

**EDUCAÇÃO: A EVOLUÇÃO DAS
TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NO
PERÍODO DE 2007 A 2010**

Autor: Karine Silva dos Santos

Orientador: Prof. Dr. Carlos Augusto de Medeiros

**Brasília
2011**

KARINE SILVA DOS SANTOS

**EDUCAÇÃO: A EVOLUÇÃO DAS
TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NO
PERÍODO DE 2007 A 2010**

Artigo apresentado ao curso de especialização *lato sensu* em Gestão de Programas e Projetos Educacionais, **da Universidade Católica de Brasília**, como requisito parcial para obtenção do Título de Especialista.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Augusto de Medeiros

Brasília
2011

Artigo de autoria de Karine Silva dos Santos, intitulado “EDUCAÇÃO: A EVOLUÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NO PERÍODO DE 2007 A 2010”, apresentado como requisito parcial para obtenção do Título de Especialista, ____/____/2011, defendido e aprovado pela banca examinadora abaixo assinada:

Prof. Dr. Carlos Augusto de Medeiros
Orientador

Profa. Dra. Mara Ewbank
Avaliadora

Brasília
2011

Educação: a evolução das transferências voluntárias no período de 2007 a 2010

Karine Silva dos Santos¹

Resumo

Este estudo apresenta a evolução das transferências voluntárias intergovernamentais no Brasil, no período de 2007 a 2010, com enfoque na área da educação. Metodologicamente foram utilizados dados captados junto às publicações da Coordenação-Geral de Análise e Informações das Transferências Voluntárias Financeiras Intergovernamentais (COINT), os quais demonstraram a evolução do volume de recursos repassados, sua distribuição por região no país, nos deixando como reflexão a necessidade de critérios para efetivação destas transferências.

Palavras-chave: Recursos. Transferências voluntárias. Educação.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa analisar o montante de recursos repassados aos Municípios, Estados e Distrito Federal, por meio de transferências voluntárias, pelo Governo Federal, nos exercícios de 2007 a 2010, com enfoque na área da educação. No Brasil, os principais exemplos de transferências voluntárias são os convênios e contratos de repasse. Busca-se, mais precisamente, apresentar a evolução das transferências ocorridas no período, identificando-se onde deságuam estes recursos, partindo de uma visão abrangente para uma visão restrita à educação.

O Ministério da Educação (MEC), órgão da administração direta, busca promover um ensino de qualidade, com visão sistêmica da educação, em conjunto com suas secretarias e órgãos vinculados.

¹ Servidora Pública Federal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, graduada em Fonoaudiologia, pós-graduanda em Gestão de Projetos e Programas Educacionais, e-mail karine.santo@fnde.gov.br.

Ressalta-se que a educação não é uma missão exclusiva deste ou daquele órgão, conforme declarado na Constituição Federal de 1988 em seu Art. 205, e requer a participação e responsabilização de todos os entes envolvidos, bem como da sociedade.

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

A busca pela melhoria da qualidade na educação, conforme preconizado pelos preceitos legais, perpassa as transferências voluntárias. Nesse sentido, sua investigação justifica-se uma vez que tais dispositivos compõem o espectro das tentativas de atenção do Estado à causa da educação.

Atualmente, o Brasil investe 4% do seu PIB (Produto Interno Bruto) em educação, o que equivale a cerca de 77 bilhões de reais. Tal soma, de acordo com o MEC, está dentro da média prescrita pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), entidade internacional que reúne os Países mais ricos do mundo e avalia regularmente as políticas educacionais. Tal percentual é destinado aos cinco níveis de ensino (do infantil à pós-graduação), além de programas dos governos.

O atual ministro da Educação, Fernando Haddad, acredita, no entanto, que teríamos de investir pelo menos durante 20 anos cerca de 6% desse mesmo PIB para resolver definitivamente os problemas educacionais do País, no que tange ao aporte financeiro.

Quanto à celebração de convênios pertinentes à educação, no ano de 2010 as marcas dos anos anteriores foram superadas: foram 4.027 convênios, incluindo os oriundos de emendas parlamentares, num valor total de R\$ 2,25 bilhões. Se comparado a 2009, ano em que foram firmados 3.165 convênios, com um total de repasses de R\$ 972,73 milhões, o aumento foi de quase 44%, conforme publicação no sítio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Desta forma, tendo em vista que as transferências voluntárias são parte integrante das ações do governo é importante analisarmos (i) quais regiões são beneficiadas por estes pactos, (ii) o volume de recursos transferidos e (iii) a evolução ao longo do período estudado. Para tanto, buscaram-se dados junto às publicações da Coordenação-Geral de Análise e Informações das Transferências Voluntárias Financeiras Intergovernamentais (COINT), no sítio do Tesouro Nacional, os quais evidenciaram dados significativos quanto à percentagem de recursos repassados por meio de transferências voluntárias à área da educação, sua distribuição, bem como sua evolução.

