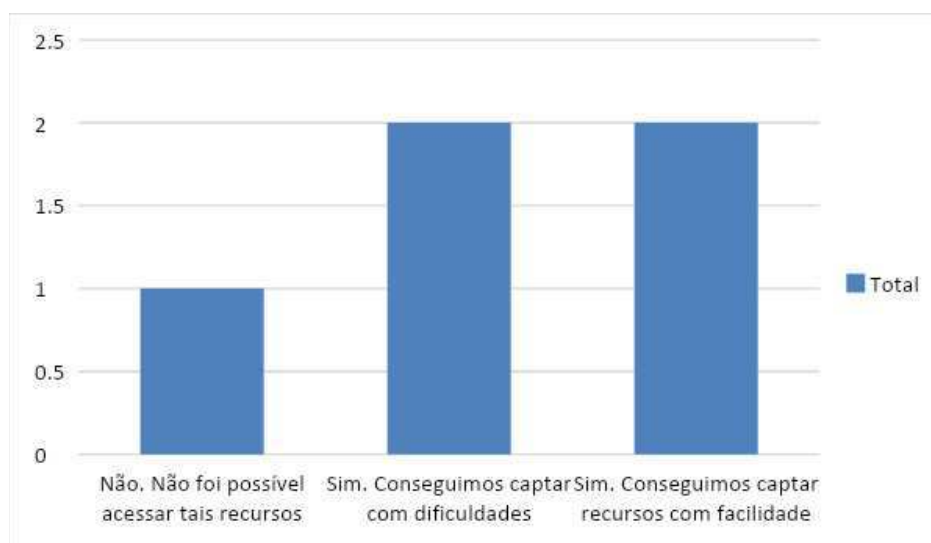
Ainda foi respondido pela Fundação que existe um bom conhecimento sobre os Programas de acesso a recursos do Governo Federal que são voltados para municípios, contudo, mostram-se ainda interessados na implementação de um setor específico destinado a esse fim. Para tanto, existe a preferência de uma eventual consultoria para esta finalidade seja oferecida na modalidade de consultoria individual (pessoa física), ao invés de estabelecer um plano de cooperação com universidades e/ou contratação de empresas. Logo, o que se pode observar é que a FUNJOPE, através do funcionário designado para responder, até manifestou possuir o pensamento de que ter um setor específico para a finalidade de captação de recursos facilitaria o processo, entretanto, não há hoje uma movimentação para esse objetivo, por conta dos entraves burocráticos da administração pública.

Deve-se destacar ainda que, o fato de apenas uma instituição pública municipal ter se mostrado aberta e interessada a responder o questionário pode indicar uma baixa informação, certa ineficiência e/ou desinteresse por parte dessas instituições de colaborar com esse tipo de pesquisa científica, além de muitas não possuírem setores específicos ou ainda, não divulgarem a existência deste em caso de existência.

5.3.2 O caso de Campina Grande

Por sua vez, tendo sido igualmente aplicado o questionário de pesquisa junto às secretarias municipais do município de Campina Grande, conforme detalhado na metodologia, obtivemos o retorno de apenas 03 (três) delas, quais sejam: Secretaria de Cultura (SECULT-CG), Agência Municipal de Desenvolvimento de Campina Grande (AMDE S/A) e Secretaria de Planejamento (SEPLAN-CG). Importa mencionar ainda que o questionário obteve um total de 05 (cinco) respostas, sendo três delas de pessoas vinculadas à SECULT-CG, incluindo a própria Secretária de Cultura do município, gestora da pasta.

Com relação ao nível de conhecimento, todos os cinco respondentes afirmaram que os órgãos aos quais estão vinculados possuem um bom conhecimento sobre os programas de acesso a recursos do Governo Federal, fato que representa um primeiro achado em comum com o município de João Pessoa.

Gráfico 05. Questão sobre conhecimento dos programas federais

Fonte: Elaborado pelo autor com base no questionário.

No que se refere ao acesso a esses recursos, as respostas obtidas foram divididas. Em dois dos casos observados, os respondentes disseram que houve facilidade no acesso; em outros dois, foi dito que conseguiram acessar, porém, com dificuldades e; em um caso, foi respondido que não foi possível o acesso aos recursos federais por parte daquela pasta ao qual estava vinculado.

Um ponto curioso é que, no aprofundamento em cada resposta foi possível verificarmos que, enquanto as pessoas que responderam e detinham o maior cargo dentro da gestão municipal foram as que alegaram a facilidade no acesso aos recursos, os gerentes, que supostamente possuem um maior conhecimento técnico, alegaram que apesar de as suas pastas conseguirem o acesso aos recursos, este acesso é dificultado. Por outro lado, o respondente que ocupava um cargo de assessoria administrativa foi o único a afirmar que não foi possível acessar tais recursos, o que pode indicar que quanto maior o cargo ocupado na gestão maior é a ideia de facilidade para conseguir acessar tais recursos federais.

O termo ideia aqui é empregado pelo fato de que por estar mais distante do desenvolvimento dos projetos de captação de recursos, existe uma percepção de que tudo isso foi fácil, algo, que é contrariado pelos dois gerentes que alegaram que possuem dificuldades no caminho. No caso do assessor que respondeu ao questionário, foi o único a alegar que não possui acesso aos recursos federais -

contrariando respostas de outras pessoas de sua própria pasta -, o que pode estar relacionado a uma certa distância desse cargo com os membros do projeto.

Com relação às dificuldades com as quais os profissionais respondentes se deparam na prática de sua atividade no cotidiano, identificamos três eixos principais: 1) a dificuldade ocasionada pela burocracia; 2) a superlotação de demandas das pastas respondentes e; 3) as dificuldades com a plataforma, fato que decorre, dentre outros motivos, pela falta de acesso à comunicação. Tais respostas se relacionam, de certo modo, com a única resposta que foi obtida em João Pessoa.

