

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA
PÚBLICA

DANIEL MARQUES MOREIRA

**AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO EM
PROGRAMAS DE INFRAESTRUTURA DA REFORMA AGRÁRIA BRASILEIRA**

DISSERTAÇÃO

CURITIBA
2019

DANIEL MARQUES MOREIRA

**AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO EM
PROGRAMAS DE INFRAESTRUTURA DA REFORMA AGRÁRIA BRASILEIRA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Campus Curitiba, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Planejamento e Governança Pública – Área de Concentração: Planejamento Público e Desenvolvimento. Linha de Pesquisa: Planejamento e Políticas Públicas. Orientadores: Prof. Dr. Ricardo Lobato Torres e Prof^ª. Dra. Sônia Paula da Silva Nogueira.

CURITIBA

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Moreira, Daniel Marques

Avaliação das transferências voluntárias da união em programas de infraestrutura da reforma agrária brasileira [recurso eletrônico] / Daniel Marques Moreira. -- 2019.

1 arquivo eletrônico (105 f.) : PDF ; 1,15 MB.

Modo de acesso: World Wide Web.

Texto em português com resumo em inglês.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública. Área de Concentração: Planejamento Público e Desenvolvimento. Linha de Pesquisa: Planejamento e Políticas Públicas, Curitiba, 2019.

Bibliografia: f. 94-103.

1. Administração pública - Dissertações. 2. Transferências de recursos financeiros governamentais - Brasil. 3. Reforma agrária - Brasil - Municípios. 4. Agricultura familiar. 5. Convênios - Avaliação. 6. Desempenho - Índices - Avaliação. 7. Política pública. 8. Controle social. 9. Eficiência organizacional. 10. Finanças públicas. 11. Federalismo. I. Torres, Ricardo Lobato, orient. II. Nogueira, Sônia Paula da Silva, coorient. III. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública. IV. Título.

CDD: Ed. 23 -- 351

Biblioteca Central do Câmpus Curitiba - UTFPR
Bibliotecária: Luiza Aquemi Matsumoto CRB-9/794

TERMO DE APROVAÇÃO DE DISSERTAÇÃO Nº 107

A Dissertação de Mestrado intitulada **AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO EM PROGRAMAS DE INFRAESTRUTURA DA REFORMA AGRÁRIA BRASILEIRA**, defendida em sessão pública pelo(a) mestrando(a) **Daniel Marques Moreira**, no dia 10 de dezembro de 2019, foi julgada para a obtenção do título de Mestre em Planejamento e Governança Pública, área de concentração Planejamento Público e Desenvolvimento, linha de pesquisa em Planejamento e Políticas Públicas, e aprovada em sua forma final, pelo **Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública**.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Ricardo Lobato Torres – UTFPR

Prof. Dr. Antonio Gonçalves de Oliveira – UTFPR

Prof.a Dra. Catarina Fernandes – IPB

A via original deste documento encontra-se arquivada na Secretaria do Programa, contendo a assinatura da Coordenação após a entrega da versão corrigida do trabalho.

Curitiba, 10 de dezembro de 2019

Carimbo e Assinatura do(a) Coordenador(a) do Programa

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, por seu amor e cuidado demonstrados de uma forma especial, todos os dias. O Senhor sempre faz infinitamente mais do que pedimos ou pensamos.

Aos meus orientadores, Professora Doutora Sônia Paula da Silva Nogueira e Professor Doutor Ricardo Lobato Torres, pela confiança depositada e todo suporte oferecido no desenvolvimento deste trabalho. Seus ensinamentos compartilhados e sua amizade foram fundamentais.

Ao Professor Doutor Antonio Gonçalves de Oliveira e à Professora Doutora Catarina Fernandes, pelas preciosas contribuições ao trabalho.

Ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, por viabilizar esta oportunidade de capacitação profissional e apoiar seus servidores na realização deste curso.

À minha querida família, meu pai Domingos, minha mãe Elzi e minha irmã Sandra. Sem vocês, este sonho não seria possível.

À Alana Schreiber, por estar sempre presente, oferecendo todo o apoio e incentivo para a realização deste objetivo.

Por fim, agradeço a todos os amigos e colegas que de uma forma ou de outra contribuíram para a produção deste trabalho. A todos meu muito obrigado.

RESUMO

MOREIRA, Daniel Marques. **Avaliação das transferências voluntárias da União em programas de infraestrutura da reforma agrária brasileira**. 105 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2019.

O planejamento e a execução de políticas públicas no Brasil, no contexto do federalismo fiscal, passa pelas transferências intergovernamentais, as quais são responsáveis por boa parte das receitas dos entes da federação. Parte dessas transferências são obrigatórias, com cotas pré-determinadas de repasse, parte são discricionárias, como é o caso das transferências voluntárias. A maior parte das publicações científicas sobre transferências voluntárias analisa eventos que antecedem a liberação de recursos. Porém, para além das motivações existentes na formalização das transferências ou das metas orçamentárias estabelecidas para descentralização, é necessário conhecer parâmetros de eficiência e eficácia desse modelo de gestão. O estudo teve por objetivo avaliar o desempenho de implementação das transferências voluntárias voltadas à execução de programas de infraestrutura em áreas de reforma agrária. Os programas foram destinados à execução de obras de infraestrutura viária, saneamento e energia no meio rural. A metodologia de trabalho envolveu uma pesquisa aplicada e documental, do tipo quantitativa descritiva, analisando 150 programas que integram o Plano Plurianual (PPA) 2012-2015. As informações foram extraídas do Portal de Convênios do Governo Federal. Ao analisar 321 transferências formalizadas por meio de convênios, a pesquisa construiu índices de desempenho para avaliação da implementação, execução e temporalidade, bem como identificou e mensurou as causas de insucesso na implementação das transferências. Os resultados demonstram que as transferências voluntárias apresentaram pouca eficácia de implementação. Foram evidenciadas as causas de não conclusão das obras e reprovação das contas, as razões de anulação dos convênios e as dificuldades de execução na perspectiva do órgão que recebeu recursos. Na leitura de 2018, três anos após o encerramento do PPA 2012-2015, mais recursos haviam sido reservados para transferências malsucedidas do que para transferências concluídas com sucesso. Na avaliação de temporalidade, evidenciou-se que a vigência dos convênios foi em média três vezes superior ao prazo definido no ato de celebração e cinco vezes superior ao cronograma da obra definido no projeto de engenharia. O prazo médio necessário à conclusão das obras foi quatro vezes superior ao cronograma do projeto de engenharia. A identificação dos padrões comportamentais de implementação das transferências voluntárias acaba por expor fragilidades de gestão, podendo contribuir em auxílio a pesquisadores e formuladores de políticas públicas na compreensão de sucessos e fracassos para melhorias de processos. Também, os resultados são particularmente relevantes para os reguladores, pois uma melhor compreensão do desempenho pode levar ao aperfeiçoamento de regras e normas de programas, muitas vezes não associadas às transferências voluntárias em si, mas sim à gestão das mesmas.

Palavras-chave: Transferências voluntárias. Desempenho. Municípios. Políticas públicas. Reforma agrária.

ABSTRACT

MOREIRA, Daniel Marques. **Evaluation of voluntary transfers from the Federal Government in infrastructure programs for Brazilian land reform.** 105 f. Dissertation (Master in Planning and Public Governance) – Graduate Program in Planning and Public Governance, Federal University of Technology Paraná, Curitiba, 2019.

The planning and execution of public policies in Brazil, in the context of fiscal federalism, makes use of intergovernmental transfers, which are responsible for much of the income of the federation's entities. Some of these transfers are mandatory, with predetermined transfer quotas, some are discretionary, as is the case with voluntary transfers. Most scientific publications on voluntary transfers analyze events prior to the release of resources. However, in addition to the motivations that exist in the formalization of transfers or the budgetary targets established for decentralization, it is necessary to know the efficiency and effectiveness parameters of this management model. This study's goal is to evaluate the implementation performance of voluntary transfers aimed at the execution of infrastructure programs in land reform areas. The programs were intended for the execution of road infrastructure, sanitation and energy works in rural areas. The study methodology involved an applied and documentary research, with a descriptive quantitative approach, analyzing 150 programs that integrate the Pluriannual Plan (PPA) 2012-2015. The information was taken from the Federal Government Covenants Portal. By analyzing 321 formalized transfers through covenants, the research built performance indices to evaluate implementation, execution and temporality, as well as identifying and measuring the causes of failure in the implementation of transfers. The results show that the voluntary transfers presented little implementation effectiveness. The reasons for not completing the works and accounts' disapproval, the reasons for the annulment of covenants and the difficulties of execution from the perspective of the public agency that received the funds were highlighted. By the 2018 reading, three years after the 2012-2015 PPA closed, more resources had been set aside for unsuccessful transfers than for successfully completed transfers. In the evaluation of temporality, it was evidenced that the effectiveness of the agreements was on average three times longer than the deadline defined in the act of celebration and five times higher than the work schedule defined in the engineering project. The average time required to complete the works was four times longer than the engineering project schedule. The identification of behavioral patterns of voluntary transfers implementation ends up exposing management weaknesses and may help researchers and policymakers to understand successes and failures for process improvements. Also, the results are particularly relevant for regulators, as a better understanding of performance can lead to the refinement of program rules and standards, often not associated with voluntary transfers themselves, but rather their management.

Keywords: Voluntary transfers. Performance. Municipalities. Public policies. Land reform.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Processo de análise bibliométrica	21
Figura 2 – Incidência de palavras-chave	26
Figura 3 – Destinatários e modalidades	38
Figura 4 – Atuação do INCRA nos Estados	45

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Frequência de publicações por ano	28
Gráfico 2 – Evolução dos índices globais de desempenho de implementação	63
Gráfico 3 – Evolução dos índices globais de desempenho de execução	66
Gráfico 4 – Execução dos convênios 2012-2015	67
Gráfico 5 – Histograma do prazo inicial de vigência	70
Gráfico 6 – Histograma das prorrogações de ofício	71
Gráfico 7 – Histograma das prorrogações via termo aditivo	72
Gráfico 8 – Análise do prazo de vigência	74
Gráfico 9 – Prazo total para conclusão das obras	79
Gráfico 10 – Causas de anulação de convênios 2012-2015	81
Gráfico 11 – Obras não concluídas ou reprovadas: identificação de causas	82
Gráfico 12 – Dificuldades relatadas pelos convenientes – Período 2012-2015	85

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Resultados de pesquisa das palavras-chave	21
Quadro 2 – Varredura nas principais bases de dados	22
Quadro 3 – Portfólio de análise	23
Quadro 4 – Classificação de respostas para avaliação do conteúdo de publicações	25
Quadro 5 – Resultados por perguntas de avaliação	25
Quadro 6 – Frequência de artigos por periódico e classificação	27
Quadro 7 – Delimitação do estudo	51
Quadro 8 – Variáveis de implementação	53
Quadro 9 – Índices de desempenho geral de implementação	54
Quadro 10 – Variáveis de execução	55
Quadro 11– Índices de desempenho de execução	55
Quadro 12 – Variáveis utilizadas na análise de temporalidade	56
Quadro 13 – Índices de avaliação temporal	57
Quadro 14 – Síntese dos resultados obtidos	68

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Situação das transferências voluntárias	61
Tabela 2 – Índices IM_PROPOST, IM_ANULADO e IM_PREAPRO	62
Tabela 3 – Execução dos convênios 2012-2015	64
Tabela 4 – Índices IR_OBRACON, IR_MALSUCE e IR_ANULADO	65
Tabela 5 – Índice temporal de prorrogação de convênios (IT_PRORROG)	69
Tabela 6 – Distribuição de frequências dos prazos iniciais de vigência (t_i)	70
Tabela 7 – Distribuição de frequências das prorrogações de ofício (t_{po})	71
Tabela 8 – Distribuição de frequências das prorrogações via aditivo (t_{pa})	72
Tabela 9 – Medidas de posição dos prazos	73
Tabela 10 – Distribuição de frequências do cronograma de projeto da obra (t_{pb}) ..	76
Tabela 11 – Distribuição de frequências do IT_PROJETO	76
Tabela 12 – Distribuição de frequências do IT_OBRACON	77
Tabela 13 – Medidas de posição dos índices IT_PROJETO e IT_OBRACON	78
Tabela 14 – Causas identificadas para a anulação de convênios	81
Tabela 15 – Obras não concluídas ou reprovadas: identificação de causas	82
Tabela 16 – Dificuldades relatadas pelos convenientes nas prestações de contas	85

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
FGV	Fundação Getúlio Vargas
IGP-M	Índice Geral de Preços do Mercado
IM_ANULADO	Índice de Convênios Anulados
IM_PREAPRO	Índice de Prestações de Contas Aprovadas
IM_PROPOST	Índice de Propostas Transformadas em Convênios
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IR_ANULADO	Índice de Recursos Aplicados em Convênios Anulados
IR_MALSUCE	Índice de Recursos Investidos em Instrumentos Malsucedidos
IR_OBRACON	Índice de Recursos Aplicados em Obras Concluídas
IT_OBRACON	Índice Temporal de Avaliação das Obras Concluídas
IT_PROJETO	Índice Temporal de Avaliação do Cronograma de Projeto
IT_PRORROG	Índice Temporal de Prorrogação de Convênios
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PPA	Plano Plurianual
SICONV	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
SR	Superintendência Regional
SUS	Sistema Único de Saúde
TCE	Tomada de Contas Especial
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
1.1	CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA	12
1.2	DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA E PERGUNTA DE INVESTIGAÇÃO ...	13
1.3	OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS	15
1.4	JUSTIFICATIVAS DA INVESTIGAÇÃO	15
1.5	CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA	17
1.6	DELIMITAÇÃO DO TEMA	19
1.7	ESTRUTURA GERAL DA DISSERTAÇÃO	19
2	REVISÃO DE LITERATURA	20
2.1	AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NO CONTEXTO DAS FINANÇAS PÚBLICAS	20
2.1.1	Análise bibliométrica da produção científica sobre transferências voluntárias	20
2.1.2	Federalismo, origem e manifestação no contexto brasileiro	28
2.1.3	Federalismo fiscal	30
2.1.4	Transferências intergovernamentais	34
2.1.5	Transferências voluntárias	37
2.1.6	Gestão das transferências voluntárias	39
2.1.7	Principais estudos sobre transferências voluntárias	41
2.2	REFORMA AGRÁRIA E PROGRAMAS DE INFRAESTRUTURA	44
2.3	AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS E POLÍTICAS PÚBLICAS	46
2.3.1	Conceito e objetivos da avaliação	46
2.3.2	Avaliação e medição de desempenho	48
2.3.3	Indicadores para avaliação de programas	49
3	METODOLOGIA	51
3.1	CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA	51
3.2	DELINEAMENTO METODOLÓGICO	53
4	APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS E DISCUSSÃO	61
4.1	AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO E EXECUÇÃO DOS CONVÊNIOS	61
4.2	AVALIAÇÃO DA TEMPORALIDADE DOS CONVÊNIOS	68
4.2.1	Avaliação da vigência	69

4.2.2	Avaliação dos prazos de projeto e conclusão de obra	75
4.3	IDENTIFICAÇÃO DAS CAUSAS DE INSUCESSO DOS CONVÊNIOS ..	80
4.3.1	Avaliação das causas de anulação dos convênios	80
4.3.2	Obras não concluídas ou reprovadas: identificação de causas	82
4.3.3	Avaliação das dificuldades relatadas pelos convenientes	85
5	CONCLUSÕES, LIMITAÇÕES DO ESTUDO E FUTURAS LINHAS DE INVESTIGAÇÃO	88
	REFERÊNCIAS	94
	APÊNDICE A – CLASSIFICAÇÃO DE SITUAÇÃO DAS PROPOSTAS	104
	APÊNDICE B – PROGRAMAS DE INFRAESTRUTURA PPA 2012 - 2015	105

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

A implementação das políticas públicas relaciona-se diretamente com a capacidade de investimento dos Municípios. Para aumentar esta capacidade de investimento, existe um desafio comum que se coloca no plano orçamental de todo e qualquer governo, independentemente de vertentes ideológicas ou alinhamentos políticos. O desafio é ser capaz de aumentar receitas sem, por um lado, onerar a população com sucessivos acréscimos de taxas de impostos e, por outro lado, perder de vista a manutenção do equilíbrio fiscal. No contexto brasileiro, as transferências voluntárias aparecem como uma solução atraente para a resolução deste dilema, ao proporcionar acréscimos orçamentários na Administração Local com recursos provenientes do Governo Federal (representado pela União¹), para a execução de programas de governo.

As transferências voluntárias têm se consolidado como um dos principais instrumentos destinados à implementação de políticas públicas no Brasil (BIJOS, 2018; CASTRO, 2016; CIRIBELI, MIQUELITO, MASSARDI, 2015; DEMARCHI *et al.*, 2016; FERREIRA, BUGARIN, 2007; GALLO, 2013; LIMA *et al.*, 2017; MOUTINHO, 2016; MOUTINHO, KNISS, MACCARI, 2013; PANTOJA, PEREIRA, 2018; SOARES, MELO, 2016). Desde o ano 2000, houve um acréscimo sistemático no volume de recursos repassados desta forma (BIJOS, 2018; FERREIRA, BUGARIN, 2007; GALLO, 2013; MOUTINHO, KNISS, 2017; MOUTINHO, KNISS, MACCARI, 2013). Em paralelo, houve uma notória evolução no desenvolvimento dos sistemas de controle e transparência ao longo dos últimos anos, de maneira que a operacionalização das transferências pode ser acompanhada em tempo real por qualquer cidadão com acesso à internet. Estabelecidas a partir do interesse comum e da cooperação mútua, as transferências voluntárias possuem impacto destacado nos Municípios com limitações de arrecadação e pouca margem para investimentos, em função da necessidade de ajuste fiscal (BIJOS, 2018; DEMARCHI *et al.*, 2016; PANTOJA, PEREIRA, 2018; SOARES, MELO, 2016).

¹ A Constituição brasileira estabelece que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição.

Assim como as transferências voluntárias, os investimentos em obras e serviços de engenharia assumem relevância na execução das políticas públicas, pelo impacto social e material que a conclusão dos empreendimentos disponibiliza à sociedade (FERREIRA, 2011). As obras criam realidades, incentivam o desenvolvimento sócio econômico e possibilitam o melhoramento de vida da população ao resolver problemas comuns da vida em sociedade. Sua manifestação pode ocorrer nas mais diversas áreas, sejam elas administrativas ou finalísticas, como educação, saúde, transporte, saneamento e energia, para a provisão de equipamentos urbanos e rurais.

1.2 DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA E PERGUNTA DE INVESTIGAÇÃO

No âmbito do desenvolvimento rural, particularmente na política de reforma agrária, a Administração Pública Federal disponibiliza anualmente uma série de programas de infraestrutura destinados à implantação ou recuperação de obras e serviços de engenharia mediante transferências voluntárias para Estados e Municípios. Apesar da previsibilidade de abertura desses programas, poucas entidades conseguem elaborar propostas passíveis de aprovação. Dentre as propostas aprovadas, raros são os casos executados nas condições inicialmente planejadas, sem qualquer tipo de atraso ou acréscimo de orçamento e, ao final do processo, apenas uma pequena parcela das obras contratadas consegue atingir seus objetivos, com uma conclusão satisfatória (BRASIL, 2018a).