Metodologicamente, lançou-se mão dos Relatórios elaborados pela COINT, referentes aos exercícios de 2007 a 2010, os quais foram elaborados com base em consulta realizada ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal Gerencial (SIAFI).

O SIAFI é um sistema utilizado como instrumento do Governo Federal para registrar, acompanhar e controlar a execução orçamentária, financeira e patrimonial, isto é, os gastos públicos. Foi implantado em janeiro de 1987, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional em conjunto com Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) e desde então, funciona de maneira útil, atingindo seus principais objetivos que podem ser sintetizados da seguinte forma (Tesouro Nacional, 2011):

1. prover mecanismos adequados ao controle diário da execução orçamentária, financeira e patrimonial aos órgãos da Administração Pública;
2. fornecer meios para agilizar a programação financeira, otimizando a utilização dos recursos do Tesouro Nacional, através da unificação dos recursos de caixa do Governo Federal;
3. permitir que a contabilidade pública seja fonte segura e tempestiva de informações gerenciais destinadas a todos os níveis da Administração Pública Federal;
4. padronizar métodos e rotinas de trabalho relativas à gestão dos recursos públicos, sem implicar rigidez ou restrição a essa atividade, uma vez que ele permanece sob total controle do ordenador de despesa de cada unidade gestora;

5. permitir o registro contábil dos balancetes dos estados e municípios e de suas supervisionadas;
6. permitir o controle da dívida interna e externa, bem como o das transferências negociadas;
7. integrar e compatibilizar as informações no âmbito do Governo Federal;
8. permitir o acompanhamento e a avaliação do uso dos recursos públicos; e
9. proporcionar a transparência dos gastos do Governo Federal.

Isto posto, com o intuito de que os dados fossem captados de forma a refletir a realidade das transferências, foram utilizados parâmetros de pesquisa pela Secretaria do Tesouro Nacional para verificação do total de recursos transferidos pela União, abrangendo todas as áreas de desenvolvimento (educação, segurança, direito, esportes, cultura, turismo) em consulta ao SIAFI Gerencial, conforme quadro abaixo.

Quadro 1 – Parâmetros de pesquisa utilizados para captação dos dados junto ao SIAFI Gerencial.

Exercício	2007	2008	2009	2010
Base	29/jan/08	03/fev/09	22/jan/10	31/jan/11
Moeda	REAL (em milhar)			
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social	SIM			
Mês de Referência	DEZEMBRO			
Modalidade de aplicação	30,40 (transferências a estados e a municípios)			
Grupo de despesa	Exceto 1 (pessoal)			
Indicador de programas Selecionais	Exceto 1,2 (PAC)			
Programa	(Exceto) 903 (transferências constitucionais e legais)			
Fonte SOF	(Exceto) 138 (Cota-parte Compensações Financeiras)			
Órgão Superior	Exceto 36000 (Ministério da Saúde (SUS))			
Projeto/Atividade	Exceto 0E36 (complementação da União ao FUNDEB)			
Grupo de itens utilizados	LIQUIDADO			
Observações	Não houve utilização de Taxas de Conversão			

Fonte: Relatório de Transferências Voluntárias a Estados, Distrito Federal e Municípios – 2007 a 2010.

As informações sobre Transferências Voluntárias obtidas no SIAFI são o resultado da subtração das transferências constitucionais e legais (FPE, FPM, FUNDEF, ITR, IOF-

ouro, FPEX, Lei Complementar 87/96, Cota-parte do Salário-Educação, Compensações Financeiras e Despesas com Pessoal) do valor global das transferências.

Não estão incluídos no cálculo os valores relativos à rubrica “Restos a Pagar Não Processados” e os recursos do Sistema Único de Saúde (SUS).

Ressalta-se que a utilização destes parâmetros é de fundamental importância, uma vez que delimitam os recursos ora em estudo.

Deste modo, a primeira parte deste estudo dedica-se a apresentar o conceito de transferências voluntárias e convênios, bem como a importância deste tipo de celebração.