Dentre as respostas que foram recebidas, as quais se nomeou de questionário 1, 2, 3 e 4, foi dito que:

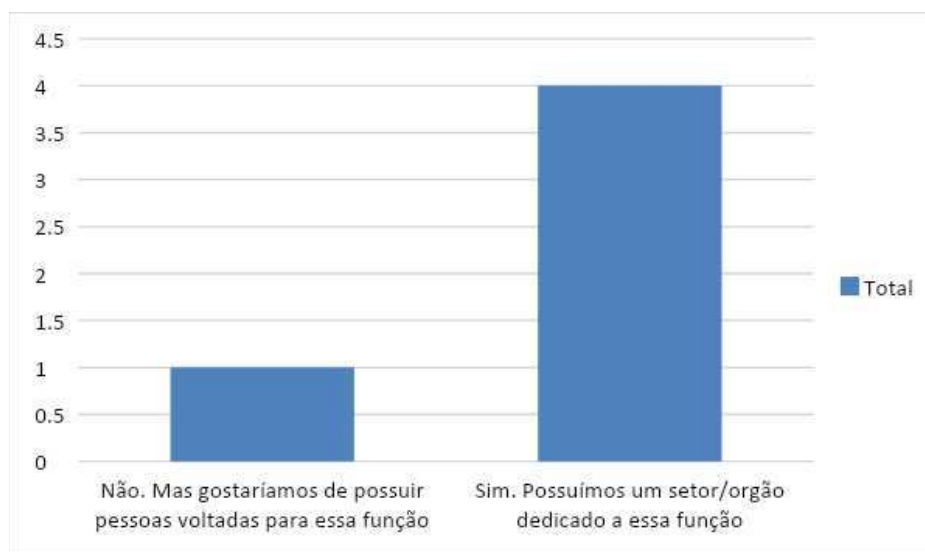
O processo de acessar os recursos têm as burocracias e prazos estabelecidos que precisamos nos planejar com antecedência. É uma dificuldade comum, mas que precisamos estar atentos, pois a SECULT não tem apenas esta demanda para realizar, tem muito trabalho (1, 2023).

Os entraves burocráticos, dificuldades de informações, etc. (2, 2023).

As plataformas de acesso, alteram e entram em estado de manutenção constantemente, com a mudança de governo elas infelizmente sofreram atualizações e não costumam aproveitar o processo de um governo anterior, além do prazo extenso para resposta nos processos e encaminhamentos. Não encontramos uma linha direta de comunicação, em alguns casos a Plataforma +Brasil avança, mas em casos mais internos a comunicação fica por conta de e-mail, quebrando a rotina do processo (3, 2023).

A dificuldade são os programas que não são fáceis de manusear precisam rever a utilização dos mesmos acho que poderiam melhorar (4, 2023).

Sobre possuir um setor específico de captação de recursos, 4 (quatro) dos 5 (cinco) que responderam ao questionário afirmaram que possuíam esse setor, resposta que se relaciona diretamente com aqueles que alegaram conseguir captar os recursos dos projetos da união. Assim, veja-se:

Gráfico 06. Setor específico para captação de recursos

Fonte: Elaborado pelo autor com base no questionário.

Quando responderam sobre a realização de alguma capacitação com seu quadro de funcionários, a fim de melhorar o processo de captação, as respostas foram as seguintes: uma respondente afirmou que não há essa capacitação, um caso para capacitações semestrais e outros dois casos para uma capacitação apenas quando se ingressa na função que irá desempenhar.

Com as respostas obtidas, podemos notar que existe uma tendência a uma não formação, apenas uma resposta de formações semestrais e outras sem formação ou só quando ingressa na função, pode indicar que temos profissionais que não estão se atualizando. Isso é preocupante, pois, se temos funcionários que têm muito tempo de casa, significa então, que também temos funcionários que não estão se atualizando quanto às novas tecnologias e suas vantagens operacionais.

Vejamos o gráfico a seguir:

Gráfico 07. Capacitações realizadas pela gestão

É realizada alguma capacitação com esses funcionários?



Fonte: Elaborado pelo autor com base no questionário.

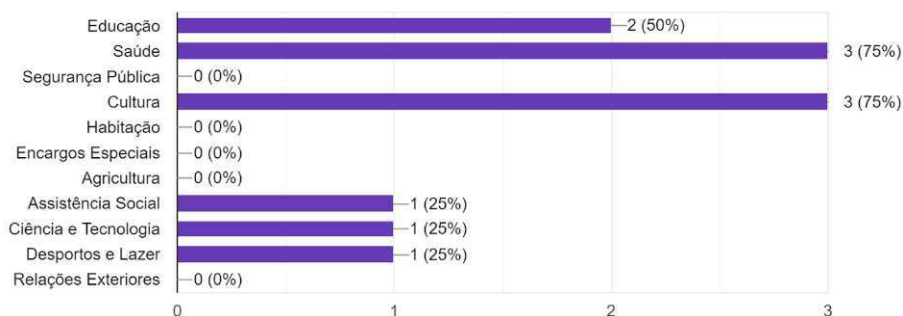
Em relação às áreas de maior interesse, as respostas obtidas mostram que estão empatadas como líderes as funções “saúde” e “educação”, com três respostas cada, educação obteve duas respostas e assistência social, ciência e tecnologia, desportos e lazer e relações exteriores também foram mencionadas como áreas de interesse prioritário das instituições que responderam. Vale destacar que nessa resposta era possível que o respondente escolhesse até três áreas de interesse.