As transferências voluntárias amparam-se na união de esforços entre a Administração Pública Federal, Estados e Municípios para a consecução de um determinado objetivo em comum. Porém, sua operacionalização tem apresentado resultados pouco efetivos ao analisar os dados brutos fornecidos em 2018 pelo Portal de Convênios, que envolve o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, denominado SICONV² (BRASIL, 2016a). Ao focar as transferências que estiveram vinculadas à execução de obras públicas entre os anos de 2012 a 2015, é possível identificar que

² Na mudança de governo que ocorreu no Brasil no ano de 2019, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão se juntou a outras pastas, se transformando no atual Ministério da Economia. A rede SICONV, por sua vez, foi incorporada à Plataforma +Brasil, por meio do Decreto nº 10.035/2019, de 1º de outubro de 2019.

a Administração Pública Federal formalizou um total de 23.118 instrumentos no período, com investimentos na ordem de R\$ 22,67 bilhões de reais³. Destes, apenas 30,19 % encontravam-se concluídos, 15,33 % haviam sido cancelados, 11,32 % encontravam-se em prestação de contas e 39,38 % encontravam-se em execução, em leitura realizada no mês de setembro de 2018 (BRASIL, 2018b). Os dados se mostram extremamente alarmantes ao evidenciar a temporalidade dos instrumentos. Apesar da pesquisa envolver instrumentos que foram formalizados em um Plano Plurianual (PPA) que se encerrou no ano de 2015, a maior parcela ainda permanecia em aberto no segundo semestre de 2018, ou seja, três anos após a conclusão daquela peça de planejamento.

Dentre as transferências que estiveram vinculadas à execução de obras públicas no período, uma série de programas foi direcionada à implantação e recuperação de infraestruturas básicas em áreas rurais destinadas à agricultura familiar na reforma agrária (BRASIL, 2018c). Tratam-se de obras com características essenciais à viabilização de moradias, capacidade produtiva local e mobilidade, como a abertura e recuperação de estradas vicinais, construção e recuperação de pontes, implantação de sistemas de abastecimento de água e fornecimento de energia elétrica. De acordo com dados disponíveis no Portal de Convênios (BRASIL, 2018a), de um total de 3.078 propostas submetidas à análise nos programas de infraestrutura da reforma agrária, apenas 321 resultaram em convênios formalizados, ou seja, 10,43 % das propostas. Dentre os convênios formalizados, o investimento total alocado para a execução das obras foi de R\$ 574.583.034,83⁴. Segundo informações disponíveis no SICONV, apenas 57 dos instrumentos formalizados encontravam-se concluídos e com as contas aprovadas no mês de maio de 2018, ou seja, apenas 17,76 % do total.

Assumindo que a medição de desempenho consiste na valoração da quantidade ou qualidade de entradas, saídas, resultados e níveis de atividade de um evento ou processo Mizrahi (2017), o trabalho de investigação pretende responder à seguinte pergunta: **Qual o desempenho de implementação das transferências**

³ Na cotação da moeda em 20 de novembro de 2019, R\$ 22,67 bilhões de reais equivaliam a € 4,86 bilhões de euros. Taxa: R\$ 1,00 = € 0,214422. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/conversao>. Acesso em: 20 nov. 2019.

⁴ Na cotação da moeda em 20 de novembro de 2019, R\$ 574.583.034,83 equivaliam a € 123.203.258,10. Taxa: R\$ 1,00 = € 0,214422. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/conversao>. Acesso em: 20 nov. 2019.

voluntárias repassadas pela União a Estados e Municípios na execução de programas de infraestrutura em áreas de reforma agrária no Brasil?

1.3 OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS

O trabalho tem por objetivo avaliar o desempenho de implementação das transferências voluntárias voltadas à execução de programas de infraestrutura em Estados e Municípios no interior do Brasil, nas áreas de reforma agrária destinadas à agricultura familiar. Para tanto, têm-se como objetivos específicos:

- a) identificar os programas de transferências voluntárias destinados à execução de obras de infraestrutura em áreas de reforma agrária;
- b) analisar a situação das propostas de convênio em cada fase de implementação, conforme classificações pré-estabelecidas pelo SICONV (Apêndice A);
- c) construir índices de desempenho para avaliação da implementação, execução e temporalidade dos convênios formalizados;
- d) identificar e mensurar as causas de insucesso na implementação dos convênios.

Entender o comportamento dos programas e das entidades envolvidas nos instrumentos de transferências voluntárias é fundamental para o aprimoramento das políticas públicas. Com efeito, no estudo das políticas públicas, a avaliação de programas tende a fortalecer a Administração Pública ao oferecer subsídios confiáveis para o melhoramento contínuo de processos e tomada de decisão (TREVISAN; BELLEN, 2008).

1.4 JUSTIFICATIVAS DA INVESTIGAÇÃO

A pesquisa justifica-se do ponto de vista teórico ao preencher lacuna existente na avaliação de desempenho da implementação das transferências voluntárias, relacionada à sua eficácia e eficiência. As prestações de contas e avaliações políticas dos programas focam essencialmente no desempenho orçamentário dos instrumentos, verificando se aquilo que foi repassado ao

conveniente⁵ foi efetivamente aplicado ao término da vigência do instrumento. Porém, existe uma série de fatores que influenciam o desempenho das transferências e que vão além da verificação de contas ao final do processo. Avaliadores devem examinar valores, resultados esperados e efeitos colaterais negativos que indicam o sucesso ou fracasso de uma política ou programa (HENRY, 2001). A partir desta compreensão, torna-se possível prever eventuais falhas de procedimento, possibilitando uma adequada gestão de riscos na formalização e na execução de novos instrumentos.

A delimitação temporal da pesquisa entre os anos de 2012 a 2015 justifica-se pelos seguintes motivos: este período engloba o PPA de ciclo completo mais recente, possibilitando uma avaliação objetiva quanto ao planejamento que fora estabelecido naquela peça orçamentária; ao longo deste período, permaneceu em vigor uma única regulamentação para a execução das transferências, a saber, a Portaria Interministerial nº 507/2011, de 24 de novembro de 2011, que esteve em vigor entre os dias 01/01/2012 a 02/01/2017. Com a mudança de regulamentação, alteram-se os parâmetros de comparação da execução dos instrumentos, por isto, o período em análise considera a abrangência de um único regulamento.

O foco da pesquisa em programas destinados à agricultura familiar na reforma agrária justifica-se pelos seguintes motivos: i) o impacto significativo que as transferências voluntárias causam em Municípios menores⁶, com capacidade reduzida de investimento (MOUTINHO; KNISS; MACCARI, 2013), caso da maior parte dos Municípios que compõem a zona rural brasileira; ii) a abrangência nacional de atendimento dos programas e a disponibilização de aderência em todos os anos do PPA 2012-2015 (BRASIL, 2018c); e, iii) a natureza relevante das obras trabalhadas nesses programas, essencial à viabilização de política pública em estágio de implementação (INCRA, 2018).

⁵ Entende-se por conveniente o órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, ou consórcio público, com o qual o INCRA pactua a execução de convênios.

⁶ A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece limites mínimos e máximos para contrapartida de Municípios de acordo com o tamanho da população. Os Municípios menores englobam aqueles até 50.000 habitantes.

1.5 CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA

A maior parte das pesquisas realizadas no âmbito das transferências voluntárias tende a focar na fase de celebração dos instrumentos (conforme evidências apresentadas adiante), investigando a influência das motivações político partidárias no momento da destinação dos recursos, pelo caráter discricionário das transferências. Já as avaliações que são realizadas no âmbito da própria Administração Pública tendem a focar apenas no desempenho orçamentário dos instrumentos, ou seja, se o orçamento previsto foi executado, independente dos problemas operacionais porventura existentes ao longo do processo. Porém, ao olhar para o quadro completo, é possível perceber que nem todo o instrumento formalizado, com recursos assegurados, vem a se consumir em uma obra concluída ou serviço realizado. Nem todo o instrumento formalizado é executado nas condições ideais de projeto, extrapolando prazos ótimos de execução. Nem todas as prestações de contas aprovadas correspondem a uma obra ou serviço realizado, uma vez que a simples devolução de recursos, nos termos da lei, ainda que não haja consumação física da execução, é suficiente para aprovar as contas de uma transferência.

Neste sentido, a contribuição teórica do trabalho consiste na ampliação do espectro de avaliação das políticas implementadas, por meio da definição de indicadores de desempenho que considerem, além das questões financeiras e orçamentárias, outros fatores com influência direta na consumação dos objetivos dos programas, como é o caso dos prazos de ideais de realização e as causas de insucesso dos instrumentos. Apesar de haver uma percepção indireta de que as obras executadas mediante transferências voluntárias tendem a levar muito tempo para serem concluídas, chegando a extrapolar prazos estabelecidos no PPA, não se encontram estudos no Brasil que avaliem a eficiência da execução dessas obras, especialmente em relação ao prazo ideal de projeto.

Como contribuição empírica, o trabalho introduz a identificação de padrões de comportamento que expõem fragilidades dos programas ao longo da fase de execução das transferências (fase esta que se inicia com a formalização dos instrumentos e vai até sua conclusão, marcada pela aprovação ou reprovação da prestação de contas), de forma a auxiliar na compreensão de sucessos e fracassos dos programas, para melhorias das políticas públicas. Este comportamento é

evidenciado por meio da análise de desempenho de implementação, execução e temporalidade, uma vez que desempenho versa justamente sobre comportamentos intencionais, sejam eles individuais ou organizacionais (DOOREN; BOUCKAERT; HALLIGAN, 2015).

Como contribuição à sociedade, o trabalho apresenta resultados que podem ser utilizados tanto no controle social das obras que utilizam recursos públicos de transferências voluntárias como em subsídio ao planejamento e à gestão governamental de futuras transferências em diversas esferas de governo. A compreensão do desempenho das transferências voluntárias pode subsidiar a Administração na construção de uma matriz de riscos que possa fornecer uma melhor gestão de processos, potencializando a efetividade das políticas públicas.

Como contribuição ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma e Reforma Agrária (INCRA), além daquelas aqui já descritas, julga-se que a produção de um relatório com os resultados produzidos pela pesquisa pode conceder uma visão mais ampla quanto à eficiência e efetividade das políticas públicas sob responsabilidade da instituição. Os índices construídos conferem uma compreensão mais ampla e objetiva do desempenho de implementação das transferências voluntárias. Ao conhecer as principais causas de insucesso dos convênios e como elas incidem no âmbito geral, é possível antecipar soluções e mitigar problemas, de forma a aperfeiçoar e qualificar os resultados desejados.

O trabalho possui aderência ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Políticas Públicas da Universidade Tecnológica Federal do Paraná na linha de Planejamento e Políticas Públicas, projeto de pesquisa Políticas Públicas em Perspectiva, Análises e Processos, ao analisar e discutir os processos das políticas públicas voltadas à implantação e recuperação de obras de infraestrutura na reforma agrária brasileira, mediante transferências voluntárias da União a Estados e Municípios. O trabalho possui aderência ao programa de estudos do Mestrado em Administração Autárquica da Escola Superior de Comunicação, Administração e Turismo do Instituto Politécnico de Bragança ao interagir com as problemáticas da governação local na execução das políticas públicas e avaliar os fatores que impulsionam e limitam o processo de implementação das obras de infraestrutura em Municípios.

1.6 DELIMITAÇÃO DO TEMA

O trabalho tem por delimitação o estudo das transferências voluntárias da União a Estados e Municípios brasileiros por ocasião da celebração de convênios em programas divulgados pelo INCRA no período compreendido entre os anos de 2012 a 2015, aplicado na avaliação do desempenho de implementação das transferências voluntárias destinadas à execução de obras de infraestrutura em assentamentos da reforma agrária.

1.7 ESTRUTURA GERAL DA DISSERTAÇÃO

Além deste capítulo introdutório, o trabalho encontra-se estruturado em mais cinco capítulos. O capítulo dois apresenta a revisão de literatura da pesquisa, em três seções, onde se exploram as transferências voluntárias no contexto das finanças públicas (contendo abordagens sobre análise bibliométrica do tema transferências voluntárias, federalismo, federalismo fiscal, transferências intergovernamentais, conceito de transferências voluntárias e suas correspondentes modalidades de operação, gestão das transferências voluntárias e principais conclusões das pesquisas delimitadas na análise bibliométrica), reforma agrária, programas de infraestrutura, avaliação de programas e políticas públicas. O capítulo três introduz a metodologia da pesquisa, organizada em duas seções: caracterização da pesquisa e delineamento metodológico. No capítulo quatro são apresentados e discutidos os resultados, em três seções. A primeira introduz a análise da situação das transferências voluntárias e a avaliação da implementação e execução. A segunda apresenta a avaliação de temporalidade dos convênios formalizados, contendo abordagens de análise da vigência dos convênios, e avaliação dos prazos de execução do projeto e obra. A terceira seção aborda a identificação das causas de insucesso dos convênios, sob três perspectivas: anulação dos convênios, obras não concluídas ou reprovadas e dificuldades relatadas pelo conveniente no ato de prestação de contas. Por fim, o capítulo cinco finaliza com as conclusões, limitações do estudo e futuras linhas de investigação.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NO CONTEXTO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

2.1.1 Análise bibliométrica da produção científica sobre transferências voluntárias

Antes de iniciar com a discussão propriamente dita do marco teórico das transferências, julga-se pertinente responder de maneira preliminar à seguinte inquietação: o que tem sido produzido cientificamente a respeito do tema? Assim, esta seção apresenta a análise bibliométrica realizada para verificação do atual estágio de produção científica relacionada às transferências voluntárias no Brasil. Pretende-se desta forma conhecer o estado da arte do que tem sido investigado, os resultados obtidos e as áreas que carecem de maior avaliação.

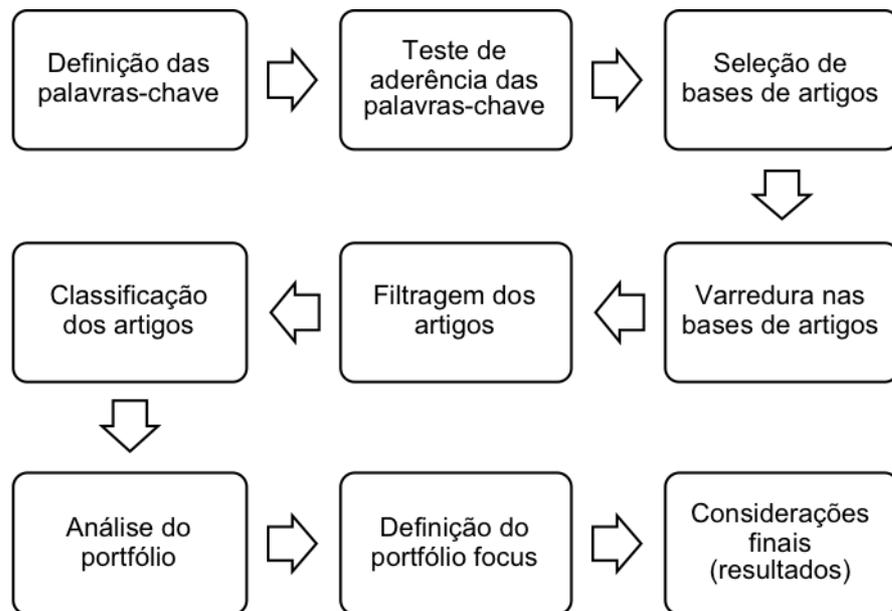
A análise bibliométrica é um recurso que visa mensurar a produção científica de forma quantitativa, evidenciando parâmetros e variáveis de um conjunto de publicações a partir da exploração de bases de dados (GOMES, SCARPIN, 2012; RUTHES, SILVA, 2015). Desta forma, a contribuição na utilização deste método consiste na identificação dos avanços científicos no campo das transferências voluntárias da União, por meio do levantamento do *status* do conhecimento produzido e publicado pela academia, evidenciando principais focos de investigação e lacunas existentes que ainda podem ser exploradas.

O procedimento adotado para a análise bibliométrica baseou-se no modelo conhecido como *ProKnow-C* ou *Knowledge Development Process – Constructivist* (RUTHES, SILVA, 2015; ROSA *et al.*, 2015). A Figura 1 apresenta o passo a passo desenvolvido neste modelo.

Apesar do conceito transferências voluntárias ser uma designação particular do federalismo fiscal estabelecido no Brasil, a definição das palavras-chave levou em consideração a possibilidade de existirem publicações em periódicos internacionais, escritas em inglês e espanhol. Assim, adotaram-se inicialmente as seguintes palavras-chave na pesquisa: (i) transferências voluntárias; (ii) transferência voluntária; (iii) transferencias voluntarias; (iv) transferencia voluntaria e (v) *voluntary transfers*.

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

Figura 1 – Processo de análise bibliométrica



Fonte: Ruthes e Silva (2015).

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

Quadro 1 – Resultados de pesquisa das palavras-chave

(continua)

Portal de pesquisa	Palavra-chave	Resultados encontrados
Periódicos Capes	transferências voluntárias	49
	transferência voluntária	16
	transferencias voluntarias	47
	transferencia voluntaria	16
	"voluntary transfers"	887
	"voluntary transfers" AND "Brazil"	48

Quadro 1 – Resultados de pesquisa das palavras-chave

(conclusão)

Portal de pesquisa	Palavra-chave	Resultados encontrados
Biblioteca do Conhecimento <i>Online</i>	transferências voluntárias	162
	transferência voluntária	62
	transferencias voluntarias	70
	transferencia voluntaria	56
	"voluntary transfers"	2.910
	"voluntary transfers"AND "Brazil"	581

Fonte: Elaboração própria (2019).

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

Os resultados apresentados no Portal Periódico Capes e Biblioteca do Conhecimento *Online* permitiram identificar as bases de dados que apresentaram maior ordem de relevância para a pesquisa e aquelas que apresentaram mais publicações sobre o assunto. A partir desta identificação, realizou-se uma nova varredura de publicações nas bases selecionadas, com resultados expressos no Quadro 2.

Quadro 2 – Varredura nas principais bases de dados.

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

Fonte: Elaboração própria (2019).

Definido o portfólio bruto da pesquisa, a próxima etapa consistiu na filtragem das publicações, com o auxílio do *software Mendeley Desktop v. 1.19.3*, para onde

foram exportados os resultados encontrados nas etapas anteriores. A filtragem foi realizada de modo a eliminar a duplicidade de material, que poderia estar replicado em bases distintas, ou mesmo até na mesma base, por combinações diversas das palavras-chave, ou ainda por diferenças de grafia.