A segunda parte analisará o montante de recursos transferidos por meio deste instrumento, tendo como objetivo identificar as discrepâncias entre os aportes repassados por regiões no Brasil.

2 Transferências voluntárias: conceitos

O principal exemplo de transferências voluntárias, no Brasil, são os convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares, como os contratos de repasse. O objeto deste estudo são as transferências voluntárias em sua totalidade, contudo apresentando um enfoque em convênios.

Iniciemos nossa abordagem pelo conceito de transferências voluntárias. Citemos o disposto no art. 25º da Lei de Responsabilidade Fiscal:

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.

Nesta perspectiva, as transferências voluntárias são aquelas em que os recursos financeiros são repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos

similares cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente às três esferas do Governo.

Tratando-se de convênios, a Instrução Normativa n° 01/97-STN, em seu inciso I, § 1º, do art. 1º, considera:

I – Convênio – instrumento qualquer que discipline a transferência de recursos públicos e tenha como partícipe órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista que estejam gerindo recursos dos orçamentos da União, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

Cabe destacar que a Portaria Interministerial n° 127/2008 também trata deste tipo de ajuste e define convênios em seu art. 1º, § 1º, inciso VI, da seguinte forma:

VI - Convênio - 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.

Com o objetivo de fazer da educação um processo igualitário, de qualidade e acessível a todos, o Governo Federal trabalha no planejamento de programas e ações, para que em conjunto com os demais entes federados possam ser executados visando ao bem comum.

2.1 Justificativas para a celebração de convênios

A celebração de convênios é, sobremaneira, uma forma de viabilização de investimentos, e traz consigo a divisão de responsabilidade entre o Governo Federal, Municípios, Distrito Federal e Estados.

Segundo Candeia (2009), no objetivo da celebração de convênios, importa que o interesse seja comum, e que não haja intenção de auferir lucro por meio desta

celebração. Sendo vedado “destinar recursos públicos como contribuições, auxílios ou subvenções às instituições privadas com fins lucrativos”, conforme art. 5º, II, da IN STN nº 01/97.

Deste modo, a justificativa para a celebração de convênios deve pautar-se em interesse recíproco existente entre os entes concedentes e convenientes, em que se verifica o requisito primordial para a celebração de convênio: a finalidade pública.

Destarte, é por meio deste instrumento que os programas do governo abarcam diversos aspectos das áreas da saúde, segurança, justiça, transporte e outros.

No que concerne à área educacional são contemplados programas focados em infraestrutura física (ampliação de escolas, construção de novas escolas, aquisição de equipamentos); aspectos pedagógico (capacitação de professores; aquisição de material didático) e transporte escolar.

Destaca-se, ainda, que tais programas abrangem diferentes modalidades de ensino: educação infantil, educação de jovens e adultos, ensino fundamental e educação especial.

Como exemplo de programa em execução no âmbito educacional, podemos citar o Plano de Ações Articuladas (PAR). A partir do lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), conforme Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007, todas as transferências voluntárias e assistência técnica do MEC aos municípios, estados e Distrito Federal estão vinculadas à adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e à elaboração do PAR — instrumentos fundamentais para a melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Atualmente, todos os 26 estados, o Distrito Federal e os 5.563 municípios assinaram o Termo de Adesão ao Plano de Metas do PDE, o que implica na celebração de convênios ou acordos que visam à melhoria da qualidade da educação de todos os entes ora citados (FNDE, 2011).

2.4 Análise dos dados

A partir da sistematização da captação dos dados, a Coordenação-Geral de Análise e Informações das Transferências Financeiras Intergovernamentais (COINT) divulgou os Relatórios das Transferências Voluntárias a Estados, Distrito Federal e Municípios, referentes aos exercícios de 2007 a 2010, dos quais podem ser extraídos os dados que se seguem.

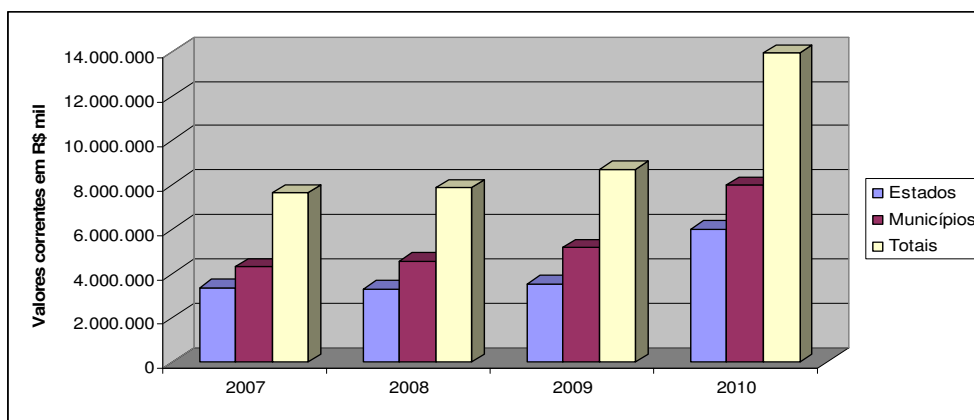
Tabela 1 – Total de recursos transferidos-exercícios de 2007 a 2010

TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS ²				
Entes	2007	2008	2009	2010
Estados	3.348.953	3.308.070	3.525.311	5.981.171
Municípios	4.292.618	4.546.375	5.171.539	7.967.660
Totais	7.641.571	7.854.445	8.696.850	13.948.831

Fonte: Relatório de Transferências Voluntárias a Estados, Distrito Federal e Municípios – 2007 a 2010.

A tabela 1 demonstra a evolução do aporte de recursos repassados pela União mediante transferências voluntárias em seus valores totais nos exercícios de 2007 a 2010, evidenciando um aumento significativo no volume repassado no ano de 2010; conforme demonstrando no gráfico abaixo. Considerando-se os totais, esse crescimento foi da ordem de 82,5%, no último ano (2010), quando comparado aos valores de 2007. Esse crescimento por ente federado, ao longo do período analisado, evidencia que estados tiveram seus aportes aumentados em 78,5%, enquanto os Municípios atingiram 85,5%.

Gráfico 1 – Transferências voluntárias aos estados, DF e municípios



² Os valores aqui apresentados encontram-se em valores correntes em R\$ mil.

Fonte: Relatório de Transferências Voluntárias a Estados, Distrito Federal e Municípios – 2007 a 2010.

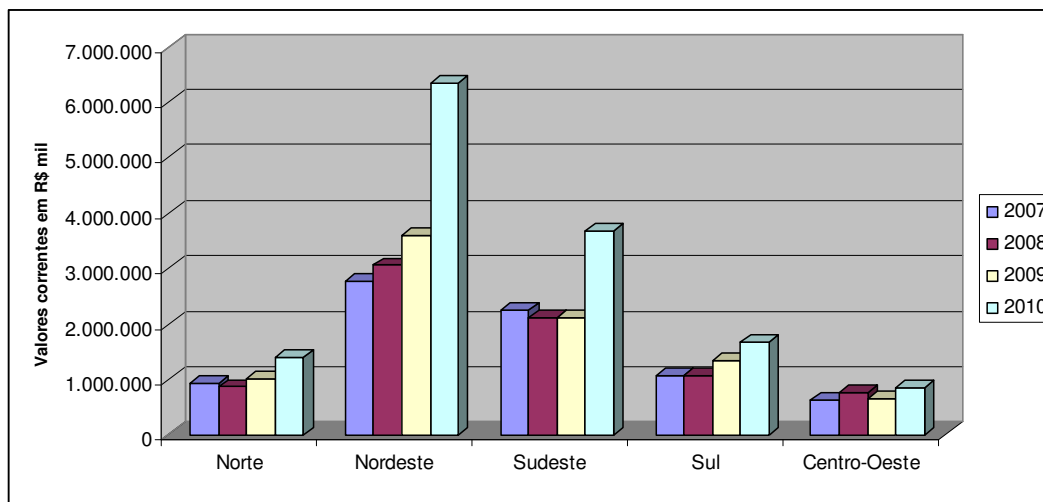
Na tabela 2, abaixo, evidenciado no gráfico 2, temos o montante de recursos repassados por regiões geográficas, notando-se que a região nordeste representa a que mais foi beneficiada por este tipo de transferência durante todo o período exposto (crescimento de 128,1%). Em contraponto, o centro-oeste foi a região que menos recebeu recursos, bem como a que menos evoluiu em volume repassado de recursos (36,8%). Na média, o crescimento do período foi de 82%.

Tabela 2 – Total de recursos transferidos para as regiões geográficas-exercícios de 2007 a 2010

Regiões brasileiras	2007	2008	2009	2010
Norte	924.792	860.907	1.005.032	1.407.430
Nordeste	2.781.911	3.057.660	3.592.348	6.345.665
Sudeste	2.247.487	2.104.397	2.115.509	3.686.339
Sul	1.067.475	1.077.327	1.332.223	1.660.889
Centro-Oeste	619.905	754.155	651.738	848.508

Fonte: Relatório de Transferências Voluntárias a Estados, Distrito Federal e Municípios – 2007 a 2010.