Assim:

Gráfico 08. Áreas ou funções de interesse prioritário para captar recursos

Quais as 03 (três) áreas/funções de interesse prioritário municipal no tocante à captação de recursos?

4 respostas

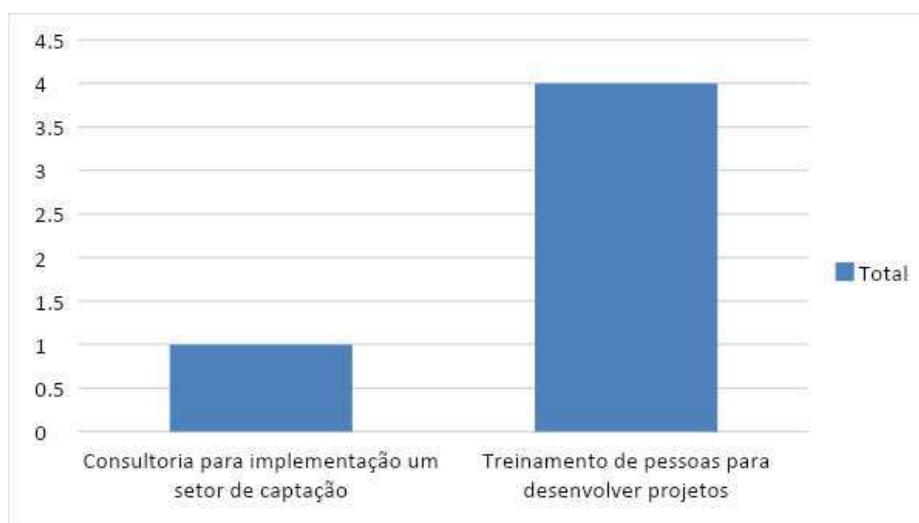


Fonte: Elaborado pelo autor com base no questionário.

Atualmente, o maior interesse das pastas que responderam ao questionário enviado está em contratar consultorias para implementação de um setor de

captação de recursos federais. Apenas uma pessoa respondeu que está mais focada em treinamento de pessoas para desenvolver projetos e nenhuma resposta teve como foco o treinamento de pessoas para desenvolver diagnóstico, ou seja, um demonstrativo de que as secretarias e órgãos municipais almejam apenas pessoas para resolução dos problemas, não ficando claro se a parte de diagnóstico dos problemas existentes já estaria sanada ou como seria feita.

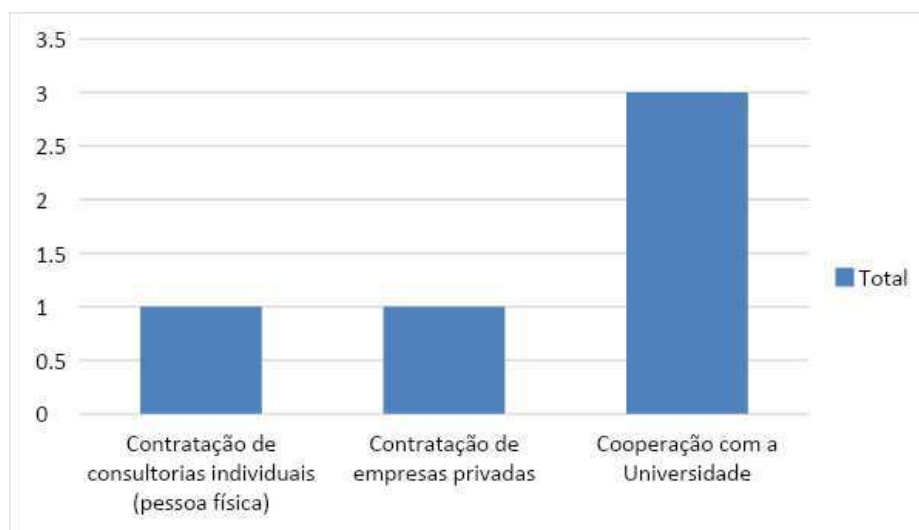
Gráfico 09. Maior interesse da gestão atualmente



Fonte: Elaborado pelo autor com base no questionário.

Por fim, quando foram questionados sobre quem estaria diretamente responsável por realizar esse treinamento, ou seja, qual seria a opção mais adequada para isso, obtivemos as seguintes respostas:

Gráfico 10. Quem seria o responsável pelo treinamento



Fonte: Elaborado pelo autor com base no questionário.

Conforme o gráfico acima, três instituições responderam que gostariam de contar com uma cooperação das universidades, uma respondeu que prefere contratar uma empresa privada para esta finalidade e outra mencionou como prioridade a busca pela contratação de uma consultoria individual, isto é, contratar pessoas físicas para o realizar os treinamentos.

Deve-se ressaltar ainda, que a presente análise foi realizada apenas com base nas respostas obtidas, ainda que o número de casos não tenha sido o esperado, muito em razão da ausência de colaboração ou interesse das pastas municipais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio da realização da presente pesquisa, que teve como objetivo geral identificar os principais desafios no processo de captação de recursos oriundos dos programas federais, por parte de entes subnacionais, durante o período de 2014-2022, alguns aspectos podem ser ressaltados por meio da investigação detalhada desses dois casos, a partir de onde se buscou compreender os processos, estratégias e resultados da captação de recursos federais nas duas principais cidades do estado.

Primeiramente, cabe reforçar que a opção pelas duas cidades foi realizada em função da necessidade de aprofundamento das informações trazidas pelos dados secundários, principalmente a partir da possibilidade no acesso a informações técnicas e de gestão, obtidas via questionário e que somente foram possíveis devido aos contatos pessoais que o pesquisador possui em setores dos referidos municípios, que viabilizaram sua resposta.