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

Quadro 3 – Portfólio de análise

(continua)

Autor e ano	Tipo de publicação	Título
Araújo, Santos Filho e Gomes (2015)	Artigo	Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos e consequências sobre os Municípios alagoanos no período 2000-10
Bijos (2018)	Artigo	Repensando as transferências voluntárias pela perspectiva dos atores e das instituições locais
Bijos (2013)	Dissertação de Mestrado	Federalismo, instituições políticas e relações intergovernamentais: um estudo sobre os elementos determinantes das transferências voluntárias da União para os Municípios do Estado de Minas Gerais
Bugarin e Marciniuk (2017)	Artigo	<i>Strategic partisan transfers in a fiscal federation: evidence from a new brazilian database</i>
Castro (2016)	Artigo	Vinculações de recursos e efeitos sobre a flexibilidade orçamentária do município
Ciribeli, Miquelito e Massardi (2015)	Artigo	Transferências públicas de recursos: um estudo sobre o protecionismo partidário da União (PT) e do Estado de Minas Gerais (PSDB)
Demarchi <i>et al.</i> (2016)	Artigo	Captação de recursos pelo sistema SICONV - avaliação dos entraves encontrados em Municípios de pequeno porte
Ferreira (2006)	Tese de Doutoramento	Eleições e política fiscal: o papel das transferências voluntárias intergovernamentais, da competência administrativa e do endividamento nos ciclos político-orçamentários
Ferreira e Bugarin (2007)	Artigo	Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro
Gallo (2013)	Artigo	Território, política e infraestruturas: a influência do Governo Federal na política urbana dos Municípios brasileiros
Gerent (2014)	Dissertação de Mestrado	Modelo de estrutura para o trabalho com projetos no âmbito do sistema de gestão de convênios e contratos de repasse - SICONV: um estudo nas Secretarias do Estado de Santa Catarina
Goldbaum e Pedrozo Junior (2018)	Artigo	A prestação de contas das entidades privadas sem fins lucrativos em parcerias com a União (2008 a 2014)
Gomes e Scarpin (2012)	Artigo	Estudo bibliométrico acerca das transferências intergovernamentais publicadas no período de 2001 a 2008
Ignarra (2014)	Dissertação de Mestrado	Monitoramento de recursos de transferências voluntárias na esfera municipal
Lima <i>et al.</i> (2017)	Artigo	Gerenciamento de projetos: um modelo de monitoramento e controle de projetos públicos executados com recursos de transferências voluntárias

Quadro 3 – Portfólio de análise

(conclusão)

Autor e ano	Tipo de publicação	Título
Moutinho (2016)	Artigo	Transferências voluntárias da União para Municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional
Moutinho e Kniess (2017)	Artigo	Transferências voluntárias da União para Municípios brasileiros: identificação de correlação entre variáveis
Moutinho, Kniess e Maccari (2013)	Artigo	A influência da gestão de projetos na estratégia de transferências voluntárias de recursos da União para Municípios Brasileiros: o caso de uma prefeitura de médio porte
Pantoja e Pereira (2018)	Artigo	Transferências voluntárias da União para os Municípios brasileiros: uma análise da execução dos recursos nas políticas do setor de resíduos sólidos
Pelegri (2013)	Artigo	A Lei de Responsabilidade Fiscal e suas implicações nas esferas municipais
Puttomatti (2013)	Dissertação de Mestrado	Capital político e transferências voluntárias no Estado de São Paulo
Quintao e Carneiro (2015)	Artigo	A tomada de contas especial como instrumento de controle e responsabilização
Rosalin e Gallo (2018)	Artigo	A relevância das transferências de recursos aos Municípios na federação brasileira
Salinas (2008)	Dissertação de Mestrado	Avaliação legislativa no Brasil: um estudo de caso sobre as normas de controle das transferências voluntárias de recursos públicos para entidades do terceiro setor
Santos (2012)	Artigo	Descentralização e autonomia municipal: uma análise das transformações institucionais no federalismo brasileiro
Soares e Melo (2016)	Artigo	Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos Municípios brasileiros
Teixeira, Matias e Mascarenhas (2017)	Artigo	O esporte olímpico no Brasil: recursos financeiros disponibilizados para Olimpíadas Londres 2012

Fonte: Elaboração própria (2019).

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

1. Qual o papel das transferências voluntárias na publicação?
2. Qual o nível de aderência da publicação com o tema transferências voluntárias?
3. O estudo responde conclusivamente à pergunta de investigação ou apresenta apenas considerações gerais sobre o assunto?
4. Em que fase do processo de transferência está focada a publicação?

Para cada pergunta foi estabelecida uma padronização de resposta, trazendo uniformidade à interpretação dos resultados. A descrição dos significados encontra-se no Quadro 04.

Quadro 4 – Classificação de respostas para avaliação do conteúdo de publicações

Pergunta	Tipo de resposta	Descrição	Significado
1	1	Central	Quando o tema transferências voluntárias consistir no cerne da investigação.
	2	Periférico	Quando as transferências voluntárias não forem o elemento principal de pesquisa ao longo da argumentação.
2	1	Forte	Quando o texto desenvolvido for bastante pertinente à proposta desta investigação.
	2	Mediano	Quando existirem alguns elementos que podem ajudar na discussão da pesquisa.
	3	Fraco	Quando aparecem elementos pontuais, pouco aproveitados para a discussão.
	4	Irrelevante	Quando a publicação não contribui com o tema, possuindo apenas pequenas menções sobre transferências voluntárias.
3	1	Sim	Quando o estudo responde conclusivamente à pergunta de investigação, de forma objetiva.
	2	Não	Quando a argumentação não responde conclusivamente à pergunta de investigação, ou apresenta apenas considerações gerais sobre a temática.
4	1	Liberação	Quando a publicação discorre sobre a fase de celebração dos instrumentos de transferências voluntárias.
	2	Execução	Quando a publicação aborda a fase operacional de execução das transferências voluntárias.
	3	Prestação de contas	Quando a abordagem estiver voltada à prestação de contas dos instrumentos.

Fonte: Elaboração própria (2019).

No que se referiu à qualificação das publicações, foram adotados os critérios definidos por Ruthes e Silva (2015). Na pergunta que abordava a fase do processo de transferência, cabe destacar que um estudo pode contemplar simultaneamente mais de uma resposta. Os resultados obtidos encontram-se ilustrados no Quadro 5.

Quadro 5 – Resultados por perguntas de avaliação

Pergunta		Nº de publicações	%
1 – Qual o papel as transferências voluntárias na publicação?	Central	14	66,7%
	Periférico	7	33,3%
2 – Qual o nível de aderência da publicação com o tema transferências voluntárias da União?	Forte	12	57,1%
	Mediano	1	4,8%
	Fraco	4	19,0%
	Irrelevante	4	19,0%
3 – A publicação responde conclusivamente à pergunta de investigação?	Sim	11	52,4%
	Não	10	47,6%
4 – Que fase do processo de transferência é focada no estudo?	Celebração	18	85,7%
	Execução	4	19,0%
	Prestação de contas	2	9,5%

Fonte: Elaboração própria (2019).

No que diz respeito às palavras-chave utilizadas nos trabalhos, foram encontradas 70 referências distintas em um total de 98 termos mencionados em 25 trabalhos⁷, o que corresponde a uma média de 3,9 palavras-chave por trabalho. Os

⁷ Nem todos os trabalhos do Quadro 03 contém palavras-chave, por isto 25 trabalhos.

Quadro 6 – Frequência de artigos por periódico e classificação

Item	Revista	ISSN	Qualis ⁸	Quartil ⁹	Nº de artigos	Incidência (%)
1	Revista de Administração Pública	0034-7612	A2	Q3	4	19,0%
2	Administração Pública e Gestão Social	2175-5787	B1 (*)	-	2	9,5%
3	Revista de Gestão de Projetos	2236-0972	B2 (*)	-	2	9,5%
4	BASE – Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos	1984-8196	B1	-	1	4,8%
5	Cadernos Gestão Pública e Cidadania	2236-5710	B2 (*)	-	1	4,8%
6	Desenvolvimento em Questão	2237-6453	B2 (*)	-	1	4,8%
7	Geo UERJ ¹⁰	1415-7543	-	-	1	4,8%
8	<i>Journal of Applied Economics</i>	1514-0326	A2 (*)	Q2	1	4,8%
9	Revista Brasileira de Economia	0034-7140	A2 (*)	Q4	1	4,8%
10	Revista Brasileira de Ciências do Esporte	2179-3255	B1 (*)	Q4	1	4,8%
11	Revista Controle	1980-086X	B4	-	1	4,8%
12	Revista da Universidade Vale do Rio Verde	1517-0276	B3	-	1	4,8%
13	Revista de Administração, Sociedade e Inovação	2447-8156	B3	-	1	4,8%
14	Revista de Geografia e Ordenamento do Território	2182-1267	B1 (*)	-	1	4,8%
15	Revista Ibero-Americana de Estratégia	2176-0756	B2	-	1	4,8%
16	Sociedade & Natureza	1982-4513	A1	-	1	4,8%

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

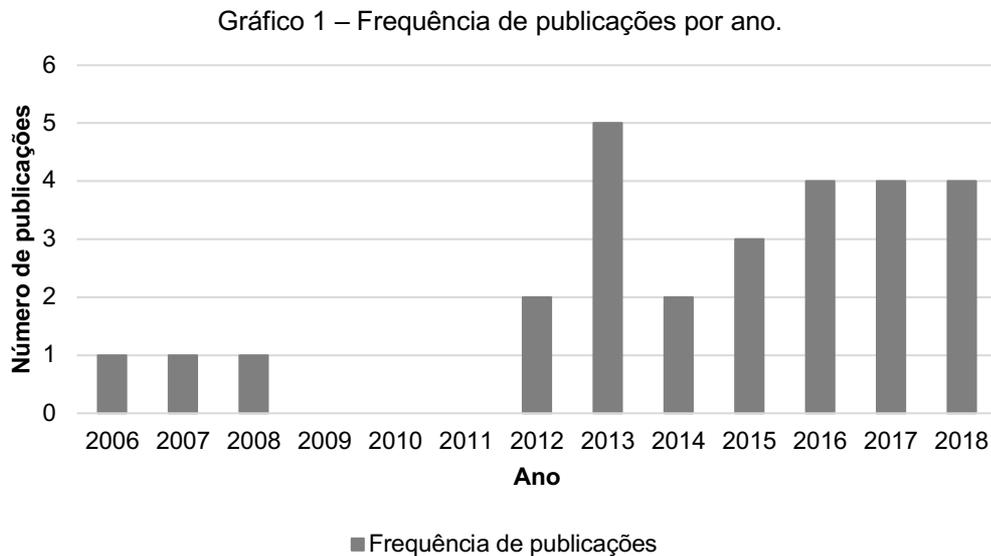
Fonte: Elaboração própria (2019).

A próxima avaliação abordou a distribuição temporal das publicações. Esta avaliação consistiu em identificar como evoluiu a produção científica que versa sobre as transferências voluntárias no Brasil ao longo dos anos. Foi possível notar que o tema transferências voluntárias envolve uma temática de discussão recente, sendo que a maior parte das publicações estiveram concentradas nos últimos sete anos. Os resultados obtidos constam no Gráfico 1.

⁸ O Qualis-Periódicos é um sistema utilizado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) para classificar a produção científica dos programas de pós-graduação no que se refere aos artigos publicados em periódicos científicos. A classificação contendo os indicativos de qualidade possui os estratos A1, A2, B1, B2, B3, B4, B5 e C, sendo o A1 o estrato com maior qualidade e o estrato C com peso zero. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/index.xhtml>.

⁹ Classificação estabelecida pelo *Scimago Institutions Rankings*, disponível em <https://www.scimagojr.com>.

¹⁰ Classificação Qualis não disponível para a data da publicação no triênio 2010-2012.



Fonte: Elaboração própria (2019).

Vistos os resultados preliminares da análise bibliométrica, as próximas seções discutem sobre a origem e contextualização do tema transferências voluntárias no campo das finanças públicas. Na seção 2.1.7 o trabalho retorna com a discussão dos resultados da análise bibliométrica, apresentando as principais conclusões das pesquisas que constam no portfólio de análise do Quadro 3.

2.1.2 Federalismo, origem e manifestação no contexto brasileiro

O Brasil tem adotado o regime de federação como forma de Estado desde a proclamação da república, em 1891 (SOARES, 2011). Sua principal diferença em relação ao Estado unitário consiste na forma como se apresenta a distribuição da autoridade política entre o governo central e os governos subnacionais. No Estado federativo, diferentes níveis de governo podem ter autoridade sobre a mesma população e território enquanto, no Estado unitário, apenas o governo central tem autoridade política própria, ou seja, a autoridade política dos governos locais no Estado unitário é derivada de uma delegação do governo central (ARRETCHE, 2002). O regime de federação busca juntar as vantagens da autonomia política de um governo local com aquelas decorrentes de um governo central (CARVALHO FILHO, 2015).

O primeiro país a adotar o federalismo como forma de governo foi os Estados Unidos, após a libertação das colônias do domínio britânico. Ocorre que, enquanto no caso americano o federalismo foi estabelecido a partir de um movimento centrípeto agregador de uma confederação, pela união de colônias independentes em um único Estado, no Brasil o federalismo tomou forma em um movimento de desagregação centrípeta, a partir da divisão de um regime unitário monárquico em estados regionais (CARVALHO FILHO, 2015; CATARINO, ABRAHAM, 2018). Este traço formativo mantém marcas importantes na manifestação do federalismo tal qual ele se apresenta hoje nos dois países, especialmente no que se refere a maior autonomia que assumem os membros da federação americana em comparação aos membros da federação brasileira (CATARINO; ABRAHAM, 2018).

Além dos traços incorporados na origem do federalismo no país, é oportuno lembrar que ao longo de sua história, o Brasil passou por longos períodos de ditadura, o que também deixou marcas na organização do Estado, pela alta concentração de poder no governo central. De acordo com Arretche (2002, p. 28), “durante o regime militar, as relações intergovernamentais do Estado brasileiro eram na prática muito mais próximas às formas que caracterizam um Estado unitário que às aquelas que caracterizam as federações.” Assim, após o fim do regime ditatorial, a constituição teve por objetivo reestruturar o Estado brasileiro por meio da restauração de suas bases democráticas, federativas e redistributivas, em contraste com as experiências passadas (SOARES; MELO, 2016).

Uma figura fundamental no federalismo é o sistema de repartição de competências, pois nele se dimensiona o poder político dos entes da federação (CARVALHO FILHO, 2015). As competências podem distribuir-se de forma privativa ou concorrente entre os entes. Cabe destacar que a composição atual da federação brasileira engloba a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, todos dotados de autonomia, nos termos do artigo 18 da Constituição Federal de 1988. Para Carvalho Filho (2015, p. 7), esta autonomia pode ser compreendida da seguinte forma:

Autonomia, no seu sentido técnico-político, significa ter a entidade integrante da federação capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração. No primeiro caso, a entidade pode criar seu diploma constitutivo; no segundo, pode organizar seu governo e eleger seus dirigentes; no terceiro, pode ela organizar seus próprios serviços. (CARVALHO FILHO, 2015, p. 7).

O princípio orientador para a repartição de competências é o princípio da predominância de interesses, onde à União cabem as matérias de predominante interesse nacional, aos Estados as de interesse regional e aos Municípios as de interesse local (SOARES, 2011). Na Constituição Federal de 1988, a repartição de competências encontra-se diversificada nos seguintes domínios: competência exclusiva da União; competência legislativa privativa da União; competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios; competência de legislação concorrente da União, Estados e Distrito Federal; competência não vedada a Estados; competência de Municípios e competência do Distrito Federal. A grande novidade trazida nesta constituição foi a promoção dos Municípios ao *status* de ente da federação, atribuindo-lhe receitas próprias, maior participação no mecanismo compensatório da receita federal e poder de auto-organização mediante elaboração de lei orgânica (CARVALHO FILHO, 2015; SOARES, 2011; SOARES, MELO, 2016).

Outra característica importante no regime de federação encontra-se na manifestação de vontade dos Estados membros nas decisões nacionais, mediante representação no Senado (ARRETCHE, 2002; CARVALHO FILHO, 2015). No contexto que se figura, o poder legislativo do Estado é exercido pelo Congresso Nacional, mediante a composição de duas casas deliberativas: 1) Câmara dos Deputados, composta por representantes do povo eleitos pelo sistema proporcional em cada Estado membro e no Distrito Federal; 2) Senado Federal, composto por representantes dos Estados membros e do Distrito Federal, eleitos pelo povo no sistema majoritário, sendo que cada Estado é representado por três senadores, com mandatos de oito anos.

Uma dimensão de interesse especialmente particular para este estudo envolve o conjunto de relações econômicas e financeiras entre os diferentes níveis de governo, o qual no regime da federação, se manifesta por meio do federalismo fiscal (BIJOS, 2018). Este é o tema abordado na seção seguinte.

2.1.3 Federalismo fiscal

O federalismo fiscal “[...] diz respeito à divisão das funções do setor público financeiro entre os diferentes níveis de governo.” (CATARINO; ABRAHAM, 2018, p. 192). Este tema ganhou destaque em meados do século passado, na discussão

sobre as vantagens da descentralização fiscal nos Estados Unidos (SOARES; MELO, 2016), tendo maior notoriedade trabalhos publicados por Richard A. Musgrave, Charles M. Tiebout e Wallace E. Oates. Na teoria da descentralização, uma das principais suposições é que os governos locais e os consumidores conhecem melhor suas preferências e necessidades, desta forma, eles tomariam melhores decisões do que o governo central na implementação de políticas públicas (OATES, 2008). O desafio do federalismo fiscal seria alcançar eficiência no gasto público e maximização do bem-estar social por meio de critérios científicos de análise econômica, potencializando aquilo que os diferentes níveis de governo podem fazer de melhor em cada uma de suas esferas de competência.

No trabalho de Tiebout (1956) discute-se como os consumidores se comportam a partir do padrão de serviço que é fornecido pelo governo local. O autor conclui que, em um ambiente onde os consumidores finais têm mobilidade total, os mesmos tendem a se mover para locais onde o governo melhor lhes ofereça serviços pelas receitas despendidas, como ocorre em uma economia de mercado. Neste sentido, entende-se que os tributos e gastos públicos descentralizados seriam mais eficientes, porque promoveriam a concorrência entre os governos locais para a satisfação dos eleitores (SOARES; MELO, 2016).

Na visão de Musgrave (1971), os principais ingredientes do federalismo fiscal podem ser resumidos em quatro princípios. O primeiro seria o princípio da reciprocidade, onde se entende que os diversos bens sociais devem ser providos para os níveis local, regional ou nacional, a depender da amplitude de sua incidência no benefício espacial, de modo a permitir que a provisão seja decidida e o custo seja suportado pelos residentes da área específica em que os benefícios se acumulam. O segundo envolve o princípio da redistribuição centralizada, onde ajustes na distribuição de renda devem ser de responsabilidade da política central, pois é somente lá que tais medidas podem ser conduzidas de forma eficaz, sem causar perdas severas de eficiência. O terceiro é o princípio da equalização fiscal, ou seja, na ausência de uma política de distribuição individual adequada, a autoridade central deve assegurar algum grau de equalização fiscal entre as comunidades pobres e ricas. Por fim, o quarto e último ingrediente envolve o princípio dos bens de mérito Federal, onde o governo central pode desejar incentivar o fornecimento de certos bens fornecidos localmente, seja porque envolvem um transbordamento de

benefícios nacionais ou porque são considerados de mérito especial do ponto de vista nacional, com subsídios correspondentes ao instrumento apropriado para esse fim.

O trabalho de Oates (1972) reforça o papel da descentralização no federalismo fiscal, fundamentando-se no argumento econômico tradicional, o qual sustenta que uma alocação mais eficiente de recursos no setor público promete maiores ganhos potenciais de bem-estar social. No teorema da descentralização de Oates (1972), parte-se do pressuposto básico de que, se não há vantagens sobre os custos associadas à provisão central (economia de escala), então, um padrão descentralizado de produtos públicos que reflitam diferentes gostos entre as jurisdições aumentará o bem-estar da população (ou ao menos igualará) quando comparados a uma série de produtos uniformizados distribuídos em todas as jurisdições. Para Oates (2008) os benefícios da descentralização fiscal independem da mobilidade dos consumidores entre diferentes limites de jurisdição.

Além das formulações tradicionais do federalismo fiscal, existem outras perspectivas teóricas trabalhadas mais recentemente, as quais vêm sendo chamadas por alguns autores como a segunda geração do federalismo fiscal (OATES, 2008; QIAN, WEINGAST, 1997; WEINGAST, 2014). Para tais autores, a primeira geração da teoria econômica assume que os políticos agem naturalmente de forma a prover os bens públicos e preservar o mercado, ignorando as motivações que existem por trás do seu comportamento (QIAN; WEINGAST, 1997). A primeira geração também ignoraria o problema de como os sistemas federais permanecem estáveis, dados os incentivos das autoridades dos diferentes níveis para trair suas regras (WEINGAST, 2014). A segunda geração introduz algumas suposições básicas sobre o comportamento dos agentes públicos e especifica com mais cuidado o sistema de instituições políticas, oferecendo uma visão enriquecida dos ganhos e perdas que envolvem a coordenação das decisões públicas das autoridades locais e a resposta dos resultados às preferências locais em um governo multinível (OATES, 2008).

Em relação ao papel que o Estado desempenha na economia, existem três funções básicas que associam-se ao federalismo fiscal: i) função de estabilização; ii) função de distribuição; e iii) função de alocação (PEREIRA, 2012). A função de estabilização relaciona-se com o equilíbrio macroeconômico, onde as políticas fiscal

e monetária concentram esforços para manter um nível elevado de utilização de recursos e um valor estável para a moeda. A função de distribuição se relaciona com a necessidade de correções de desigualdades na forma como se dá a distribuição de renda. Por fim, a função de alocação está associada ao fornecimento de bens e serviços que não são oferecidos adequadamente pelo mercado.