Gráfico 2 – Transferências voluntárias por regiões geográficas

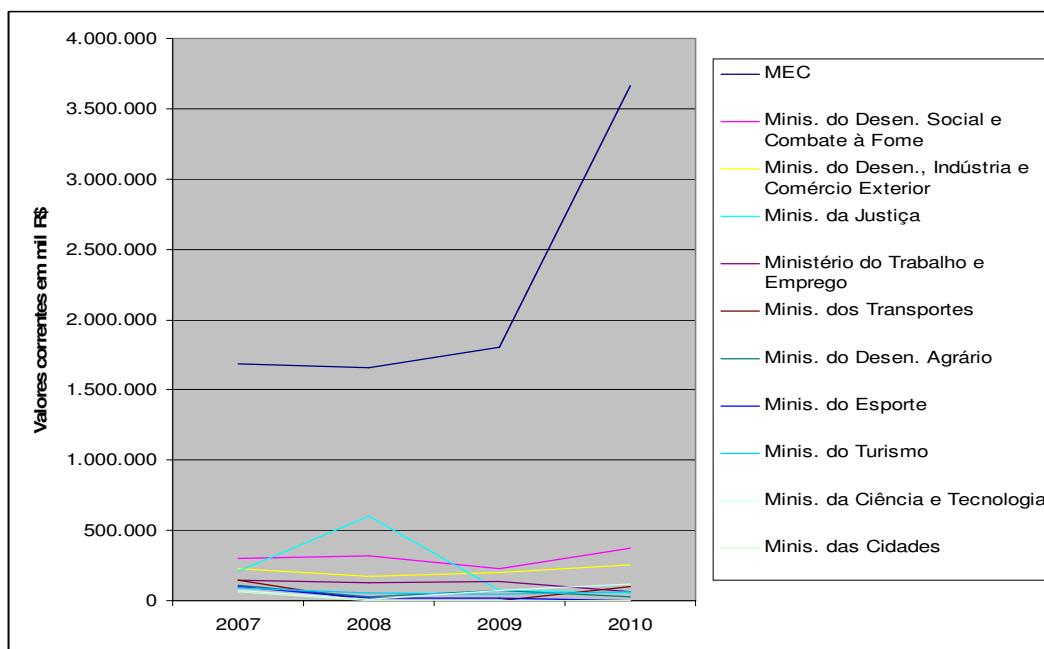


Fonte: Relatório de Transferências Voluntárias a Estados, Distrito Federal e Municípios – 2007 a 2010.

No que concerne às transferências voluntárias analisadas em relação ao montante repassado por órgão superior transferidor, isto é, os Ministérios do Governo Federal, o

gráfico 3 demonstra que o órgão que mais transferiu recursos ao longo dos quatro exercícios sob análise foi o Ministério da Educação.

Gráfico 3 – Transferências Voluntárias por órgão superior transferidor – 2007 a 2010



Fonte: Fonte: Relatório de Transferências Voluntárias a Estados, Distrito Federal e Municípios – 2007 a 2010.

A tabela 4, abaixo, demonstra o valor total dos recursos repassados pelo Ministério da Educação aos estados e Distrito Federal. Traz-nos uma visão ampla de como o montante é dividido por estados, mais que isto nos demonstra que ao longo do período quais estados foram mais ou menos beneficiados com estes recursos. Assim, evidencia-se que as transferências do MEC aos estados e Distrito Federal, no total, cresceram 117,1%. Os estados que apresentaram maior crescimento foram Minas Gerais (756,9%), Alagoas (598,1%) e Pernambuco (543,4%). Apresentaram queda nas transferências os estado do Rio Grande do Sul (-55,8%), Tocantins (-37,6%), Mato Grosso do Sul (-16,1%) e Sergipe (-5,6%).