Os dados coletados permitiram a realização de uma análise descritiva dos dados secundários obtidos junto ao Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União (CGU) e dos questionários enviados às secretarias municipais das duas cidades paraibanas, escolhidas para o estudo de caso. Os resultados da pesquisa mostraram que os principais mecanismos de captação de recursos federais são as transferências diretas, transferências na modalidade fundo a fundo e transferências via art. 24 da LC 141/2012.

A partir disso, com relação aos resultados decorrentes da pesquisa, se observou em uma análise geral que a região Nordeste do Brasil lidera o número e o percentual de transferências realizadas no período 2014-2022, seguido pelas regiões Sudeste, Sul, Norte e Centro-Oeste. No mesmo período, a Administração Pública Municipal foi a terceira maior favorecida pelas transferências, abaixo apenas do fundo público e das entidades sem fins lucrativos. Já com relação às funções que levantaram o maior número de transferências, temos “Saúde”, “Educação” e “Assistência Social” as mais beneficiadas pelas transferências realizadas, seguidas pelo “Urbanismo”.

No caso específico dos do estudo de caso realizado, tanto o município de João Pessoa quanto o de Campina Grande têm oscilado quanto ao número de transferências ano a ano, durante o período 2014-2022. Enquanto em Campina Grande houve um aumento do ano final (2022) em relação ao ano inicial (2014), a cidade de João Pessoa somente teve uma sequência de aumento contínuo no número de transferências a partir de 2019, até 2022. Outro achado importante a ser destacado é que os municípios nos quais se fez o aprofundamento seguem os padrões nacionais de funções investidas, sendo Educação, Saúde, Assistência Social e Urbanismo as prioritárias em número de transferências.

As transferências diretas, são aquelas que saem direto da conta da união e vão para a conta dos municípios, sem que seja estabelecido pré-requisitos para como gastar esse dinheiro. Diferentemente, das transferências fundo a fundo, essas são transferidas da união para uma conta, contudo, já está pré-definido com o que esse dinheiro deve ser gasto. Já o art. 24 da LC 141/2012, prevê a transferências de recursos ao município sendo que existem valores mínimos a serem gastos com saúde.

No entanto, também identificamos, com auxílio dos questionários enviados, os desafios e limitações enfrentados pelos dois municípios no processo de captação de recursos federais. Dentre as respostas obtidas, ressalta-se a ausência de setores específicos, dentro das Secretarias Municipais, destinado a elaboração de projetos e captação de recursos. Assim, embora todos aleguem existir um bom conhecimento sobre os programas do Governo Federal para captação de recursos, em muitas ocasiões a falta de capacidade técnica e de pessoal dificulta neste processo e na implementação de políticas públicas, conforme também mostram estudos como os de Batista (2015) e Marengo (2017).

Outro ponto que a análise dos dados coletados nos permitiu identificar foram as áreas de atuação, ou funções, que receberam maior aporte de recursos federais, como é o caso da “Educação” e da “Saúde”. Isso ocorre, pois, boa parte do dinheiro captado pelos municípios e que advém da União, são recursos que já chegam com destino especificado pelo remetente, sendo os destinos mais tradicionais as áreas da Educação e da Saúde, ponto em comum a todos os cenários investigados.

É relevante destacar ainda que, ao longo da pesquisa esbarramos na dificuldade de acesso a informações primárias, diretamente obtidas junto aos órgãos da gestão municipal, mesmo com a disponibilidade de contatos locais, por parte do pesquisador. No município de João Pessoa, estas dificuldades foram mais evidentes, motivo pelo qual somente um questionário retornou preenchido.

Em Campina Grande, por sua vez, a dificuldade também existiu, motivo pelo qual das 05 (cinco) respostas obtidas, 03 (três) foram da mesma secretária municipal. Mesmo assim, essa abordagem metodológica facilitou a compreensão dos processos internos e das dinâmicas específicas de cada município, o que contribuiu para uma análise mais precisa e fundamentada.

Por fim, pode-se concluir que os municípios analisados possuem notável dificuldade de captar recursos para além daqueles que já é previsto que venha da União, motivo pelo qual a qualidade das burocracias municipais se demonstrou capaz de influenciar na capacidade de captar (BATISTA, 2015; MARENCO, 2017). Isso fica demonstrado nos dados, quando verificamos que em ambos os municípios, 97% dos recursos captados são as transferências diretas ou fundo a fundo, logo, apenas 3% são fazer parte de uma captação sem participação direta da União.

Por fim, ressalta-se que as conclusões e descobertas aqui apresentadas podem servir de referência para futuras pesquisas sobre o tema, bem como para embasar políticas públicas que visem aprimorar a captação de recursos federais e otimizar sua aplicação em benefício da população. Afinal, a maioria dos respondentes aos questionários aplicados demonstrou interesse em contar com cooperação da Universidade para treinar e implementar setores específicos com esta finalidade de captação de recursos.

Assim, espera-se que esta pesquisa seja um ponto de partida para um maior aprofundamento na análise da captação de recursos federais pelos municípios brasileiros, contribuindo para uma melhor compreensão de temáticas importantes para a Ciência Política, como é o caso do federalismo, políticas públicas e o

fortalecimento da gestão pública nas esferas governamentais. Que os resultados aqui obtidos inspirem outras investigações e incentivem a busca por soluções inovadoras para os desafios enfrentados na captação de recursos e no desenvolvimento das políticas públicas em nosso país.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, 24, 2005, p. 29-40.

ARRETCHE, Marta T. S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

BARBALHO, Alexandre, BARROS, José Márcio e CALEBRE, Lia. **Federalismo e políticas culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2013.