As funções fiscais de estabilização, distribuição e alocação podem ser colocadas em prática pelo governo sob diferentes formas (CATARINO, ABRAHAM, 2018; SILVA, 2005). A primeira delas poderia ser caracterizada como uma plena centralização, onde as funções fiscais são exercidas única e exclusivamente por um governo central e unitário. A segunda se manifestaria no outro extremo, ou seja, na plena descentralização, onde, em teoria, os governos locais exerceriam a plenitude das competências fiscais. A terceira forma, de cunho intermediário, seria a forma federativa, que combina competências centralizadas e descentralizadas em um modelo onde as responsabilidades fiscais encontram-se compartilhadas nos diferentes níveis de governo e suas respectivas unidades federativas (CATARINO, ABRAHAM, 2018; SILVA, 2005).

O federalismo fiscal tem assumido diferentes formas entre os Estados. Mesmo ao considerar o contexto de um único Estado, é possível perceber que o nível de centralização ou descentralização posto em prática pelo federalismo fiscal não é estático, significando que o mesmo pode variar tanto na dimensão espacial, em diferentes lugares, quanto na dimensão temporal, em diferentes épocas (BIJOS, 2018). A seguir, apresenta-se a manifestação do federalismo fiscal no Brasil, conforme estudo conduzido por Catarino e Abraham (2018, p. 192):

No Brasil, este federalismo fiscal se consubstancia na distribuição constitucional da partilha de recursos patrimoniais e das competências financeiras e tributárias para legislar, fiscalizar e cobrar recursos, assim como a redistribuição de receitas entre os entes federados, no sentido de conferir a cada ente condições para realizar suas respectivas atribuições públicas, igualmente estabelecidas na Carta Constitucional. (CATARINO; ABRAHAM, 2018, p. 192).

Ao final da década de 1980, com o fim do regime ditatorial, houve um movimento claro no Brasil no sentido da descentralização, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, fortalecendo a capacidade arrecadadora dos Municípios, tanto em termos de arrecadação própria quanto a nível das transferências intergovernamentais (BIJOS, 2018; DEMARCHI *et al.*, 2016;

MOUTINHO, KNISS, 2017; SOARES, MELO, 2016). Porém, em meados da década de 1990, começou um novo movimento pendular na direção oposta, por meio da reconcentração de receitas sob controle exclusivo da União (MOUTINHO, KNISS, 2017; SOARES, MELO, 2016). Como consequência, o governo federal acabou por reforçar o seu papel de grande agente arrecadador entre os entes federativos (ARRETCHE, 2005).

O fato de o governo central deter sob sua alçada as principais fontes de arrecadação do setor público, enquanto os Municípios recebem cada vez mais atribuições e responsabilidades de execução, evidencia um claro desequilíbrio financeiro vertical para o governo local, caracterizado pelo desequilíbrio das contas públicas pela diferença entre receitas e despesas. Regiões menos favorecidas economicamente também tendem a sofrer com o desequilíbrio financeiro horizontal, caracterizado pela incapacidade do governo local aumentar suas receitas próprias face suas obrigações. O tratamento desses desequilíbrios pode ser realizado mediante as transferências intergovernamentais ou empréstimos pelas regiões deficitárias, ou até mesmo uma combinação entre essas duas soluções (TERMINASSIAN, 1997).

2.1.4 Transferências intergovernamentais

As transferências intergovernamentais encontram-se situadas no campo de estudo do federalismo fiscal (PANTOJA; PEREIRA, 2018). De acordo com Terminassian (1997), o desenho das transferências intergovernamentais é um dos aspectos mais complexos do federalismo fiscal, com experiências distintas em vários países. Porém, seria possível agrupá-las em dois grandes grupos principais: repartição de receitas e concessões (*grants*). No caso da repartição de receitas, existe uma redistribuição dos valores recolhidos em impostos e taxas entre os diversos níveis de governo, a partir de regulamentações estabelecidas em atos normativos (constituição, leis, decretos, etc.), com finalidade compensatória ou redistributiva (SILVA, 2005). No caso das concessões, as unidades transferidoras detêm autonomia para decidir o montante e os requisitos necessários ao credenciamento para o repasse de recursos (SILVA, 2005). As concessões podem estar a serviço de propósitos gerais, que seria o caso das transferências

incondicionais com finalidade de tratar desequilíbrios financeiros verticais e horizontais, ou a serviço de propósitos específicos, onde as transferências têm condições mais ou menos rigorosas relativamente à utilização dos fundos ou ao desempenho alcançado no programa financiado por meio das transferências (TERMINASSIAN, 1997).

A utilização das transferências por concessões é controversa. De acordo com Oates (2008), estudos revelam que, apesar das transferências por concessões ocuparem um papel legítimo a desempenhar em um sistema financeiro federal, em muitos casos há uma manipulação perversa desses recursos. Para alguns autores, a utilização deste instrumento pode promover irresponsabilidade financeira e instabilidade macroeconômica, especialmente quando entes subnacionais se acomodam em uma situação de dependência financeira do governo central, a espera do saneamento de suas finanças (OATES, 2008). Outra desvirtuação na utilização desses recursos é percebida no direcionamento proposital de recursos em períodos eleitorais para aliados políticos (BUGARIN; MARCINIUK, 2017). O grande consenso é que a utilização das transferências carece de uma boa regulação, de forma que as mesmas tornem-se mais eficazes para o alcance de objetivos legítimos e menos sujeitas a manipulações (OATES, 2008).

Ao olhar para o contexto brasileiro, verifica-se que as finanças públicas municipais contam basicamente com duas grandes fontes principais em termos de composição de receitas: i) receitas provenientes de arrecadação própria; e ii) receitas provenientes das transferências intergovernamentais (BIJOS, 2018). As receitas provenientes de arrecadação própria consistem em impostos estabelecidos nos limites de sua competência tributária, taxas relacionadas à prestações de serviços, contribuições econômicas, sociais e de melhoria, receitas patrimoniais, receitas provenientes da administração da dívida ativa e alienação de bens (BIJOS, 2018; SOARES, MELO, 2016). Já as transferências intergovernamentais podem ser subdivididas em cinco grandes categorias: (i) transferências constitucionais; (ii) transferências legais; (iii) transferências diretas ao Sistema Único de Saúde (SUS); (iv) transferências diretas ao cidadão; e (v) transferências voluntárias (LIMA *et al.*, 2017; MOUTINHO, 2016; MOUTINHO, KNISS, 2017; SOARES, MELO, 2016). As quatro primeiras categorias tratam de repasses obrigatórios, com cotas pré-determinadas em dispositivos normativos, sejam eles constitucionais ou legais. A

última categoria se refere a repasses de competência discricionária do governo central, com é o caso das transferências por concessões.

No Brasil existe uma forte dependência dos Municípios quanto aos repasses provenientes das transferências intergovernamentais. Em comparação com o poder tributário de outros entes da federação, os Municípios contribuem muito pouco no total das receitas arrecadadas. Estudo conduzido por Almeida (2005) demonstra que a participação dos Municípios no total das receitas arrecadadas pelo governo entre os anos 1988 a 2000 teve uma oscilação média que variou, entre limites mínimo e máximo, de 2,7 % a 5,5 %, enquanto os estados apresentaram uma variação de 26,6 % a 31,1 % e o governo central uma variação de 63,4 % a 68,1 %. Em termos exclusivos do orçamento municipal, o estudo conduzido por Ferreira e Bugarin (2007) indica que, na média, menos de 25 % da receita total dos Municípios são provenientes de arrecadação tributária própria. Este cenário não corresponde ao cenário ideal do federalismo fiscal tradicional, onde muitos economistas enfatizam a importância de uma dependência básica de receitas próprias como uma fonte de autonomia e disciplina fiscal para níveis descentralizados de governo (OATES, 2008).

Além da forte dependência das receitas provenientes de transferências intergovernamentais, os Municípios apresentam pouca margem de manobra na gestão orçamental. Os avanços introduzidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal¹¹ (LRF) no ano 2000 em termos de comprometimento com o equilíbrio das contas públicas e publicidade de informações resultaram em uma série de exigências. O equilíbrio das contas públicas passa pelo cumprimento de metas de resultado entre receitas e despesas, com limites e condições para renúncia de receita e geração de despesas com pessoal, seguridade, dívida, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição de restos a pagar. No mesmo sentido da imposição de limites gerenciais alinham-se as vinculações obrigatórias de recursos orçamentários por outras exigências constitucionais e legais, com cotas de repasse pré-fixadas, como as despesas vinculadas à educação, saúde, fundo de assistência social, fundo de meio ambiente e repasse ao legislativo municipal (CASTRO, 2016). O elevado grau de comprometimento das receitas municipais com despesas obrigatórias tem por

¹¹ Lei Complementar nº 101/2000, de 4 de maio de 2000.

efeito colateral elevar a dependência das transferências voluntárias para a realização de investimentos.

2.1.5 Transferências voluntárias

A definição clássica de transferências voluntárias encontra-se instituída no artigo 25 da LRF (CIRIBELI, MIQUELITO, MASSARDI, 2015; MOUTINHO, 2016), onde, entre outras palavras, conceitua-se que as mesmas consistem na descentralização de recursos correntes ou de capital, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou destinada ao SUS (BRASIL, 2000). Percebe-se que o legislador fez questão de ressaltar a distinção existente entre as transferências voluntárias e as outras espécies de transferências intergovernamentais, notadamente as constitucionais, as legais e as destinadas ao SUS. Cabe destacar que as transferências voluntárias ocorrem por iniciativa própria do governo central, a partir de seu campo de ação discricionário (MOUTINHO, KNISS, 2017; SOARES, MELO, 2016).

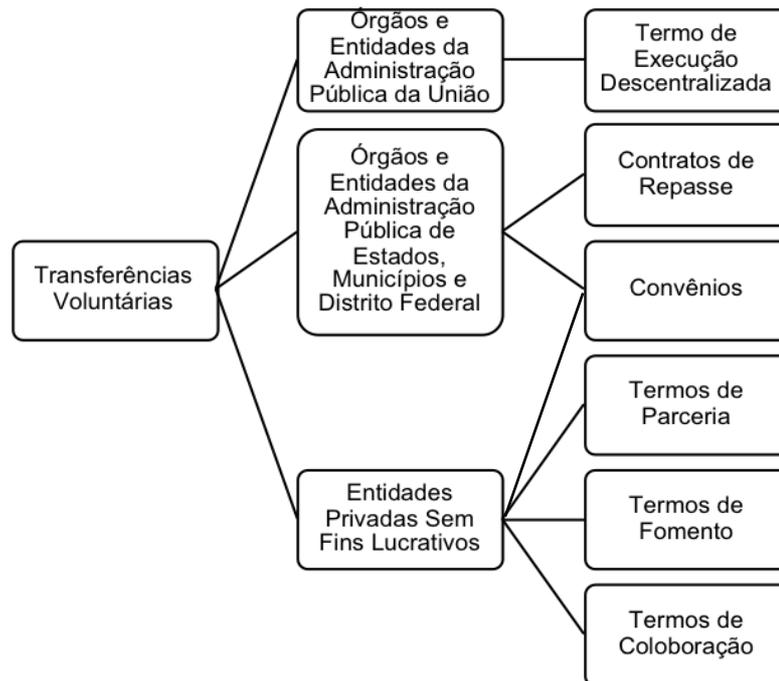
Outra definição que introduz um pouco mais de detalhes no conceito de transferências voluntárias é utilizada pelo Tribunal de Contas da União, conforme segue.

Entende-se por transferências voluntárias os recursos financeiros repassados pela União a Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades privadas sem fins lucrativos, em decorrência da celebração de convênios, contratos de repasse, termos de parceria, termos de colaboração e termos de fomento, para a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e que não se origine de determinação constitucional ou legal, ou destine-se ao Sistema Único de Saúde (SUS). (BRASIL, 2016b, p. 9).

Nesta definição, surgem duas questões de suma importância na operacionalização das transferências, que são: 1) a quem elas se destinam; e 2) quais são as suas modalidades. No que se refere a sua destinação, apresenta-se a delimitação das instituições que potencialmente podem candidatar-se ao recebimento de recursos, que são os demais entes da federação (Estados, Municípios e Distrito Federal) e as entidades privadas sem fins lucrativos. No que se refere à materialização do ato, apresentam-se as diversas modalidades de operação, cada qual com suas normas e regras específicas de funcionamento, dentre as quais destacam-se os convênios, os contratos de repasse, os termos de

parceria, os termos de colaboração e os termos de fomento. O Decreto nº 6.170/2007, de 25 de julho de 2007, acrescenta ainda mais um elemento, que é a transferência destinada a outros órgãos e entidades da própria União, por meio do Termo de Execução Descentralizada. Desta forma, apresenta-se na Figura 3 a caracterização das transferências voluntárias a partir de seus eventuais destinatários e correspondentes modalidades.

Figura 3 – Destinatários e modalidades



Fonte: Elaboração própria (2019).

As transferências destinadas às entidades privadas sem fins lucrativos não são objeto de detalhamento nesta pesquisa, por não fazerem parte do escopo de investigação. Registre-se, porém, os dispositivos legais complementares que as regulam, para o caso de eventual consulta, a saber: Lei nº 9.790/1999, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (além de instituir e disciplinar o Termo de Parceria); e a Lei nº 13.019/2014, de 31 de julho de 2014, que trata do regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil, conhecido como o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

2.1.6 Gestão das transferências voluntárias

Conforme visto até agora, as transferências voluntárias processadas mediante convênios visam à execução de programas de governo que envolva a realização de projetos, atividades, serviços, aquisição de bens e eventos de interesse recíproco. Nesta configuração, tem-se por um lado a Administração Pública Federal, como responsável pela apresentação de programas de governo que tenha por interesse executar mediante as transferências voluntárias (BRASIL, 2016b). Por outro lado, apresentam-se os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, Distrital ou Municipal, como responsáveis pela apresentação de propostas que envolvam a execução de projetos, atividades, serviços e aquisição de bens, devidamente alinhadas ao programa de governo publicado pela Administração Pública Federal (MOUTINHO; KNISS; MACCARI, 2013).

A definição e execução dos programas de governo na Administração Pública Federal passa por três peças fundamentais definidas na Constituição Federal de 1988, que são o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). De forma sucinta, o PPA tem por objetivo estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para as despesas relativas aos programas de duração continuada, para um horizonte de médio prazo, ao longo de 4 anos. É a partir do PPA que ações são organizadas em programas, de forma a atender os anseios da sociedade (PATRICIO NETTO *et al.*, 2010). A LDO tem periodicidade anual e deve, dentre outras coisas, estabelecer as metas e prioridades, incluindo as despesas de capital, para o exercício financeiro subsequente, orientar a elaboração da LOA e dispor sobre alterações na legislação tributária. A LOA por sua vez estabelece o orçamento do exercício financeiro, provendo os recursos necessários à execução das ações constantes na LDO. É possível observar que essas peças são complementares entre si e devem atuar de forma articulada, em perfeita harmonia (PANTOJA; PEREIRA, 2018).

As determinações constitucionais estabelecidas para o PPA, LDO e LOA, juntamente com as regulamentações definidas na LRF, são referências para um modelo atual de modernização do planejamento e da gestão governamental, a partir da integração entre plano e orçamento (PATRICIO NETTO *et al.*, 2010). Neste

modelo, o planejamento é colocado como parte fundamental do processo, devendo reconhecer o atendimento às necessidades do cidadão como o objetivo final a ser alcançado (LIMA *et al.*, 2017). Planejamento e orçamento operam como instrumentos legítimos de definição e articulação de políticas e programas da Administração Pública, dando eficácia a direitos previstos em lei (JACOB, 2013). Apesar desta concepção de planejamento estar vinculada aos princípios do *new public management*, a burocracia permanece com influência relevante no desempenho das tarefas, uma vez que a gestão permanece subordinada a uma série de ritos legais e normativos existentes, que muitas vezes atuam como fatores limitantes na esfera de ação.

Os programas com disponibilidade de operação mediante transferências voluntárias devem ser divulgados pela Administração Pública Federal no SICONV em até sessenta dias após a sanção¹² da LOA. Quando publicado, o programa deve fornecer o máximo de detalhes possível de forma a auxiliar os interessados na avaliação das necessidades locais, ou seja, se a adesão ao programa seria uma alternativa interessante para implementação da política, indicando objetivos, exigências, padrões, critérios, procedimentos, etc. Os programas acabam por atuar como instrumentos de integração das políticas públicas entre as diversas esferas de governo (LOPES, 2016).

Apesar da publicação dos programas ser em tese apenas uma possibilidade (ao considerar o princípio da oportunidade e conveniência, que se renova a cada ciclo orçamentário), existe certa previsibilidade quanto à sua divulgação, uma vez que os mesmos se vinculam com projetos e atividades estabelecidos pelo PPA. Neste contexto, a LDO fornece o detalhamento das regras para operação das transferências, fixando faixas de valores mínimos e máximos que devem ser exigidos como contrapartida e a LOA indica a provisão orçamentária que será colocada à disposição para o exercício financeiro.

A gestão das transferências é realizada no SICONV, que consiste em um sistema informatizado de competência do Governo Federal, onde devem constar todas fases de operação das transferências voluntárias, desde sua proposição até sua conclusão (GOLDBAUM; PEDROZO JUNIOR, 2018). Em termos gerais, dois fatores se destacam na utilização deste sistema. O primeiro envolve a transparência

¹² Ato do Poder Executivo pelo qual um projeto aprovado pelo Poder Legislativo é transformado em lei.

e controle na gestão dos instrumentos, com acesso privilegiado aos órgãos de controle em todas as fases do processo, bem como o acesso livre permitido a qualquer cidadão para consultas públicas pela internet. O segundo diz respeito à padronização de procedimentos entre as diversas entidades da Administração Pública, sejam elas da esfera federal, estadual ou municipal.

2.1.7 Principais estudos sobre transferências voluntárias

A principal convergência dos trabalhos que fizeram parte do portfólio final de estudo (Quadro 3) da análise bibliométrica está relacionada com a fase de formalização dos instrumentos e liberação de recursos, com várias investigações relacionadas à influência política e eleitoral na gestão das transferências (BIJOS, 2013; BIJOS, 2018; BUGARIN, MARCINIUK, 2017; CIRIBELI, MIQUELITO, MASSARDI, 2015; DEMARCHI *et al.*, 2016; FERREIRA, 2006; FERREIRA, BUGARIN, 2007; MOUTINHO, 2016; MOUTINHO, KNISS, 2017; PUTTOMATTI, 2013; SOARES, MELO, 2016).

As primeiras investigações de Ferreira (2006) e Ferreira e Bugarin (2007) propõem uma extensão ao modelo de Rogoff (1990), conhecido como ciclo político-orçamentário, com a finalidade de explorar os efeitos das transferências voluntárias sobre o equilíbrio fiscal e eleitoral dos Municípios. Os resultados obtidos mostram que as transferências politicamente motivadas podem anular o principal aspecto positivo do ciclo político-orçamentário proposto por Rogoff (1990), onde se afirma que os eleitores tendem à seleção de políticos com maior competência administrativa em razão de suas percepções macroeconômicas nos períodos pré-eleitorais. Isto significa que os eleitores podem vir a escolher um candidato de menor competência administrativa, desde que apoiado pelo governo central, na expectativa de que o adicional de transferências eventualmente recebido pelo apoio governamental suprirá suas deficiências.