Tabela 4 – Total de recursos transferidos pelo Ministério da Educação aos Estados e Distrito Federal

Ministério da Educação	2007	2008	2009	2010
Acre	14.817	18.471	28.753	22.671

Alagoas	30.039	18.697	31.761	209.702
Amapá	16.895	13.407	11.042	18.499
Amazonas	54.796	28.664	48.839	107.078
Bahia	81.767	125.292	143.715	381.091
Ceará	65.024	132.509	68.047	282.442
Distrito Federal	21.183	38.173	31.798	49.069
Espírito Santo	9.802	11.799	21.982	29.719
Goiás	59.100	57.375	64.632	69.259
Maranhão	50.880	36.669	72.445	156.907
Mato Grosso	34.185	34.241	68.084	72.060
Mato Grosso do Sul	52.377	78.620	51.617	43.964
Minas Gerais	125.516	130.347	168.193	252.762
Pará	31.209	47.785	64.851	267.416
Paraíba	60.201	52.599	41.048	93.912
Paraná	86.210	176.535	112.275	146.328
Pernambuco	64.142	104.750	109.522	412.720
Piauí	111.610	89.814	56.513	155.915
Rio de Janeiro	41.772	67.330	128.288	222.097
Rio Grande do Norte	68.927	65.186	48.402	93.753
Rio Grande do Sul	253.640	48.737	76.175	112.179
Rondônia	17.766	16.508	27.143	30.187
Roraima	3.834	8.644	7.238	8.349
Santa Catarina	24.095	34.883	84.636	85.064
São Paulo	188.458	171.051	170.910	242.101
Sergipe	70.819	25.950	35.473	66.831
Tocantins	47.177	28.253	30.889	29.419
TOTAIS	1.686.239	1.662.294	1.804.272	3.661.495

Fonte: Relatório de Transferências Voluntárias a Estados, Distrito Federal e Municípios – 2007 a 2010.

Para efeito de análise, considerando-se, apenas, o ano de 2007, o estado que mais recebeu recursos foi o Rio Grande do Sul (R\$ 253.640.000,00) e o que menos recebeu foi o estado de Roraima (R\$ 3.834.000,00).

Por fim, observamos que Roraima foi o estado com menor aporte de recursos recebidos ao longo do período (R\$ 2.806.500,00).

3 CONCLUSÃO

Vimos que as transferências voluntárias são um dos meios utilizados pelo Governo Federal para descentralização de recursos destinados aos estados, Distrito Federal e municípios, com o objetivo de atender as demandas de diversas áreas do desenvolvimento, como educação, transporte, segurança, justiça, esportes e outros.

A partir da breve análise dos dados obtidos junto aos Relatórios da COINT podemos observar o aporte de recursos transferidos frente aos estados, municípios, Distrito Federal, verificando que os valores repassados ao longo do período demonstram aumento nos valores repassados em seu montante global.

Além disso, constatamos que não há equidade em relação ao aporte transferido nem por regiões geográficas, nem em relação aos estados.

No que concerne às transferências efetivadas por órgão superior, os dados evidenciam que nos quatro exercícios em estudo, foi o Ministério da Educação o responsável pelo maior aporte financeiro repassado. Isso nos indica, que quando comparada as demais áreas, a área da educação, pelo menos no que tange às transferências voluntárias, é a que mais recebe recursos.

Mas deixo como reflexão e sugestão para outros estudos, já que o objetivo aqui não é esgotar o assunto, a necessidade de investigação quanto aos critérios utilizados para efetivação destas transferências. Há critérios adotados pelo Governo Federal? Há algum tipo de favorecimento para determinadas regiões no país?

Quanto ao investimento em educação, o volume de recursos frente a outras áreas é mesmo insuficiente, como alguns estudiosos indicam?

Todas estas são questões imprescindíveis para tentarmos encontrar o fio condutor para a melhoria da qualidade da educação.

ABSTRACT

This I study presents the evolution of the intergovernmental voluntary transferences in Brazil, in the period of 2007 to 2010, with approach in the area of the education. Metodologicamente were utilized facts grasped next to the publications of the Coordination of Analysis and Information of the Voluntary Transferences Intergovernmental Financiers (COINT), the which showed the evolution of the volume of resources gone over again, their distribution by region in the country, us leaving like reflection the need of criteria for efetivação of these transferences.

Keywords: Resources. Voluntary transferences. Education.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Instrução Normativa nº 01**, de 15 de janeiro de 1997. Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências. Brasília, 1997.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

_____. **Decreto nº 6.170**, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Brasília, 2007.

_____. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000.

_____. **Portaria Interministerial nº 127**, de 29 de maio de 2008. Estabelece normas para a execução do disposto no Decreto nº 6.170. Brasília, 2008.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_voluntarias.asp. Acesso em 22 mar. 2011.

_____. Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI bases 2007/2010.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em <http://www.fnde.gov.br>. Acesso em 29 mar. 2011.