BATISTA, Mariana. Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 3, p. 345-370, 2015.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 9. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000. Disponível em: <<https://filosoficabiblioteca.files.wordpress.com/2020/04/bonavides-paulo-cic3aancia-polc3adtica-1.pdf>>. Acesso em: 09 de setembro de 2022.

BORBA, Julian. **Ciência política**. 3. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2014.

BORGES, André. **Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil**. Sociologias, Porto Alegre, Ano 12, n.24, p.120-157, maio/agosto, 2010. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/soc/a/BrJcpxBR6HzPMrD75dqjx3w/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 27 de agosto de 2022.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 22 de agosto 2022.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 22 de agosto 2022.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 127. Estabelece normas para execução do disposto no Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de

repasse, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 mai. 2008. Disponível em: https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/legislacao-geral/arquivos-e-imagens/P-ORTARIA_INTERMINISTERIAL_No_12729_MAIO_2008.pdf. Acesso em: 22 de agosto 2022.

BRASIL. LEI Nº 9.790, DE 23 DE MARÇO DE 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil**. São Paulo: Editora 34, 2014.

BRITES, Carla Mario, CLEMENTE, Augusto Junior. **Implementação de Políticas Públicas**: Breve revisão da literatura. Revista NAU Social - v.10, n.18, p. 27 – 37 maio 2019-Out 2019. Disponível em: <<https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/31461/18766>>. Acesso em: 22 de agosto de 2022.

Censo 2022 indica que o Brasil totaliza 203 milhões de habitantes. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2023/06/censo-2022-indica-que-o-brasil-totaliza-203-milhoes-de-habitantes>>. Acesso em: 8 out. 2023.

CHRISPINO, Alvaro. **Introdução ao estudo das políticas públicas**: uma visão interdisciplinar e contextualizada. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

CLINE, Kurt. **Defining the implementation problem**: organization management versus cooperation. Journal of Public Administration Research and Theory, Jul. 2000.

CONTI, José Maurício. **Levando o direito financeiro a sério**: a luta continua. 3.ed. São Paulo: Blucher, 2019.

CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). *Gestão de recursos federais*: manual para agentes municipais. 2005. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24D7BC0B4014D7E299B535257>>. Acesso em: 03 de agosto de 2022.

COSTA, Fabio Gondim Pereira da; CAVALCANTE NETO, Orlando de Sá. **Manual de Obtenção de Recursos Federais para Municípios**. Brasília: Senado Federal, Gabinete do Senador Ciro Nogueira, 2012. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/385453/Manual%20de%20Obten%C3%A7%C3%A3o%20de%20Recursos%20Federais.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 03 de agosto de 2022.

CRUZ, Carlos Antônio de Moraes. GURGEL JÚNIOR, Alci Porto. GONÇALVES JÚNIOR, Airton. Apresentação. In: MELO, Herbart dos Santos, LEITÃO, Leonardo Costa (org.). **Captação de Recursos**: coletânea de instituições nacionais e

internacionais com linhas de financiamento para elaboração de projetos. Fortaleza, SEBRAE/CE, 2007.

D'ALBUQUERQUE, Raquel Wanderley e PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. **Federalismo e execução dos serviços públicos de atendimento do governo federal**: a experiência brasileira nas políticas. Revista Brasileira de Ciência Política [online]. 2021, n. 35. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.35.232504>>. Acessado em 15 agosto 2022.

DIAS, GLAUCYA; DIAS, LAERCIO CARLOS. OS SEIS PILARES DO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO. **CADERNOS DE FINANÇAS PÚBLICAS**, v. 21, n. 02, 16 set. 2021. Disponível em: <<https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/cadernos/article/view/107>>. Acesso em: 15 agosto de 2022.

DYE, Thomas. **Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas**. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (orgs.) Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora UnB, 2009.

FITTIPALDI, Italo. Vale Quanto Pesa? Evidências Empíricas da (In)Eficiência dos Gastos Públicos Municipais na Paraíba: Disfunções no Federalismo Brasileiro. **Revista Política Hoje**, Recife, v. 22, n. 2, p. 5-25, ago. 2013.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Tradução de Joice Elias Costa. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FRANZESE, CIBELE. **Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas**. Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2010. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8219/72060100752.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 23 out. 2022.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21. 2000.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

GELINSKI, C.R.O.G.; SEIBEL, E.J. **Formulação de políticas públicas**: questões metodológicas relevantes. Florianópolis, SC: Revista de Ciências Humanas, v.42, n.1 e2, p. 227-240, 2008.

GOMES, Emerson Cesar da Silva. Fundamentos das Transferências Intergovernamentais. **Direito Público**, [S. l.], v. 6, n. 27, 2010. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1565>. Acesso em: 23 out. 2022.

HOCHMAN, Gilberto. FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JACCOUND, Luciana; LICIO, Elaine Cristina; LEANDRO, José Geraldo. Implementação e coordenação de políticas públicas em âmbito federativo: o caso da Política Nacional de Assistência Social. In: Ximenes, Daniel de Aquino (Org.). **Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais**. Brasília: Enap, 2018. Disponível em <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3364>. Acesso em: 23 agosto 2022.

LASSWELL, H. D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland, Meridian Books, 1951.

LEITE, Harrison. **Manual de direito financeiro**. 9. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2020.

LOPREATO, Francisco Luiz C. Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. **Economia e Sociedade**, v. 31, n. 1, p. 1–41, jan. 2022.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, Gabriela (org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

MARENCO, A. Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros. **Dados**, v. 60, n. 4, p. 1025–1058, out. 2017.