No mesmo viés eleitoral, as comprovações de que os recursos das transferências voluntárias tendem a privilegiar Municípios politicamente alinhados com o governo central e de que existe um acréscimo evidente de recursos nas liberações ocorridas em ciclos eleitorais estão presentes nos estudos conduzidos por Puttomatti (2013), Ciribeli, Miquelito e Massardi (2015), Soares e Melo (2016), Bugarin e Marciniuk (2017) e Moutinho e Kniess (2017). Cabe destacar que o estudo

conduzido por Bugarin e Marciniuk (2017) confirma as hipóteses de transferências partidárias estratégicas e ciclos bienais de transferências dos trabalhos anteriores, ao utilizar uma base de dados com maior precisão na caracterização das transferências discricionárias, a qual foi disponibilizada pelo Governo Federal brasileiro no ano de 2015.

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

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

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

Pelegri (2013) destaca que um passo importante dado em direção à evolução da Administração Pública de um modelo patrimonialista e burocrático para um modelo gerencial foi dado pela LRF, que instituiu a responsabilidade na gestão fiscal por meio da prevenção de riscos e correção de desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas, além de ações planejadas e transparentes, com

garantia de equilíbrio nas contas. Parte das exigências estabelecidas normativamente para que as transferências voluntárias possam ser recebidas pelos proponentes estão contidas na LRF.

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

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

Outra linha de pesquisa diz respeito à taxa de inadimplência das transferências voluntárias repassadas às entidades privadas sem fins lucrativos. De acordo com Goldbaum e Pedrozo Junior (2018), a probabilidade da ocorrência de inadimplência no dever de prestar contas é maior para as entidades privadas sem fins lucrativos do que para Estados, Municípios e empresas públicas. Tal fato reforçaria a hipótese teórica de falhas voluntárias nas entidades privadas sem fins lucrativos, em sintonia com a Teoria das Três Falhas que consta no trabalho de Steinberg (2006).

2.2 REFORMA AGRÁRIA E PROGRAMAS DE INFRAESTRUTURA

As políticas públicas existem para aliviar inquietações pessoais e da sociedade (DYE, 2011). Ou ainda, na definição de Gelinski e Seibel (2008, p. 228), “as políticas públicas são ações governamentais dirigidas a resolver determinadas necessidades públicas.” Inquietações e necessidades públicas são fatores que movem a reforma agrária no Brasil. A política agrícola, fundiária e de reforma agrária consta estabelecida na Constituição Federal de 1988 e tem por fim orientar a atuação do governo junto a problemas, carências e tensões do meio rural. A política de reforma agrária envolve um conjunto de medidas destinadas a uma melhor distribuição de terra, trabalhadas por meio de modificações no regime de sua posse e uso, com vistas ao cumprimento dos princípios de justiça social e aumento de produtividade (BRASIL, 1964). O órgão responsável pela execução da política de reforma agrária no Brasil é o INCRA, nos termos do Decreto-Lei nº 1.110/1970, de 9 de julho de 1970.

Existem diversos programas na política de reforma agrária destinados ao desenvolvimento regional. A criação de assentamentos¹³ por si só gera uma série de demandas e expectativas relacionadas à execução de políticas voltadas à viabilização de infraestruturas (HEREDIA *et al.*, 2005). Dentre eles, destacam-se os créditos voltados à instalação das famílias no campo e produção agropecuária, assistência técnica, educação, fomento à agroindustrialização e os programas de infraestrutura, que são voltados à execução de obras de acesso e locomoção (estradas, pontes, etc.), saneamento e energia elétrica (INCRA, 2018). Apesar de não haver consenso no meio acadêmico quanto à execução da política de reforma agrária, diversos autores defendem a mesma como fator de desenvolvimento regional, com mudanças nas dinâmicas sociais e econômicas dos Municípios e regiões de instalação dos assentamentos (FERREIRA NETO *et al.*, 2017; MATTEI, 2017).

Em continuidade à exposição anterior, os programas de infraestrutura são destinados à implantação ou recuperação de obras de engenharia essenciais à subsistência e desenvolvimento no meio rural, como é o caso das estradas vicinais, dos sistemas de abastecimento de água e da eletrificação rural. No planejamento do

¹³ Na definição do INCRA (2019), assentamento pode ser entendido como o conjunto de pequenas propriedades rurais, independentes entre si, criado a partir do loteamento de um imóvel rural maior.

PPA 2012-2015, os programas de infraestrutura estiveram vinculados a um programa maior, de identificação 2066 – reforma agrária e ordenamento da estrutura fundiária, ação 8396 – implantação e recuperação de infraestrutura básica em projetos de assentamento. No que se refere às execuções intermediadas por meio de transferências voluntárias, os programas são subdivididos de acordo com a estrutura administrativa do INCRA nos Estados. Para acesso e visualização dos mesmos no SICONV é necessário indicar o código do órgão, de número 22201, e pesquisar pelos programas que contenham o termo “INFRA-ESTRUTURA BÁSICA” no objeto, seguido pela identificação da respectiva Superintendência Regional do INCRA.

A estrutura administrativa do INCRA nos Estados (Figura 4) distribui-se por 30 Superintendências Regionais (SR), as quais abrangem todo o território nacional.

Figura 4 – Atuação do INCRA nos Estados



Fonte: INCRA (2019). Disponível em <http://www.incra.gov.br/>

A estrutura descentralizada de divulgação dos programas foi planejada de forma a facilitar o recebimento e análise de propostas nas respectivas jurisdições. Via de regra, cada Superintendência tem apenas um programa de infraestrutura vinculado a si no SICONV. Exceção ao ano de 2014, onde cada Superintendência teve dois programas distintos publicados, em função de um chamamento público nacional, com regras particulares para aquele ciclo anual. No total, o período que compreende o PPA 2012-2015 teve 150 programas de infraestrutura regulares publicados. Além dos programas regulares, existem outros programas que foram trabalhados no período com o intuito de resolver demandas pontuais, fruto de negociações políticas. Tais programas não farão parte do escopo desta pesquisa, por seu caráter excepcional.

2.3 AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS E POLÍTICAS PÚBLICAS

2.3.1 Conceito e objetivos da avaliação

O estudo das políticas públicas envolve a compreensão do que os governos fazem, por que eles fazem, como eles fazem e que diferença isto faz (DYE, 2011). Isto significa que as políticas públicas não podem ser consideradas como objeto de uma ação única e pontual, mas de um processo dinâmico conduzido por múltiplas fases, cada qual com seus objetivos próprios e funções específicas a desempenhar. No modelo conhecido como ciclo da política pública, são destacados alguns desses momentos, para fins analíticos. Diferentes autores identificam diferentes etapas para o ciclo político, porém, aquelas de maior consenso podem ser definidas como: identificação do problema e definição da agenda, formulação das medidas de política e legitimação da decisão, implementação e avaliação (ARAÚJO, RODRIGUES, 2017; SOUZA, 2006). No presente estudo será dada ênfase à última fase do ciclo político, definida como avaliação.

De acordo com Costa e Castanhar (2003, p. 972), o conceito mais comumente utilizado para avaliação pode ser expresso como:

[...] exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos. (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 972).

Outra definição, com enfoque mais abrangente, é apresentada por Vedung (2009), onde a avaliação pode ser entendida como o processo que distingue o que tem valor e o que não tem valor, aquilo que é precioso e aquilo que é inútil. Já para Faria (2005, p. 97), a visão clássica de avaliação pode ser conceituada por três aspectos distintos:

[...] a) atividade destinada a aquilatar os resultados de um curso de ação cujo ciclo de vida se encerra; b) a fornecer elementos para o desenho de novas intervenções ou para o aprimoramento de políticas e programas e curso; e c) como parte da prestação de contas e da responsabilização dos agentes estatais, ou seja, como elemento central da *accountability*. (FARIA, 2005, p. 97).

Na perspectiva futura, a avaliação busca oferecer elementos que conduzam agentes a escolhas seguras para a evolução de programas, projetos e políticas, ou ainda a uma mudança de planos, a partir de informações produzidas em eventos realizados ou eventos em andamento. Na perspectiva presente, a avaliação envolve um processo analítico que visa discriminar e interpretar resultados, de forma a caracterizar objetivos pré-estabelecidos e objetivos alcançados. No mesmo sentido, Frey (2000) entende que a avaliação é o momento em que os programas implementados devem ser analisados quanto a seus impactos efetivos, a partir da indagação dos déficits de efetividade e dos efeitos colaterais indesejados, para previsão de consequências em ações futuras.

A avaliação de políticas públicas teve uma expansão acentuada entre as décadas de 1980 e 1990, tendo por objetivo primordial a reforma do Estado, que privilegiava dois propósitos básicos: uma perspectiva de contenção de gastos públicos, com melhorias de eficiência e produtividade e a reavaliação da pertinência das instituições do governo (FARIA, 2005). Nesse modelo, influenciado pelo gerencialismo público e pela necessidade de ajuste fiscal, a eficiência torna-se o objetivo principal da política pública (SOUZA, 2006). Para Lopes (2016), as peças orçamentárias que funcionam ao mesmo tempo como ferramentas de planejamento, gestão e transparência dos gastos públicos, acabam privilegiando o monitoramento das execuções orçamentárias das ações em detrimento de uma avaliação do programa como um todo. Porém, a avaliação política não pode ficar restrita ao desempenho orçamentário da ação, uma vez que isto limita as possibilidades de

melhoramentos ao focar em apenas um dos aspectos do processo. Sobre este aspecto, Souza (2003, p. 17) apresenta as seguintes considerações:

Precisamos, então, avançar para a chamada segunda geração, que deve seguir na direção do desenvolvimento de tipologias analíticas, e concentrar esforços no sentido de identificar as variáveis que causam impactos sobre os resultados das políticas públicas. Essa trajetória vai da dicotomia de analisar sucessos ou fracassos das políticas públicas para um estágio onde se enfatiza o melhor entendimento dos resultados. (SOUZA, 2003, p. 17).

Para Kraft e Furlong (2010), a coleta e interpretação de informações, de forma a esclarecer causas e efeitos dos problemas públicos, é um dos aspectos mais importantes da análise política. O desafio é realizar uma classificação correta de informações em razão da diversidade de interesses envolvidos. Rocha (2010) explica que o conjunto de métodos usados para a avaliação de programas pode envolver a análise dos dados fornecidos pela Administração Pública e por sistemas de informação, além da coleção e análise de medidas de desempenho. Neste contexto, a avaliação das transferências voluntárias pode explorar variáveis que causem impactos sobre os resultados, a partir dos dados de implementação dos programas disponibilizados no SICONV, onde processam-se as principais informações de gestão das transferências.

2.3.2 Avaliação e medição de desempenho

A coleta de informações brutas dos programas deve conduzir à identificação de padrões de comportamento dos programas, destacando eventuais fragilidades e potencialidades das ações. Esta identificação pode ser processada por meio da análise de desempenho, a qual na concepção de Radnor e Barnes (2007), pode ser conceituada por meio de três atividades principais: medição, relato e gerenciamento. Neste aspecto concordam Costa e Castanhar (2003), na compreensão de que o processo de avaliação política caracteriza-se como uma maneira de mensurar o desempenho de programas, resultando na necessidade de definição de medidas para a aferição dos resultados. Tão somente deve ser definido o que se quer medir, como medir e qual a referência será utilizada para valoração do resultado, para posterior relato e utilização no gerenciamento. Para Sanderson (2001), o desempenho é analisado em diferentes níveis, por meios diversos. Por exemplo, em

termos de saídas, utilizam-se sistemas de medidas e indicadores de desempenho; em termos de sistemas e processos gerais, a análise é realizada por inspeções e auditorias de qualidade; já em termos de desempenho de contrato, a análise processa-se por meio do monitoramento de normas.

Em termos técnicos, a medição de desempenho consiste na valoração da quantidade ou qualidade de entradas, saídas, resultados e níveis de atividade de um evento ou processo (MIZRAHI, 2017). Para Dooren, Bouckaert e Halligan (2015), a medição de desempenho envolve um processo com cinco passos: priorização do que precisa ser medido, seleção de indicadores, coleta de dados, análise de resultados e relato das descobertas. Na gestão pública, a medição de desempenho precisa ser pesquisada e adaptada de acordo com o seu contexto (AKIM; MERGULHÃO, 2015), uma vez que não existe uma única fórmula que possa ser replicada em toda e qualquer situação. De fato, existe um claro desacordo em termos de fundamentação metodológica e orientação prática da pesquisa de avaliação, com dezenas de abordagens distintas (VEDUNG, 2009). Por isto, é necessário definir com clareza o objeto de avaliação, para escolha apropriada do método de investigação, interpretação e publicação de resultados.

2.3.3 Indicadores para avaliação de programas

O uso de indicadores para avaliação de programas é útil para os agentes políticos e instituições. A simplicidade dos resultados expressos por indicadores permite uma análise objetiva de cenários, desde que bem compreendidos seus significados. Se bem empregados, os indicadores podem enriquecer a interpretação da realidade e auxiliar a análise e implementação de políticas (JANUZZI, 2002). Regra geral, a medição de desempenho no setor público é concebida por meio da formulação de indicadores (DOOREN; BOUCKAERT; HALLIGAN, 2015). A formulação de indicadores pode ser trabalhada nos mais diversos contextos, variando de acordo com a cultura da organização e do que se pretende medir. Os indicadores, quando formulados, devem obedecer certos princípios, como: serem sensíveis a mudanças; estarem precisamente definidos; serem compreensíveis aos leitores; devem estar documentados; devem ser relevantes; devem ser oportunos;

devem ser factíveis; devem estar em consonância com os processos e as predefinições dos dados (DOOREN; BOUCKAERT; HALLIGAN, 2015).

Os critérios mais comuns de avaliação destacam a efetividade, eficiência, equidade e viabilidade política (KRAFT; FURLONG, 2010). No trabalho de Costa e Castanhar (2003) são apresentadas algumas dessas definições, dentre outras de notória utilização, extraídas do manual do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), conforme especificação a seguir:

eficiência – termo originado nas ciências econômicas que significa a menor relação custo/benefício possível para o alcance dos objetivos estabelecidos no programa;

eficácia – medida do grau em que o programa atinge os seus objetivos e metas;

impacto (ou efetividade) – indica se o projeto tem efeitos (positivos) no ambiente externo em que interveio, em termos técnicos, econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais;

sustentabilidade – mede a capacidade de continuidade dos efeitos benéficos alcançados através do programa social, após seu término;

análise custo-efetividade – similar à ideia de custo de oportunidade e ao conceito de pertinência; é feita a comparação de formas alternativas da ação social para a obtenção de determinados impactos, para ser selecionada aquela atividade/projeto que atenda os objetivos com o menor custo;

satisfação do beneficiário – avalia a atitude do usuário em relação à qualidade do atendimento que está obtendo do programa;

equidade – procura avaliar o grau em que os benefícios de um programa estão sendo distribuídos de maneira justa e compatível com as necessidades do usuário. (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 973).

Na seção de apresentação de resultados e discussão, são propostos alguns indicadores para a medição da eficácia dos programas.

3 METODOLOGIA

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

A pesquisa classifica-se como uma pesquisa aplicada quanto a sua natureza, pois visa apresentar resultados úteis para a solução de problemas aplicados (STRAPASSON; MAGALHÃES; CUSTÓDIO, 2013). Do ponto de vista dos métodos, classifica-se como uma pesquisa bibliográfica e documental, a qual é alicerçada em publicações existentes (GIL, 2008). Em relação à forma de coleta de dados, trata-se de uma pesquisa quantitativa-descritiva (MARCONI; LAKATOS, 2003), aplicada para delineamento e análise de dados dos programas de infraestrutura. No que diz respeito aos seus objetivos, a pesquisa caracteriza-se como exploratória, pois visa apresentar uma visão geral acerca de determinado fato novo (GIL, 2008). O Quadro 7 apresenta a delimitação do estudo.

Quadro 7 – Delimitação do estudo

(continua)

Tópico	Descrição	
Tema	Transferências voluntárias da União destinadas à execução de obras de infraestrutura em assentamentos da reforma agrária: avaliação do desempenho de implementação das políticas públicas.	
Título	Avaliação das transferências voluntárias da União em programas de infraestrutura da reforma agrária brasileira.	
Objetivos	Objetivo geral	
	Descrição	Forma de atingimento
	Avaliar o desempenho de implementação das transferências voluntárias voltadas à execução de programas de infraestrutura em Estados e Municípios no interior do Brasil.	Pesquisa documental e bibliográfica. Análise quantitativa e descritiva.
	Objetivos específicos	
	Descrição	Forma de atingimento
	Identificar os programas de transferências voluntárias destinados à execução de obras de infraestrutura em áreas de reforma agrária.	Pesquisa documental.
	Analisar a situação das propostas de convênio em cada fase de implementação, de acordo com as classificações pré-estabelecidas pelo SICONV.	Pesquisa documental.
Construir índices de desempenho para avaliação da implementação, execução e temporalidade das transferências voluntárias.	Análise quantitativa dos índices elaborados pelo autor.	
Identificar e mensurar as causas de insucesso na implementação dos convênios.	Pesquisa documental. Análise quantitativa e descritiva.	
Pergunta de investigação	Qual o desempenho de implementação das transferências voluntárias repassadas pela União a Estados e Municípios na execução de programas de infraestrutura em áreas de reforma agrária no Brasil?	
Teorias centrais	Federalismo fiscal e avaliação de políticas públicas	

Quadro 7 – Delimitação do estudo

(conclusão)

Tópico	Descrição
População	<ul style="list-style-type: none"> • Para delimitação das transferências voluntárias da União: 150 programas de infraestrutura. • Para avaliação do desempenho de implementação das transferências voluntárias: 3.708 propostas apresentadas e 321 convênios assinados. • Para avaliação do desempenho de execução das transferências voluntárias: 321 convênios assinados.
Unidade de análise	<ul style="list-style-type: none"> • Para avaliação das causas de anulação dos convênios: 53 convênios anulados. • Para avaliação da temporalidade dos instrumentos: 268 convênios assinados. • Para avaliação da temporalidade dos projetos de engenharia: 168 convênios assinados. • Para avaliação da temporalidade de conclusão das obras: 128 convênios assinados. • Para avaliação das causas de não execução ou reprovação das obras conveniadas: 46 convênios assinados. • Para avaliação das dificuldades relatadas pelo conveniente na execução dos instrumentos: 175 convênios assinados.
Categoria de análise	<ul style="list-style-type: none"> • Desempenho de implementação das transferências voluntárias. • Desempenho de execução das transferências voluntárias. • Temporalidade dos instrumentos. • Causas de anulação dos convênios. • Causas de não execução ou reprovação das obras conveniadas. • Dificuldades relatadas pelo conveniente na execução dos instrumentos.
Variáveis consideradas	<ul style="list-style-type: none"> • Número de propostas apresentadas por programa; • Número de convênios assinados; • Número de convênios anulados; • Número de prestações de contas aprovadas; • Número de obras não concluídas; • Número de convênios não vigentes; • Valor total do convênio assinado; • Valor total do convênio com obra concluída e aprovada; • Valor total do convênio com prestação de contas reprovada; • Valor total do convênio em situação de inadimplência; • Valor total do convênio anulado; • Prazo realizado de vigência; • Previsão inicial de vigência; • Prazo de execução da obra previsto no projeto de engenharia; • Prorrogação de ofício; • Prorrogação via aditivo; • Prazo real de conclusão da obra; • Termo de convênio; • Termo aditivo; • Termo de prorrogação de ofício; • Número de anulações por problemas técnicos de projeto; • Número de anulações motivadas por contingenciamento financeiro; • Número de anulações motivadas por inadimplência financeira do proponente; • Número de anulações não informadas; • Número de anulações motivadas por outros motivos; • Número de convênios malsucedidos com falhas de fiscalização; • Número de convênios malsucedidos com falhas executivas; • Número de convênios malsucedidos com falhas na liberação de recursos; • Número de convênios malsucedidos com falhas não informadas; • Número de convênios malsucedidos com problemas técnicos de projeto; • Número de convênios com dificuldades de atraso no repasse; • Número de convênios com dificuldades nas condições climáticas; • Número de convênios com dificuldades logísticas; • Número de convênios com dificuldades causadas por problemas de ordem técnica e operacional; • Número de convênios sem dificuldades informadas pelo conveniente.
Recorte temporal	2012 a 2015

Fonte: Elaboração própria (2019).

3.2 DELINEAMENTO METODOLÓGICO

Para a avaliação das transferências voluntárias foi realizado um recorte nos programas de infraestrutura divulgados pelo INCRA no PPA 2012-2015, por meio de uma pesquisa documental aplicada na Rede SICONV. Neste recorte foram identificados 150 programas de publicação regular (BRASIL, 2018c). Os resultados encontram-se descritos no Apêndice B. A delimitação dos programas de infraestrutura justifica-se pelas seguintes razões: a execução de obras de infraestrutura é uma política que transcende diferentes vertentes políticas, podendo ser implementada em conjunto com qualquer esfera de governo, seja ela Federal, Estadual ou Municipal; não existem estudos publicados que apresentem uma avaliação de desempenho da implementação desses programas ao longo da execução, mas tão somente avaliações orçamentárias nos atos de celebração e prestação de contas; os programas de infraestrutura apresentaram disponibilidade orçamentária de execução em todos os anos do período de estudo, oferecendo boas possibilidades de aportes extraordinários de recursos em Municípios de baixa arrecadação.

A seguir, foram obtidos extratos detalhados de todas as propostas cadastradas em cada um dos programas (BRASIL, 2018a). O levantamento das características de execução das transferências foi realizado por etapas, de acordo com a complexidade de acesso às informações do sistema. Inicialmente, foram extraídos dados básicos de implementação das transferências, por meio de quatro variáveis, conforme Quadro 8.

Quadro 8 – Variáveis de implementação

Variável	Descrição	Unidade
n1	Número de propostas apresentadas por programa	unidade
n2	Número de convênios assinados	unidade
n3	Número de convênios anulados	unidade
n4	Número de prestações de contas aprovadas	unidade

Fonte: Elaboração própria (2019).

Os dados de interesse da pesquisa foram agrupados em categorias semelhantes, a partir da classificação estabelecida no campo situação das propostas¹⁴ (conforme Apêndice A), o qual revelou o enquadramento da fase de

¹⁴ A situação das propostas é um campo padronizado pelo SICONV que revela o *status* do instrumento, ou seja, qual fase de implementação o mesmo se encontra.

implementação naquele momento. Basicamente, as fases de implementação das transferências voluntárias poderiam ser divididas em três grandes grupos, que são a fase de apresentação de propostas, a fase de execução do instrumento e a fase de prestação de contas. A fase de apresentação de propostas é a etapa que antecede a formalização do instrumento, onde se verificam a oportunidade e conveniência do acordo e os pré-requisitos de celebração. A fase de execução compreende o período de vigência do instrumento e tem como marcos a assinatura do termo de convênio e a publicação de extrato no Diário Oficial da União. A fase de prestação de contas se inicia ao término da vigência do instrumento ou após a conclusão do objeto, o que ocorrer primeiro, e serve para avaliação da regularidade de aplicação dos recursos, bem como do cumprimento do objeto.

Após o processamento dos dados mencionados no passo anterior, foram estabelecidos índices e parâmetros comparativos para uma avaliação objetiva de desempenho geral dos programas, sob as óticas de formalização, anulação e conclusão dos instrumentos, mediante a aprovação das contas. Para aferição do desempenho geral de implementação desses convênios foram propostos três indicadores, conforme Quadro 9 a seguir. Os índices forneceram um panorama macro de desempenho dos programas a nível regional e nacional.

Quadro 9 – Índices de desempenho geral de implementação

Indicador	Definição	Unidade	Fórmula
IM_PROPOST	Índice de propostas transformadas em convênios: mede a relação entre o total de convênios assinados e o total de propostas apresentadas por programa.	%	$\frac{\sum n2}{\sum n1} 100$
IM_ANULADO	Índice de convênios anulados: mede a relação entre o total de convênios anulados e o total de convênios assinados. Nota: Os convênios anulados são aqueles que são encerrados antes da execução física ou orçamentária.	%	$\frac{\sum n3}{\sum n2} 100$
IM_PREAPRO	Índice de prestações de contas aprovadas: mede a relação entre o total de prestações de contas aprovadas e o total de convênios assinados. A prestação de contas aprovada sinaliza a conclusão do instrumento.	%	$\frac{\sum n4}{\sum n2} 100$

Fonte: Elaboração própria (2019).

Na sequência, coletaram-se informações sobre valores financeiros dos convênios, para avaliação do desempenho de execução. Neste viés, a pesquisa focou no paradigma orçamentário da execução, extraindo informações para análise dos investimentos realizados em convênios assinados e o impacto desses investimentos nas obras concluídas, nos convênios anulados e nos convênios que

ao término de sua vigência tiveram prestações de contas reprovadas pelo órgão concedente¹⁵. O detalhamento das variáveis utilizadas para a avaliação do desempenho de execução encontra-se no Quadro 10.

Quadro 10 – Variáveis de execução

Variável	Descrição	Unidade
x1	Valor total do convênio assinado	R\$ (reais)
x2	Valor total do convênio com obra concluída e aprovada	R\$ (reais)
x3	Valor total do convênio com prestação de contas reprovada	R\$ (reais)
x4	Valor total do convênio em situação de inadimplência	R\$ (reais)
x5	Valor total do convênio anulado	R\$ (reais)

Fonte: Elaboração própria (2019).

Para medição do desempenho de execução foram propostos outros três indicadores, conforme Quadro 11 a seguir:

Quadro 11 – Índices de desempenho de execução

Indicador	Definição	Unidade	Fórmula
IR_OBRACON	Índice de recursos aplicados em obras concluídas: mede a relação entre o valor total das obras concluídas e o valor total dos convênios assinados.	%	$\frac{\sum x2}{\sum x1} 100$
IR_MALSUCE	Índice de recursos investidos em instrumentos malsucedidos: mede a relação entre o valor total dos convênios com prestações de contas rejeitadas e valor total dos convênios inadimplentes com o valor total de convênios assinados.	%	$\frac{\sum(x3 + x4)}{\sum x1} 100$
IR_ANULADO	Índice de recursos aplicados em convênios anulados: mede a relação entre o valor total dos convênios anulados e o valor total dos convênios assinados.	%	$\frac{\sum x5}{\sum x1} 100$

Fonte: Elaboração própria (2019).

O próximo aspecto avaliado envolveu a temporalidade dos instrumentos e sua relação com o plano ideal de execução. Neste contexto, fez parte do escopo de análise o planejamento estabelecido no ato de formalização do convênio, as prorrogações de prazo concedidas ao longo da vigência e o cronograma de execução da obra, definido no projeto básico de engenharia.

O estabelecimento do plano ideal de execução partiu do pressuposto de que o ato formal de celebração do convênio definiria, em primeira instância, cronogramas adequados à realização do objeto, haja vista que esse planejamento temporal é objeto de análise e aprovação do concedente. Duas peças técnicas merecem destaque nesta avaliação, que são o plano de trabalho do convênio e o projeto

¹⁵ Entende-se por concedente o órgão da Administração Pública Federal responsável pela transferência de recursos financeiros destinados à execução do objeto. No caso em estudo, o concedente é representado pelo INCRA.

básico de engenharia. O plano de trabalho é a peça técnica do convênio onde são estabelecidas metas, etapas, o cronograma de desembolso e o prazo de vigência do instrumento. Já o projeto básico de engenharia envolve a peça técnica onde se estabelece o prazo de execução do empreendimento propriamente dito. Tanto o plano de trabalho quanto o projeto básico de engenharia são objeto de aprovação específica do concedente.

Importa notar que, a despeito do planejamento inicial acordado entre as partes, o prazo de vigência dos convênios é prorrogável. Para tanto, existem dois procedimentos administrativos previstos em norma que viabilizam este procedimento. O primeiro seria a prorrogação de ofício, que seria aquela prorrogação concedida por iniciativa própria do concedente por atraso na liberação dos recursos financeiros. Destaca-se que o prazo concedido neste tipo de prorrogação deve estar limitado ao exato período de atraso verificado no instrumento. A segunda forma é o termo aditivo, onde a prorrogação deve ser precedida de análise e aprovação do órgão responsável pelo repasse de recursos, mediante proposta justificada pelo conveniente. Cabe destacar que a prorrogação via aditivo possui limites, ou seja, um convênio não pode ser prorrogado indefinidamente, nem sob qualquer circunstância, mas apenas naqueles casos previstos em lei¹⁶. As variáveis selecionadas para análise de temporalidade encontram-se detalhadas no Quadro 12.

Quadro 12 – Variáveis utilizadas na análise de temporalidade

(continua)

Variável	Nome	Descrição	Medida
t_{vf}	Prazo realizado de vigência	É o tempo compreendido entre as datas de início e de término da relação jurídica contratual do convênio.	dias
t_{vi}	Prazo inicial de vigência	É o primeiro prazo de vigência estabelecido na assinatura do termo de convênio, sem incidência de termos aditivos e prorrogações de ofício.	dias
t_{pb}	Prazo de execução da obra previsto no projeto de engenharia	É o período de tempo definido no cronograma físico-financeiro do projeto básico de engenharia para a execução da obra ou serviço de engenharia.	meses
t_{po}	Prorrogação de ofício	É o período de tempo acrescentado à vigência do convênio por iniciativa própria do órgão concedente quando houver atraso na liberação dos recursos, independente de manifestação do conveniente. A prorrogação de ofício é limitada ao exato período do atraso verificado.	dias
t_{pa}	Prorrogação via aditivo	É o período de tempo acrescentado à vigência do convênio por meio de termo aditivo.	dias

¹⁶ Os limites para a formalização de aditivos são regulamentados pela Lei nº 8.666/1993, de 21 de junho de 1993.

Quadro 12 – Variáveis utilizadas na análise de temporalidade

Variável	Nome	Descrição	Medida
t_{co}	Prazo real de conclusão da obra	É o período de tempo compreendido entre a data de início da vigência do convênio e a data de conclusão da obra. Entende-se como data de conclusão da obra a data indicada no Termo de Recebimento Definitivo da Obra ou no Termo de Aceitação da Obra.	dias
t_c	Termo de convênio	É o instrumento formalizado de convênio.	unidade
t_{ta}	Termo aditivo	É o instrumento que modifica as condições iniciais do convênio.	unidade
t_{to}	Termo de prorrogação de ofício	É o instrumento que formaliza a prorrogação de ofício.	unidade

Fonte: Elaboração própria (2019).

A construção dos indicadores de avaliação temporal baseou-se em três eixos de investigação. O primeiro focou na relação entre o prazo realizado de vigência e o prazo inicialmente planejado para a vigência. O segundo explorou a relação entre o prazo de vigência e o prazo previsto para execução da obra no projeto de engenharia. Por fim, o terceiro analisou a relação entre o prazo real de conclusão da obra e o prazo previsto no projeto de engenharia para sua execução.

Os índices de avaliação temporal encontram-se detalhados no Quadro 13.

Quadro 13 – Índices de avaliação temporal

Indicador	Definição	Fórmula
IT_PRORROG	Índice temporal prorrogação de convênios: mede a relação entre o período realizado de vigência e o período planejado de vigência.	$\frac{\sum t_{vf}}{\sum t_{vi}}$
IT_PROJETO	Índice temporal de avaliação do cronograma de projeto: mede a relação entre o período realizado de vigência e o prazo de execução da obra previsto no cronograma do projeto de engenharia.	$\frac{\sum t_{vf}}{\sum t_{pb}}$
IT_OBRACON	Índice temporal de avaliação das obras concluídas: mede a relação entre o prazo real de conclusão da obra e o prazo de execução da obra previsto no cronograma do projeto básico de engenharia.	$\frac{\sum t_{co}}{\sum t_{pb}}$

Fonte: Elaboração própria (2019).

Para os cálculos dos índices de avaliação temporal foi levada em conta toda a população de 321 convênios assinados. Porém, para efeitos de análise, foram desconsiderados alguns convênios encontrados situações particulares que pudessem comprometer de alguma forma os resultados, conforme o caso.

No índice IT_PRORROG, os cálculos envolveram uma unidade de análise de 268 convênios assinados. Na seleção dos dados, foram desconsiderados aqueles convênios classificados como anulados, haja vista que o procedimento de anulação torna os instrumentos inócuos.

Para os cálculos do índice IT_PROJETO, foi utilizada uma unidade de análise de 168 convênios assinados. Três requisitos foram estabelecidos na seleção dos dados. O primeiro deles envolveu a obrigatoriedade do convênio possuir um projeto de engenharia cadastrado no sistema, ou seja, foram desconsiderados todos os convênios que não tinham informações sobre projeto no SICONV. O segundo envolveu a desconsideração dos dados referentes a convênios anulados, pela invalidade desses instrumentos. Por fim, foram desconsiderados os dados relacionados a convênios em execução, pelo fato de permanecer em aberto a possibilidade de prorrogação desses instrumentos, o que acabaria por distorcer os resultados finais.

Para o cálculo do indicador IT_OBRACON foi selecionada uma unidade de análise de 128 convênios assinados. Nesta seleção, além daqueles convênios que contêm informações de projeto, foram considerados apenas os convênios assinados que tiveram suas obras concluídas e aceitas pelo órgão repassador de recursos. A informação de data da conclusão foi extraída de Relatórios de Acompanhamento e Fiscalização, Termos de Recebimento Definitivo e Termos de Aceitação de Obras, os quais integram documentos anexos nos módulos acompanhamento e fiscalização e prestação de contas do SICONV.

Em relação aos cálculos do IT_PROJETO e IT_OBRACON, destaca-se que o projeto básico de engenharia seria um elemento obrigatório em convênios cujo objeto envolve a execução de obras e serviços de engenharia. Inclusive, existe um campo específico no SICONV para a inserção desse projeto. Contudo, apesar dessa obrigatoriedade de cadastro, a pesquisa constatou que nem todos os instrumentos formalizados possuíam um projeto básico de engenharia correspondente no sistema. Em parte, isso se deve a limitações do próprio sistema em relação à padronização do projeto à época, além de restrições quanto ao tamanho do arquivo inserido na plataforma. Ressalte-se ainda que a pesquisa buscou informações de projeto não apenas no campo destinado a esse fim, mas também em documentos anexos ao plano de trabalho (no sistema, tratam-se dos campos “anexos da proposta” e “anexos da execução”).

A última etapa envolveu a investigação de causas de insucesso dos instrumentos. Procurou-se identificar no sistema quaisquer relatos ou registros de informações que pudessem identificar as razões de insucesso das transferências.

Nesta perspectiva, foram definidas três abordagens distintas: 1) avaliação das causas de anulação de convênios; 2) avaliação das causas de insucesso dos instrumentos que não cumpriram seu objeto ou não realizaram suas obras; 3) avaliação das dificuldades relatadas pelo conveniente no momento de prestação de contas do convênio.

A avaliação das causas de anulação foi realizada em 53 convênios categorizados nesta situação. Na coleta dos dados, foram consideradas apenas as justificativas apresentadas pelo concedente no ato formal de anulação do instrumento, em campo de preenchimento obrigatório do SICONV. No sistema, o concedente é livre para descrever suas justificativas de acordo com suas percepções, uma vez que não há uma padronização pré-estabelecida para o preenchimento dessa informação. Nesta circunstância, a pesquisa identificou e classificou as situações mais recorrentes para fins de avaliação, que foram: problemas técnicos de projeto, contingenciamento financeiro, inadimplência financeira do proponente, não informado e outros.

Na classificação estabelecida como problemas técnicos de projeto encontraram-se situações das mais variadas como, por exemplo: projetos com erros grosseiros de dimensionamento e orçamento, projetos em desconformidade com a normatização vigente, projetos incompletos, projetos não elaborados no prazo determinado por cláusulas suspensivas e projetos sem o devido licenciamento ambiental. A classificação de contingenciamento financeiro envolveu cortes de orçamento demandados pelo concedente, que inviabilizaram a execução do acordo. Já a classificação de inadimplência financeira do proponente envolveu aqueles casos onde a transferência dos recursos foi impedida por situação de irregularidade fiscal do proponente. Na classificação estabelecida como não informado enquadraram-se os casos onde se constatou a ausência de justificativas para anulação. Por fim, a categoria outros diz respeito a situações diversas de menor incidência.

A avaliação das causas de não cumprimento do objeto foi realizada em uma unidade de análise de 46 convênios assinados. Da população dos convênios assinados, a unidade de análise foi extraída daqueles que se encontravam com a vigência expirada e que não possuíam nenhum ateste de conclusão de obras pelo concedente, seja em relatórios de acompanhamento e fiscalização e termos de recebimento, seja mediante a aprovação das contas (ainda que não houvesse

registros de fiscalização no sistema). As situações mais recorrentes constatadas para fins de classificação e avaliação foram: falhas de fiscalização, falhas executivas, falhas na liberação de recursos, falhas não informadas e problemas técnicos de projeto.

As falhas de fiscalização foram identificadas pela ausência de relatórios de acompanhamento e fiscalização técnica da obra ou insuficiência de informações sobre vistorias em quaisquer outros relatórios que poderiam ter sido produzidos ao longo do convênio. As falhas executivas estão relacionadas à execução do objeto em desconformidade com as especificações técnicas do projeto, execução parcial não aprovada pelo concedente ou até mesmo inexecução total do empreendimento. As falhas na liberação de recursos foram identificadas tanto pelo atraso no repasse de recursos financeiros do convênio quanto pela ausência completa dessa liberação. Esta situação foi mais evidente em convênios cujo planejamento envolveu a liberação de duas ou mais parcelas no cronograma de desembolso. As falhas não informadas foram constatadas naqueles convênios onde não havia qualquer informação produzida pelo concedente ou pelo conveniente que pudessem esclarecer os motivos de não execução do objeto ou reprovação das contas. Por fim, as falhas de projeto envolveram aquelas situações onde a execução do empreendimento foi prejudicada por vícios ou erros de projeto, percebidos apenas após a contratação da obra.

A avaliação das dificuldades relatadas pelo conveniente no momento de prestação do convênio foi realizada em uma unidade de análise de 175 convênios assinados. Na seleção dos dados, foram desconsiderados os convênios em execução e os convênios anulados, por se tratarem de situações que antecedem a prestação de contas e que, portanto, não possuem quaisquer relatos registrados para discussão. Assim como nas justificativas de anulação, as dificuldades relatadas pelo conveniente foram extraídas de um campo de livre edição do módulo prestação de contas do SICONV. A pesquisa identificou as situações mais recorrentes para fins de classificação e avaliação, que foram: atraso no repasse de recursos, condições climáticas, dificuldades logísticas, dificuldades não informadas, problemas de ordem técnica e operacional e execução sem dificuldades.

4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO E EXECUÇÃO DOS CONVÊNIOS

No processo de investigação do desempenho de implementação das transferências voluntárias, a primeira observação realizou-se a partir dos números absolutos de instrumentos. A situação dos programas de infraestrutura encontra-se discriminada na Tabela 1, indicando o número de propostas cadastradas, convênios assinados, convênios anulados e convênios que tiveram as suas prestações de contas aprovadas entre os anos de 2012 a 2015 em cada SR.