MARQUES JUNIOR, LIDERAU DOS SANTOS; OLIVEIRA, CRISTIANO AGUIAR DE; EUGENIO LAGEMANN. **Federalismo Fiscal Brasileiro: Problemas, Dilemas E As Competências Tributárias**. 2013. Revista da Associação Mineira de Direito e Economia, v. IV, n. 9, p. 12-59, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.furg.br/handle/1/5614> >.

MARTINS, Humberto Falcão. Gestão de Recursos Públicos: Orientação para Resultados e Accountability. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº. 3, setembro/outubro/novembro, 2005. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 09 de setembro de 2022.

MELO, Clóvis Alberto Vieira de; SILVA, Livia Maria Ferreira da. Boa gestão e políticas públicas municipais. **Revista de Ciências Sociais (UFC)**, v. 48, p. 163-197, 2016.

MELO, Herbart dos Santos, LEITÃO, Leonardo Costa (org.). **Captção de Recursos: coletânea de instituições nacionais e internacionais com linhas de financiamento para elaboração de projetos**. Fortaleza, SEBRAE/CE, 2007.

MENDES, M. Federalismo fiscal. In: Biderman, C.; Arvate, P. (Org.) Economia do setor público no Brasil. São Paulo: Editora Campus, 2005. cap. 22.

NAJBERG, Estela; BARBOSA, Nelson Bezerra. Abordagens Sobre o Processo de Implementação de Políticas Públicas. **INTERFACE** - Natal/RN, v. 3, n. 2, jul./dez. 2006. p.31-45.

OLIVEIRA, Alisson Rodrigo de Araújo. A violência letal contra mulheres na Paraíba: avaliando o Programa Mulher Protegida. 2022. 170f. (Dissertação de Mestrado), Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Centro de Humanidades, Universidade Federal de Campina Grande – Campina Grande - Paraíba - Brasil, 2022. Disponível em: <http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/jspui/handle/riufcg/28737>

PANIZZA, Ugo. On the determinants of fiscal centralization: theory and evidence. **Journal of Public Economics**, nº 74, Oct. 1999, p. 97-13.

PORTAL DO FUNDO NACIONAL DE SAÚDE. Modalidades de Transferência. Disponível em: <https://portalfns.saude.gov.br/modalidades-de-transferencia/#:~:text=As%20transfer%C3%A2ncias%20fundo%20a%20fundo,municipal%20e%20do%20Distrito%20Federal>. Acesso em: 13 de julho de 2023.

POSTALI, Fernando; ROCHA, Fabiana. Federalismo fiscal enquanto esquema de seguro regional: uma avaliação do caso brasileiro. **Pesquisa e Planejamento Econômico: PPE**, nº 33, v. 3. Brasília: IPEA, 2003. P. 573-598. Disponível em: <<https://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/83/58>>. Acesso em: 08 setembro de 2022.

RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes, MENEZES, Vitor Hugo Mota de. **Lei de Responsabilidade Fiscal; manual de orientação**. Governo do Amazonas. Secretaria de Estado da Administração, Coordenação e Planejamento – SEAD. Manaus: 2001. Disponível em: <https://www.divinopolis.mg.leg.br/utilidade-publica/downloads/lei-responsabilidade-fiscal/at_download/file>. Acesso em: 08 setembro de 2022.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. 14. reimpr. São Paulo: Atlas, 2012.

ROCHA, Enid. A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. In: **20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social**, Anfip, Brasília, 2008.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: significados e medidas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, nº 24, jun. 2005, p. 9-27.

ROSA, Júlia Gabriele Lima da; LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de. **Políticas públicas: introdução**. Porto Alegre: Jacarta, 2021.

SANTANA, Aldomir Rodrigues de. **A proteção dos recursos públicos fundada nos mecanismos de controle e nos instrumentos de fiscalização pública**. 2011. 38 f. Monografia (Especialização) - Curso de Auditoria e Controle Governamental, Instituto Serzedello Corrêa, Tribunal de Contas da União, Brasília, 2011. Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0B1BFA6A6F96>. Acesso em: 04 set. 2022.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2.ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 2013.

SILVA, Mauro Santos. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. **Nova Economia**, Departamento de Economia, Universidade Federal de Minas Gerais (Brasil), vol. 15(1), 2005, páginas 117-137.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Campinas: Unicamp – Núcleo de Estudos e Políticas Públicas – NEPP, 2000. (Caderno nº 48). Disponível em: https://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf. Acesso em: 23 agosto de 2022.

SILVA, P. S. do N. Dimensões explicativas da transparência: uma análise dos municípios brasileiros. 2020. 84 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas), Programa de Pós-graduação em Ciências Políticas, Centro de Ciências e Tecnologia, Universidade Federal de Campina Grande - Paraíba - Brasil, 2020. Disponível em: <http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/jspui/handle/riufcg/16527>

SOARES, Márcia. **Formas de Estado: Federalismo**. Manuscrito. Belo Horizonte: UFMG/DCP, 2013. Disponível em: https://scholar.google.com.br/citations?view_op=view_citation&hl=es&user=cXX3gLgAAAAJ&citation_for_view=cXX3gLgAAAAJ:UeHWp8X0CEIC. Acesso em: 15 agosto de 2022.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Angelo. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2018.

Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 mar. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm. Acesso em: 22 de agosto de 2022.

SOUSA, Darcon; MIRANDA, Oscar Roberto Silva. O Problema na arena distributiva: Uma política municipal para promover o acesso ao ensino superior. *Espaço Público*, Pernambuco, v. 3, 2018.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. Revista Sociologias. Porto Alegre, ano 8, n.16, p. 20-45, 2006.

SOUZA, Celina. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988**. Revista de Sociologia e Política [online]. 2005, n. 24 pp. 105-121. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100008>>. Acessado 15 agosto 2022.

TIEBOUT, Charles. A Pure Theory Local Expenditure. **The Journal of Political Economy**, v. 64, nº 5, 1956, p. 416-424.