Tabela 1 – Situação das transferências voluntárias

(continua)

SR	Nº de propostas apresentadas (n1)					Nº de convênios assinados (n2)					Nº de convênios anulados (n3)					Nº de prestações de contas aprovadas (n4)				
	2012	2013	2014	2015	Total	2012	2013	2014	2015	Total	2012	2013	2014	2015	Total	2012	2013	2014	2015	Total
01	47	80	57	29	213	19	17	23	13	72	0	0	2	0	2	10	4	5	2	21
02	48	237	171	18	474	5	6	5	2	18	0	0	0	0	0	3	1	0	0	4
03	8	18	10	8	44	0	0	1	3	4	0	0	0	1	1	0	0	0	2	2
04	42	47	68	34	191	0	1	0	2	3	0	0	0	2	2	0	1	0	0	1
05	0	23	129	24	176	0	0	2	1	3	0	0	1	0	1	0	0	1	0	1
06	4	14	14	5	37	0	4	0	0	4	0	3	0	0	3	0	1	0	0	1
07	0	6	17	2	25	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
08	2	27	93	42	164	0	1	0	5	6	0	1	0	1	2	0	0	0	0	0
09	24	25	76	44	169	1	2	9	1	13	0	2	3	0	5	1	0	1	0	2
10	10	41	76	12	139	1	6	15	0	22	1	2	10	0	13	0	4	0	0	4
11	12	23	24	12	71	3	5	4	2	14	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0
12	144	171	128	86	529	10	19	12	7	48	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
13	104	95	134	35	368	0	7	3	0	10	0	2	2	0	4	0	1	0	0	1
14	1	2	6	0	9	1	1	1	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
15	0	5	10	3	18	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
16	2	13	50	12	77	0	0	4	1	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
17	2	35	91	34	162	0	14	0	0	14	0	0	0	0	0	0	7	0	0	7
18	18	0	2	0	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
19	3	1	12	1	17	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
20	1	2	5	0	8	0	0	1	0	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0
21	1	1	22	0	24	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
22	0	0	7	2	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
23	3	16	7	9	35	0	3	0	2	5	0	1	0	1	2	0	2	0	0	2
24	4	30	56	14	104	0	2	1	0	3	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
25	9	23	54	4	90	1	0	6	2	9	0	0	1	1	2	0	0	0	0	0
26	4	29	64	16	113	1	5	5	0	11	1	5	4	0	10	0	0	0	0	0
27	32	60	78	24	194	7	5	14	1	27	0	0	3	0	3	5	1	3	0	9
28	15	20	40	8	83	2	3	3	1	9	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0

Tabela 1 – Situação das transferências voluntárias

(conclusão)

SR	Nº de propostas apresentadas (n1)					Nº de convênios assinados (n2)					Nº de convênios anulados (n3)					Nº de prestações de contas aprovadas (n4)				
	2012	2013	2014	2015	Total	2012	2013	2014	2015	Total	2012	2013	2014	2015	Total	2012	2013	2014	2015	Total
29	22	9	24	10	65	2	0	2	2	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
30	17	24	36	3	80	0	10	0	0	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	579	1.077	1.561	491	3.708	53	112	111	45	321	3	16	28	6	53	19	23	11	4	57

Fonte: Elaboração própria, com base em consulta ao SICONV (BRASIL, 2018a).

A partir da tabulação da situação das transferências voluntárias do período em estudo, foram calculados os índices de propostas transformadas em convênios (IM_PROPOST), índices de convênios anulados (IM_ANULADO) e índices de prestações de contas aprovadas (IM_PREAPRO), com resultados expressos na Tabela 2.

Tabela 2 – Índices IM_PROPOST, IM_ANULADO e IM_PREAPRO

(continua)

SR	IM_PROPOST					IM_ANULADO					IM_PREAPRO				
	2012	2013	2014	2015	Média PPA	2012	2013	2014	2015	Média PPA	2012	2013	2014	2015	Média PPA
01	40%	21%	40%	45%	34%	0%	0%	9%	0%	3%	53%	24%	22%	15%	29%
02	10%	3%	3%	11%	4%	0%	0%	0%	0%	0%	60%	17%	0%	0%	22%
03	0%	0%	10%	38%	9%	0%	0%	0%	33%	25%	0%	0%	0%	67%	50%
04	0%	2%	0%	6%	2%	0%	0%	0%	100%	67%	0%	100%	0%	0%	33%
05	0%	0%	2%	4%	2%	0%	0%	50%	0%	33%	0%	0%	50%	0%	33%
06	0%	29%	0%	0%	11%	0%	75%	0%	0%	75%	0%	25%	0%	0%	25%
07	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
08	0%	4%	0%	12%	4%	0%	100%	0%	20%	33%	0%	0%	0%	0%	0%
09	4%	8%	12%	2%	8%	0%	100%	33%	0%	38%	100%	0%	11%	0%	15%
10	10%	15%	20%	0%	16%	100%	33%	67%	0%	59%	0%	67%	0%	0%	18%
11	25%	22%	17%	17%	20%	33%	0%	0%	0%	7%	0%	0%	0%	0%	0%
12	7%	11%	9%	8%	9%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	8%	0%	2%
13	0%	7%	2%	0%	3%	0%	29%	0%	0%	40%	0%	14%	0%	0%	10%
14	100%	50%	17%	0%	33%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
15	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
16	0%	0%	8%	8%	6%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
17	0%	40%	0%	0%	9%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	50%	0%	0%	50%
18	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
19	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
20	0%	0%	20%	0%	13%	0%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%
21	0%	100%	0%	0%	4%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
22	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
23	0%	19%	0%	22%	14%	0%	33%	0%	50%	40%	0%	67%	0%	0%	40%
24	0%	7%	2%	0%	3%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	50%	0%	0%	33%
25	11%	0%	11%	50%	10%	0%	0%	17%	50%	22%	0%	0%	0%	0%	0%

Tabela 2 – Índices IM_PROPOST, IM_ANULADO e IM_PREAPRO

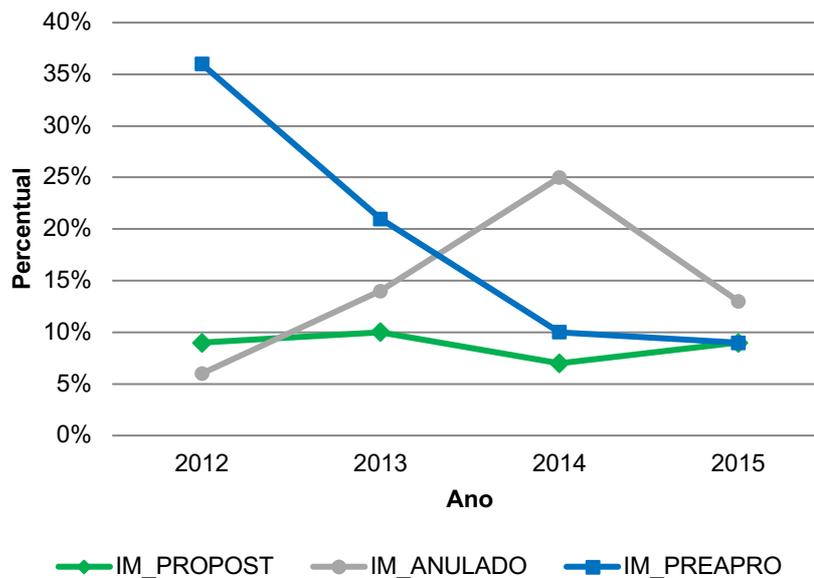
(conclusão)

SR	IM_PROPOST					IM_ANULADO					IM_PREAPRO				
	2012	2013	2014	2015	Média PPA	2012	2013	2014	2015	Média PPA	2012	2013	2014	2015	Média PPA
26	25%	17%	8%	0%	10%	100%	100%	0%	0%	91%	0%	0%	0%	0%	0%
27	22%	8%	18%	4%	14%	0%	0%	21%	0%	11%	71%	20%	21%	0%	33%
28	13%	15%	8%	13%	11%	0%	0%	33%	0%	11%	0%	0%	0%	0%	0%
29	9%	0%	8%	20%	9%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
30	0%	42%	0%	0%	13%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Média Global	9%	10%	7%	9%	9%	6%	14%	25%	13%	17%	36%	21%	10%	9%	18%

Fonte: Elaboração própria, com base em consulta ao SICONV (BRASIL, 2018a).

A evolução dos índices IM_PROPOST, IM_ANULADO, IM_PREAPRO, por ano, pode ser visualizada no Gráfico 2. Os resultados revelam que o grau de implementação das transferências voluntárias variou significativamente entre as Superintendências Regionais, assim como ao longo do período analisado. Ao destacar a média dos resultados de todas as regionais, o índice de propostas transformadas em convênio (IM_PROPOST) revelou que 9% das propostas enviadas no PPA para análise no SICONV foram aprovadas e transformadas em convênios. Os percentuais médios anuais do IM_PROPOST não variaram significativamente no período em relação à média do PPA.

Gráfico 2 – Evolução dos índices globais de desempenho de implementação



Fonte: Elaboração própria, com base em consulta ao SICONV (BRASIL, 2018a).

Já o índice de convênios anulados (IM_ANULADO) apresentou um pico de 25% no exercício de 2014, enquanto no ano de 2012 este índice era de apenas 6%. O índice de prestações de contas aprovadas (IM_PREAPRO) apresentou uma redução gradual ao longo dos anos, iniciando com um índice de aprovação de contas de 36% em 2012 e terminando com um valor de 9% em 2015, revelando uma variação negativa de 27%. Em parte, isto pode ser explicado pela temporalidade dos instrumentos, uma vez que, quanto mais antigo o convênio, maior a probabilidade de estarem esgotados os prazos legais para a prestação de contas de recursos.

Ao comparar os resultados individuais entre as Superintendências, a SR-01 se destaca com o maior IM_PROPOST do período, com média de 34%, seguida de perto pela SR-14, com IM_PROPOST de 33%. Isto significa que aproximadamente uma em cada três propostas apresentadas nessas regionais foi transformada em convênio. Em relação ao IM_ANULADO, os destaques negativos são a SR-20, onde 100% dos convênios assinados foram anulados, e a SR-26, com 91% de anulação de instrumentos. Por fim, as Superintendências com maior IM_PREAPRO são a SR-03 e a SR-17, ambas com 50% dos convênios assinados no período com prestação de contas aprovada.

Outro foco de observação é realizado a partir da execução das transferências voluntárias, com resultados expressos nas Tabelas 3 e 4.

Tabela 3 – Execução dos convênios¹⁷ 2012-2015

Indicador	2012	2013	2014	2015	Total PPA
(x1): convênios assinados	R\$ 98.477.660,58 (€ 21.115.776,94)	R\$ 195.834.349,64 (€ 41.991.192,92)	R\$ 184.283.010,56 (€ 39.514.331,69)	R\$ 95.988.014,05 (€ 20.581.941,95)	R\$ 574.583.034,83 (€ 123.203.243,50)
(x2): convênios obras concluídas	R\$ 18.208.652,54 (€ 3.904.335,69)	R\$ 24.263.304,97 (€ 5.202.586,38)	R\$ 10.088.505,73 (€ 2.163.197,58)	R\$ 1.573.611,32 (€ 337.416,89)	R\$ 54.134.074,56 (€ 11.607.536,54)
(x3 + x4): contas reprovadas e inadimplentes	R\$ 18.961.578,17 (€ 4.065.779,51)	R\$ 6.715.269,22 (€ 1.439.901,46)	R\$ 0,00 (€ 0,00)	R\$ 0,00 (€ 0,00)	R\$ 25.676.847,39 (€ 5.505.680,97)
(x5): convênios anulados	R\$ 5.090.493,84 (€ 1.091.513,87)	R\$ 10.201.299,68 (€ 2.187.383,08)	R\$ 33.759.670,96 (€ 7.238.816,17)	R\$ 14.031.568,62 (€ 3.008.677,01)	R\$ 63.083.033,10 (€ 13.526.390,13)

Fonte: Elaboração própria, com base em consulta ao SICONV (BRASIL, 2018a).

¹⁷ Na cotação da moeda em 20 de novembro de 2019. Taxa: R\$ 1,00 = € 0,214422. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/conversao>. Acesso em: 20 nov. 2019.

Tabela 4 – Índices IR_OBRACON, IR_MALSUCE e IR_ANULADO.

Indicador	2012	2013	2014	2015	Média PPA
IR_OBRACON	18%	12%	5%	2%	9%
IR_MALSUCE	19%	3%	0%	0%	4%
IR_ANULADO	5%	5%	18%	15%	11%

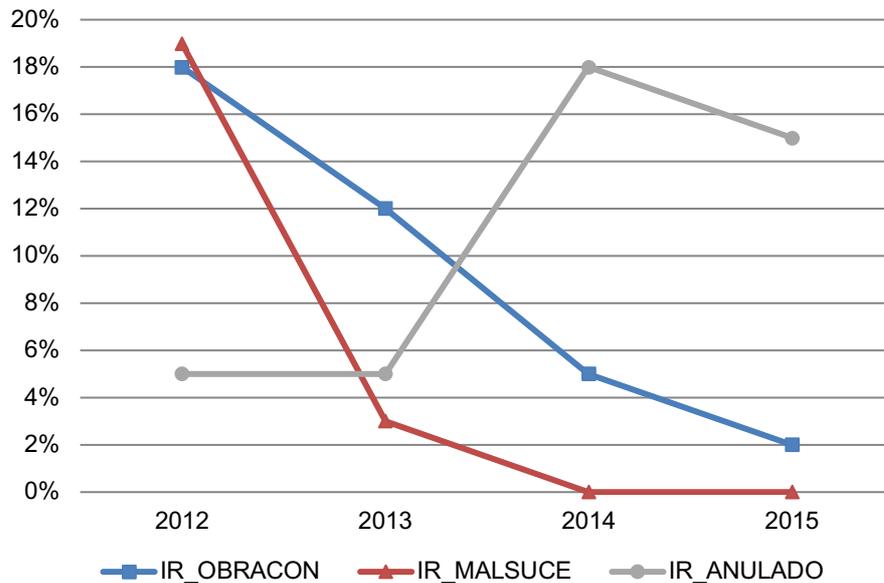
Fonte: Elaboração própria, com base em consulta ao SICONV (BRASIL, 2018a).

Os índices calculados a partir da execução das transferências voluntárias introduzem resultados que não mantêm uma proporcionalidade direta em relação ao número absoluto de instrumentos, conforme ilustra a Tabela 4. Isto ficou evidenciado ao perceber que o índice de recursos devolvidos em convênios anulados (IR_ANULADO), equivalente a 11% na média do PPA, foi inferior ao índice de convênios anulados (IM_ANULADO), equivalente a 17% na média do PPA (Tabela 2), o que indicou que os valores dos convênios anulados foram inferiores à média dos valores das formalizações.

Considerando os valores totais movimentados por ano, foi possível perceber que o índice médio de recursos aplicados em obras concluídas (IR_OBRACON), igual a 9 % na média do PPA, foi inferior ao índice de prestações de contas aprovadas (IM_PREAPRO), equivalente a 18 % (Tabela 2). A princípio, dois fatores determinantes poderiam explicar este comportamento. Primeiro, supõe-se que o montante de recursos repassados nos instrumentos com prestações de contas aprovadas pode ser inferior ao montante de recursos repassados aos demais instrumentos, o que faria sua proporção em relação à média ser inferior. Em segundo lugar, supõe-se que uma prestação de contas aprovada pode não corresponder a um objeto concluído, uma vez que a devolução de recursos, independentemente da conclusão do objeto (e desde que cumpridos os requisitos da lei) já seria suficiente para a aprovação das contas.

O índice de recursos aplicados em convênios malsucedidos (IR_MALSUCE) apresentou um pico de 18% no ano de 2012, mas não houve resultados publicados para os anos de 2014 e 2015. Já o índice de recursos aplicados em convênios anulados percorreu um caminho inverso no período, praticamente triplicando de valor entre 2013 e 2014. A evolução dos índices de desempenho da execução pode ser melhor compreendida no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Evolução dos índices globais de desempenho de execução

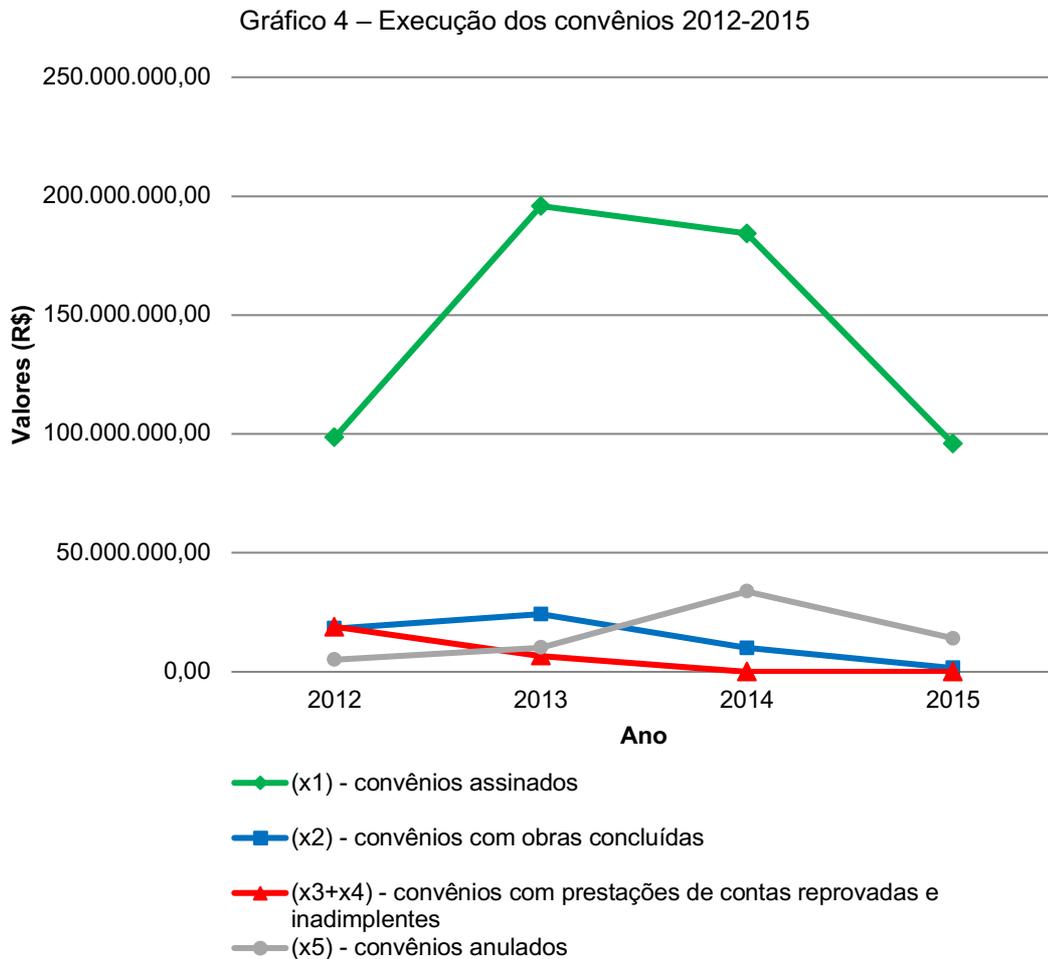


Fonte: Elaboração própria, com base em consulta ao SICONV (BRASIL, 2018a).

Foi possível perceber que nem todos os estados da federação fizeram uso das transferências voluntárias para implementação das políticas públicas de infraestrutura, apesar da sua disponibilidade, como foi o caso do Rio de Janeiro (SR-07), Amazonas (SR-15), Paraíba (SR-18), Rio Grande do Norte (SR-19) e Alagoas (SR-22). Nesses locais, não foi usual a utilização desse modelo de gestão pública, o que pode ser um indicador para eventuais proponentes de que é muito difícil a aprovação de propostas nessa região, levando suas equipes a direcionarem esforços para obtenção de recursos em outros programas. Por outro lado, os estados do Pará (SR-01 e SR-27), Paraná (SR-09), Rio Grande do Sul (SR-11), Maranhão (SR-12) e região de entorno do Distrito Federal (SR-28) celebraram convênios em todos os anos do período. Isto revela que eventuais proponentes possuem maior probabilidade de adesão aos programas se atuarem com um bom planejamento estratégico nessas regiões.