ANEXOS

ANEXO 1 – Questionário qualitativo para os órgãos da Gestão Municipal

Formulário de Pesquisa

Seja bem-vindo(a)!

Você está sendo convidado(a) a participar da pesquisa "**CAPTAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS PARA MUNICÍPIOS DA PARAÍBA: OS CASOS DE CAMPINA GRANDE E**

JOÃO PESSOA", cujo objetivo será identificar como ocorre a captação de recursos federais destinados às políticas públicas, por parte dos municípios de João Pessoa e Campina Grande, na Paraíba, durante o período de 2014-2022. Sua participação levará em torno de 15 minutos e é fundamental para a presente pesquisa.

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE-e)

Você está sendo convidado (a) para participar, como voluntário, em uma pesquisa intitulada **Captação de Recursos Federais para municípios da Paraíba: os casos de Campina Grande e João Pessoa**. Meu nome é **Mahatma Gandhi Araújo Vieira**, sou mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) e pesquisador responsável.

O convite está sendo feito porque você possui amplo conhecimento sobre o funcionamento da administração pública municipal, sendo capaz de colaborar com as informações necessárias para a pesquisa. Sua contribuição é importante, porém, você não deve participar contra a sua vontade

Antes de decidir se você quer participar, é importante que você entenda por que esta pesquisa está sendo realizada, os objetivos desta, todos os procedimentos a serem realizados, os possíveis benefícios, riscos e desconfortos que serão descritos e explicados por mim detalhadamente mais à frente.

INFORMAÇÕES IMPORTANTES QUE VOCÊ PRECISA SABER SOBRE A PESQUISA

- Justificativa para realização da pesquisa: A justificativa para a realização da presente pesquisa encontra apoio nos possíveis ganhos sociais, acadêmicos e para a gestão pública municipal. Essa investigação contribuirá para o desenvolvimento socioeconômico dos municípios, aprimorará o conhecimento acadêmico sobre o tema e fornecerá dividendos para uma gestão pública mais eficiente e transparente, gerando benefícios diretos para a população e para o campo da administração pública como um todo;

- Objetivo geral da pesquisa: identificar como ocorre a captação de recursos federais destinados às políticas públicas, por parte dos municípios de João Pessoa e Campina Grande, na Paraíba, durante o período de 2014-2022;

Dificuldades no acesso aos recursos

7. Quais foram as dificuldades encontradas para acessar os recursos dos programas federais? *

Sobre a captação de recursos federais

8. O município conta com um setor/órgão específico para captação de recursos federais? *

Marcar apenas uma oval.

- Sim. Possuímos um setor/orgão dedicado a essa função
Pular para a pergunta 9
- Não. A atividade é realizada por uma empresa terceirizada
Pular para a pergunta 16
- Não. Mas gostaríamos de possuir pessoas voltadas para essa função
Pular para a pergunta 21
- Não. No momento não existe interesse.

Possui um setor

9. Quantas pessoas constituem o setor?

Dificuldades no acesso aos recursos

7. Quais foram as dificuldades encontradas para acessar os recursos dos programas federais? *

Sobre a captação de recursos federais

8. O município conta com um setor/órgão específico para captação de recursos federais? *

Marcar apenas uma oval.

- Sim. Possuímos um setor/orgão dedicado a essa função
Pular para a pergunta 9
- Não. A atividade é realizada por uma empresa terceirizada
Pular para a pergunta 16
- Não. Mas gostaríamos de possuir pessoas voltadas para essa função
Pular para a pergunta 21
- Não. No momento não existe interesse.

Possui um setor

9. Quantas pessoas constituem o setor?

- Sim. Conseguimos captar com dificuldades
- Não. Não foi possível acessar tais recursos

10. São funcionários efetivos ou contratados?

Marcar apenas uma oval.

- Efetivos
 Contratados
 As duas modalidades

11. É realizada alguma capacitação com esses funcionários?

Marcar apenas uma oval.

- Sim. Com periodicidade semestral
 Sim. Com periodicidade anual
 Sim. Ao ingressar na função.
 Não.

12. Qual o tempo de experiência do funcionário mais antigo no setor? *

13. Qual o maior nível de formação dentre as pessoas que trabalham no setor? *

Marcar apenas uma oval.

- Ensino médio incompleto
 Ensino médio completo
 Graduação incompleta
 Graduação completa
 Especialização
 Pós-Graduação incompleta
 Pós-Graduação completa
 Outro: _____

14. Qual o menor nível de formação dentre as pessoas que trabalham no setor? *

Marcar apenas uma oval.

- Ensino médio incompleto
 Ensino médio completo
 Graduação incompleta
 Graduação completa
 Especialização
 Pós-Graduação incompleta
 Pós-Graduação completa

15. Quais as 03 (três) áreas/funções de interesse prioritário municipal no tocante à *
captação de recursos?

Marque todas que se aplicam.

- Educação
 Saúde
 Segurança Pública
 Cultura
 Habitação
 Encargos Especiais
 Agricultura
 Assistência Social
 Ciência e Tecnologia
 Desportos e Lazer
 Relações Exteriores

Não possui um setor, mas a atividade é realizada por empresa terceirizada

16. Como é feita a escolha da empresa? *

17. Qual o tempo médio até a contratação? *

18. O serviço prestado tem sido satisfatório para o município? *

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

19. O município passou a captar uma maior quantidade de recursos federais após a contratação da empresa? *

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

20. Quais as 03 (três) áreas/funções de interesse prioritário municipal no tocante à captação de recursos? *

Marque todas que se aplicam.

Educação

Saúde

Segurança Pública

Cultura

Habitação

Encargos Especiais

Agricultura

Assistência Social

Ciência e Tecnologia

Desportos e Lazer

Relações Exteriores

Não possui um setor, mas há interesse de ter pessoas para essa função

21. Qual seria o maior interesse da gestão atualmente? *

Marcar apenas uma oval.

- Treinamento de pessoas para elaborar diagnósticos
- Treinamento de pessoas para desenvolver projetos
- Consultoria para implementação um setor de captação

22. O treinamento estaria prioritariamente direcionado: *

Marcar apenas uma oval.

- Ao pessoal do quadro de funcionários efetivos
- Ao pessoal do quadro de funcionários contratados
- Ambas as opções

23. Quem estaria responsável por este treinamento? *

Marcar apenas uma oval.

- Cooperação com a Universidade
- Contratação de empresas privadas
- Contratação de consultorias individuais (pessoa física)

Desinteresse

24. Quais os principais motivos para a ausência de interesse? *

ANEXO 2 – Encaminhamento do questionário qualitativo – João Pessoa-PB



MAHATMA VIEIRA <mestradogandhi@gmail.com>

(IMPORTANTE) Convite para Pesquisa - João Pessoa

1 message

MAHATMA VIEIRA <mestradogandhi@gmail.com>

Thu, Jul 20, 2023 at 7:30 AM

To: sead_chefiagab@joaopessoa.pb.gov.br, setransp@joaopessoa.pb.gov.br, secretariadeturismo.jp@gmail.com, ascomsaudejp@gmail.com, secretariadamulher@joaopessoa.pb.gov.br, seinfra@joaopessoa.pb.gov.br, segap@joaopessoa.pb.gov.br, ascomsedurb@gmail.com, participaçãopopular2021@gmail.com, cgm@joaopessoa.pb.gov.br, sefin.gabjp@joaopessoa.pb.gov.br, seigpmjp@gmail.com, gabinetesms@gmail.com, setramp@joaopessoa.pb.gov.br, gapre@joaopessoa.pb.gov.br

Olá, prezados(as).

Me chamo **Mahatma Gandhi Araújo Vieira**, atualmente sou Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Venho, por este e-mail, convidá-lo(a) a participar da pesquisa "**CAPTAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS PARA MUNICÍPIOS DA PARAÍBA: OS CASOS DE CAMPINA GRANDE E JOÃO PESSOA**", cujo objetivo será identificar como ocorre a captação de recursos federais destinados às políticas públicas, por parte dos municípios de João Pessoa e Campina Grande, na Paraíba, durante o período de 2014-2022. Sua participação levará em torno de 15 minutos e é fundamental para a presente pesquisa.

Reforçamos que a pesquisa trará importantes benefícios informacionais e práticos para o município, no que diz respeito a sua capacidade de captar recursos federais.

Para participar, acesse o link: <https://forms.gle/LYoieFPm2Uz9VzQH9>

OBS: Todas as informações coletadas neste estudo serão estritamente confidenciais. Somente o pesquisador e/ou equipe de pesquisa terão conhecimento de sua identidade e nos comprometemos a mantê-la em sigilo ao publicar os resultados dessa pesquisa.

Agradeço sua atenção e fico à disposição para eventuais dúvidas.

Mahatma Vieira.

ANEXO 3 – Encaminhamento do questionário qualitativo – Campina Grande-PB



MAHATMA VIEIRA <mestradogandhi@gmail.com>

(IMPORTANTE) Convite para Pesquisa - Campina Grande

6 messages

MAHATMA VIEIRA <mestradogandhi@gmail.com>

Wed, Jul 19, 2023 at 2:33 PM

To: divulgaseduc@gmail.com, secultcg2017@gmail.com, secsaudecg@gmail.com, redacaosrmascg@gmail.com, sejelpmcg17@gm qil.com, sede.cg@gmail.com, seplancampina@gmail.com

Olá, prezados(as),

Me chamo **Mahatma Gandhi Araújo Vieira**, atualmente sou Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Venho, por este e-mail, convidá-lo(a) a participar da pesquisa "**CAPTAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS PARA MUNICÍPIOS DA PARAÍBA: OS CASOS DE CAMPINA GRANDE E JOÃO PESSOA**", cujo objetivo será identificar como ocorre a captação de recursos federais destinados às políticas públicas, por parte dos municípios de João Pessoa e Campina Grande, na Paraíba, durante o período de 2014-2022. Sua participação levará em torno de 15 minutos e é fundamental para a presente pesquisa.

Reforçamos que a pesquisa trará importantes benefícios informacionais e práticos para o município, no que diz respeito a sua capacidade de captar recursos federais.

Para participar, acesse o link: <https://forms.gle/236f6RCNCVXeU97J7>

OBS: Todas as informações coletadas neste estudo serão estritamente confidenciais. Somente o pesquisador e/ou equipe de pesquisa terão conhecimento de sua identidade e nos comprometemos a mantê-la em sigilo ao publicar os resultados dessa pesquisa.

Agradeço sua atenção e fico à disposição para eventuais dúvidas.

Mahatma Vieira.

Mail Delivery Subsystem <mailer-daemon@googlemail.com>

Wed, Jul 19, 2023 at 2:34 PM

To: mestradogandhi@gmail.com

**Address not found**

Your message wasn't delivered to **redacaosrmascg@gmail.com** because the address couldn't be found, or is unable to receive mail.

[LEARN MORE](#)

The response was:

550 5.1.1 The email account that you tried to reach does not exist. Please try double-checking the recipient's email address for typos or unnecessary spaces. Learn more at https://support.google.com/mail/?p=NoSuchUser_jy17-20020a170907763100b009781c3696b9sor1339634ejc.3 - gsmtpt