Os valores médios do PPA 2012-2015 expressos pelos índices IM_PREAPRO, equivalente a 18%, e IR_OBRACON, equivalente a 9%, parecem indicar que a eficácia das políticas de transferências voluntárias é muito baixa. A expectativa de todos os entes envolvidos na implementação da política, sejam proponentes, concedentes, convenientes ou cidadãos, é que todos os instrumentos formalizados atinjam seus objetivos ao final do planejamento estabelecido. Isto seria

expresso se os índices IM_PREAPRO e IR_OBRACON fossem equivalentes a 100%. Contudo, conforme fica evidente no Gráfico 4, a curva que representa os recursos investidos nas transferências voluntárias encontra-se muito distante dos recursos que correspondem a parcela de obras concluídas.



Fonte: Elaboração própria, com base em consulta ao SICONV (BRASIL, 2018a).

Enquanto o índice de recursos aplicados em obras concluídas IR_OBRACON foi de apenas 9% para o PPA, a soma dos índices de recursos aplicados em convênios anulados (IR_ANULADO) e malsucedidos (IR_MALSUCE) foi de 15%, ou seja, a incidência de fracassos mostrou-se maior que a incidência de sucessos, ainda que a maior parte dos instrumentos encontre-se vigente ou em período de análise da prestação de contas.

No Quadro 14 é apresentada uma síntese dos resultados da avaliação.

Quadro 14 – Síntese dos resultados obtidos

Índice	Valor	Diagnóstico
IM_PROPOST	9%	Como apenas uma em cada dez propostas apresentadas foi viabilizada, o resultado sugere que os proponentes enfrentam dificuldades para aprovação de propostas.
IM_ANULADO	17%	Considerando que a anulação é um ato extraordinário, o resultado sugere que existe um alto índice de anulação de convênios. As expectativas geradas com a formalização dos instrumentos foram frustradas junto ao público alvo, ocasionando possível perda de credibilidade na gestão pública em futuros instrumentos. Houve um grande desperdício de tempo e recursos pelos participantes sem a obtenção de resultados concretos.
IM_PREAPRO	18%	Considerando que os programas investigados são anuais e que o PPA 2012-2015 encontra-se encerrado a mais de 2 anos, o resultado sugere pouca eficácia na conclusão das transferências voluntárias. Os objetivos estabelecidos no planejamento dos programas não estão sendo atingidos.
IR_OBRACON	9%	Considerando que em um cenário ideal todas as obras planejadas para o PPA 2012-2015 deveriam estar concluídas ou próximas à conclusão nos dois anos subsequentes ao encerramento dos mesmos, pela natureza das obras trabalhadas nos programas, o resultado sugere que os instrumentos apresentaram pouca eficácia na execução. Esta suposição é corroborada na comparação deste índice com o IR_MALSUCE e o IR_ANULADO.
IR_MALSUCE	4%	O resultado confirma que existe um risco envolvido na celebração dos instrumentos quanto à possíveis irregularidades no decorrer da execução, com eventual dano ao erário.
IR_ANULADO	11%	Considerando que a anulação é um ato extraordinário, o resultado sugere que um percentual significativo dos recursos financeiros alocados no exercício financeiro em curso retorna aos cofres da União sem atingir os objetivos estabelecidos, prejudicando o planejamento orçamentário das instituições envolvidas.

Fonte: Elaboração própria (2019).

4.2 AVALIAÇÃO DA TEMPORALIDADE DOS CONVÊNIOS

Os índices avaliados na seção anterior chamam a atenção para outro fator de influência no desempenho de implementação das transferências, envolvendo a temporalidade dos instrumentos. Ainda que a definição do prazo em que os instrumentos permaneceram em aberto não tenha sido objeto direto de cálculo na investigação daqueles índices, a soma do IR_OBRACON, IR_MALSUCE e IR_ANULADO, inferior a 50%, parece indicar que a maior parte dos instrumentos não estaria concluída à época, ainda que a data de corte da coleta dos dados no SICONV, finalizada no mês de maio de 2018, esteja posicionada a mais de dois anos do encerramento do PPA 2012-2015. A permanência em aberto por mais de 5 anos seria incompatível com planejamento plurianual estabelecido e com a complexidade de execução das obras, considerando a natureza dos programas.

Para melhor compreender a dinâmica dos instrumentos ao longo tempo esta seção analisa e discute os resultados do desempenho de temporalidade das transferências voluntárias.

4.2.1 Avaliação da vigência

A elaboração do índice IT_PRORROG foi definida para medir a relação entre o tempo real de vigência dos convênios e o tempo inicialmente planejado na formalização dos instrumentos, de forma a aferir o planejamento dos prazos. Os resultados encontram-se apresentados na Tabela 5.

Tabela 5 – Índice temporal de prorrogação de convênios (IT_PRORROG)

Indicador	Informação	2012	2013	2014	2015	PPA
IT_PRORROG	Média	3,6210	4,1088	3,8672	2,4173	3,6968
	Mediana	2,3915	3,3471	3,5041	2,0438	2,9799

Fonte: Elaboração própria (2019).

Os resultados expressam o número de vezes em que o tempo real de vigência excedeu o planejamento inicialmente estabelecido em relação à média e mediana dos dados. Verifica-se que os números se mostraram significativos em termos absolutos, haja vista que ao olhar para o PPA como um todo, o tempo real de vigência superou em aproximadamente três vezes o tempo planejado.

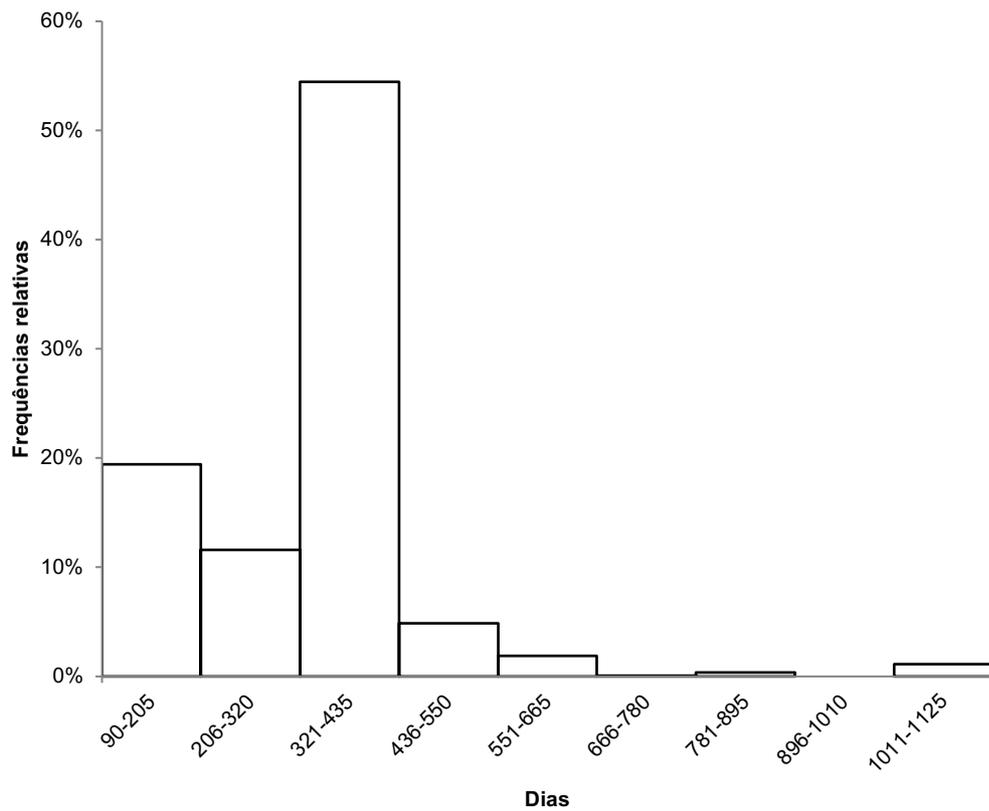
Para uma melhor compreensão do comportamento temporal dos convênios em estudo, as Tabelas 6, 7 e 8 apresentam as distribuições de frequência dos prazos iniciais de vigência dos instrumentos (t_i), de suas prorrogações de ofício (t_{po}) e de suas prorrogações via aditivo (t_{pa}), enquanto os Gráficos 5, 6 e 7 apresentam os respectivos histogramas.

Tabela 6 – Distribuição de frequências dos prazos iniciais de vigência (t_i)

Classe	Limite inferior (dias)	Limite superior (dias)	Número de convênios (un)	Frequências relativas	Frequências acumuladas
1	90	205	52	0,1940	0,1940
2	206	320	31	0,1157	0,3097
3	321	435	146	0,5448	0,8545
4	436	550	13	0,0485	0,9030
5	551	665	5	0,0187	0,9216
6	666	780	17	0,0634	0,9851
7	781	895	1	0,0037	0,9888
8	896	1010	0	0,0000	0,9888
9	1011	1125	3	0,0112	1,0000

Fonte: Elaboração própria (2019).

Gráfico 5 – Histograma do prazo inicial de vigência



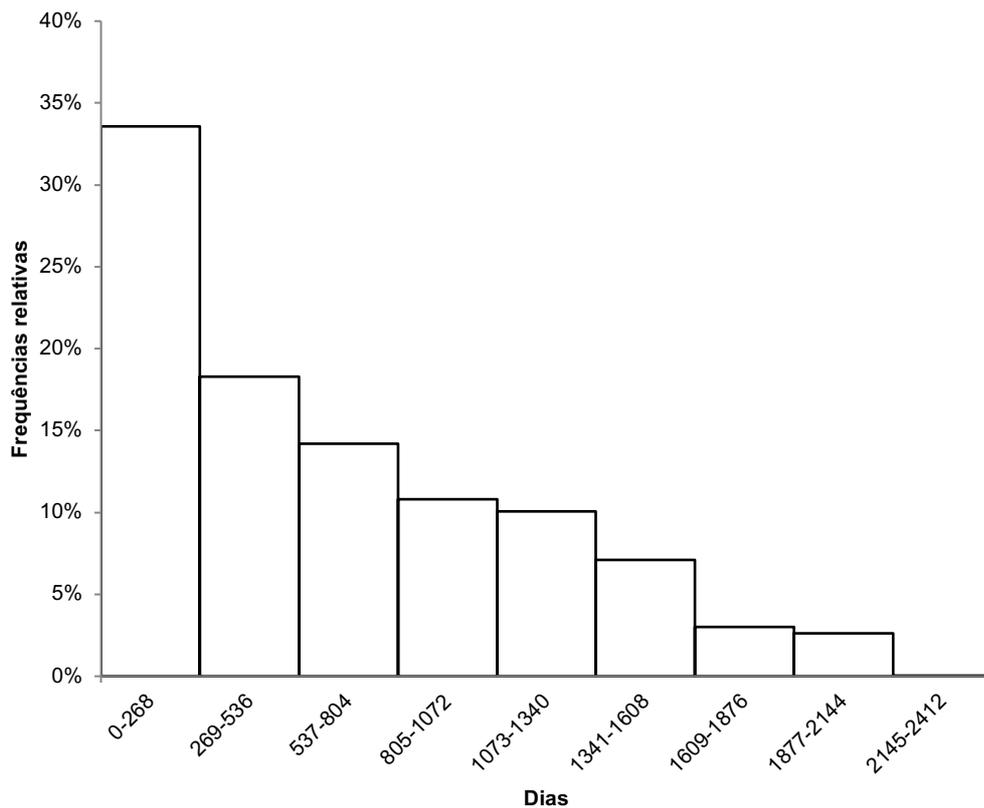
Fonte: Elaboração própria (2019).

Tabela 7 – Distribuição de frequências das prorrogações de ofício (t_{po})

Classe	Limite inferior (dias)	Limite superior (dias)	Número de convênios (un)	Frequências relativas	Frequências acumuladas
1	0	268	90	0,33582	0,33582
2	269	536	49	0,18284	0,51866
3	537	804	38	0,14179	0,66045
4	805	1072	29	0,10821	0,76866
5	1073	1340	27	0,10075	0,86940
6	1341	1608	19	0,07090	0,94030
7	1609	1876	8	0,02985	0,97015
8	1877	2144	7	0,02612	0,99627
9	2145	2412	1	0,00373	1,00000

Fonte: Elaboração própria (2019).

Gráfico 6 – Histograma das prorrogações de ofício



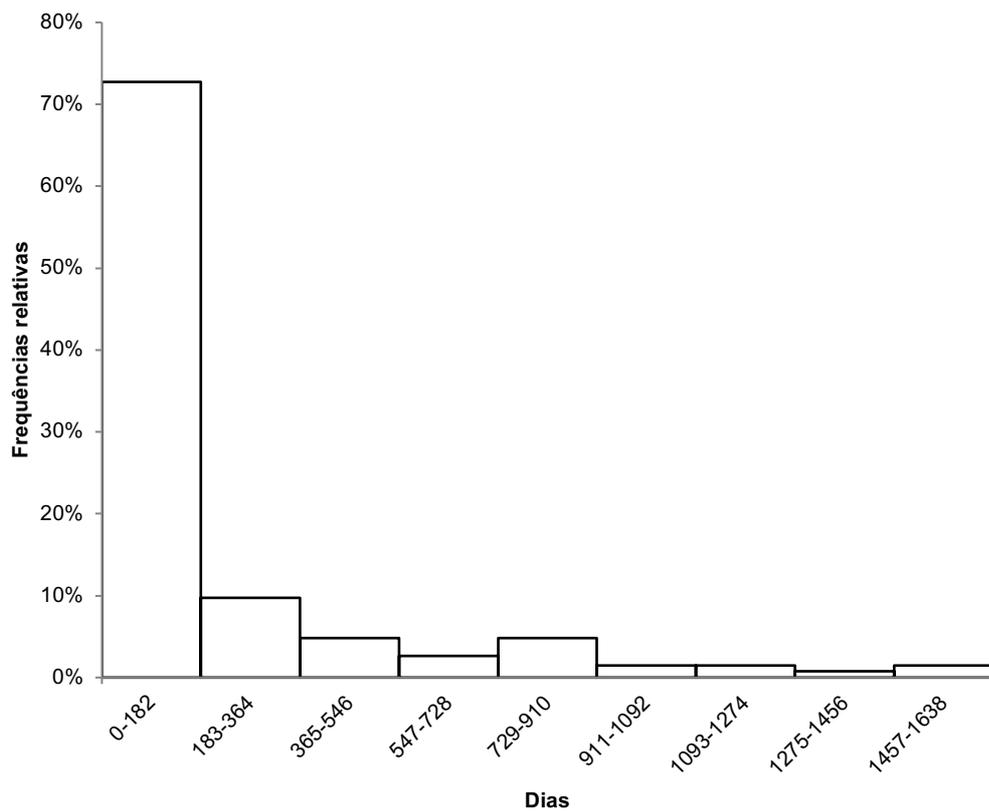
Fonte: Elaboração própria (2019).

Tabela 8 – Distribuição de frequências das prorrogações via aditivo (t_{pa})

Classe	Limite inferior (dias)	Limite superior (dias)	Número de convênios (un)	Frequências relativas	Frequências acumuladas
1	0	182	195	0,72761	0,72761
2	183	364	26	0,09701	0,82463
3	365	546	13	0,04851	0,87313
4	547	728	7	0,02612	0,89925
5	729	910	13	0,04851	0,94776
6	911	1092	4	0,01493	0,96269
7	1093	1274	4	0,01493	0,97761
8	1275	1456	2	0,00746	0,98507
9	1457	1638	4	0,01493	1,00000

Fonte: Elaboração própria (2019).

Gráfico 7 – Histograma das prorrogações via termo aditivo



Fonte: Elaboração própria (2019).

Ao avaliar os resultados foi possível perceber que os histogramas apresentaram uma assimetria positiva, onde a mediana é menor que a média. Isto significa que a maior parte dos prazos esteve concentrada em períodos de menor duração em relação à média, havendo uma grande amplitude de valores observados. Ao trazer em destaque alguns números para ilustração, cerca de 85,45 % dos instrumentos foram formalizados com prazos iniciais de vigência que deveriam durar entre 90 e 435 dias, apesar de ser possível encontrar instrumentos com até 1.125 dias de duração. Nas prorrogações via termo aditivo, cerca de 82,46 % dos instrumentos tiveram entre 0 e 364 dias prorrogados, ainda que se encontrem instrumentos com até 1.638 dias na população.

Para uma melhor compreensão do impacto das prorrogações, a Tabela 9 e o Gráfico 8 ilustram o comportamento da média e da mediana de três variáveis: previsão inicial de vigência dos instrumentos (t_i), prorrogações de ofício (t_{po}) e prorrogações via aditivo (t_{pa}).

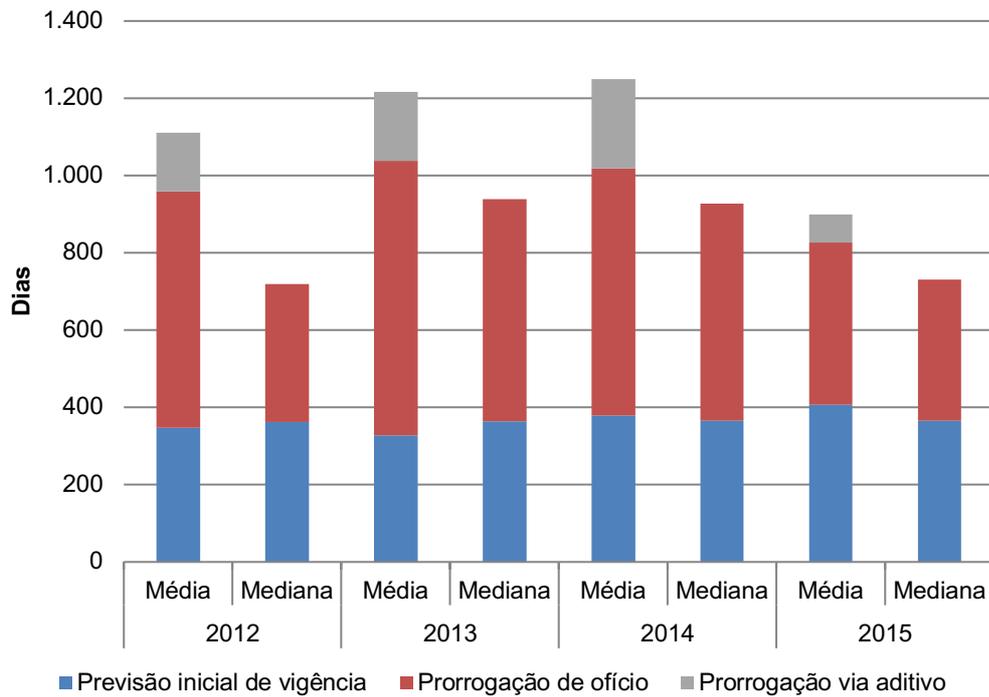
Tabela 9 – Medidas de posição dos prazos

Descrição do prazo analisado	Unidade	Informação	2012	2013	2014	2015	PPA
Previsão inicial de vigência (t_i)	dias	Média	348	328	379	407	361
		Mediana	362	364	365	366	365
Prorrogação de ofício (t_{po})	dias	Média	611	710	639	420	628
		Mediana	357	575	562	365	508
Prorrogação via aditivo (t_{pa})	dias	Média	151	178	232	73	176
		Mediana	0	0	0	0	0

Fonte: Elaboração própria (2019).

Os dados demonstraram que, em praticamente todos os anos em estudo, os períodos de prorrogação acabaram por superar o prazo inicialmente planejado em mais que o dobro de tempo. Isto significa que, em uma abordagem sucinta, um convênio planejado com duração aproximada de um ano apresentou uma tendência de levar de dois a três anos para encerrar sua vigência. Isto sem considerar o prazo envolvido posteriormente para prestação de contas e encerramento definitivo do processo.

Gráfico 8 – Análise do prazo de vigência



Fonte: Elaboração própria (2019).

Conforme mencionado anteriormente, a mediana da prorrogação via termo aditivo indicou que esse tipo de prorrogação apresentou uma influência mais pontual, restrita a parte dos instrumentos, ainda que em termos absolutos os valores médios de prorrogação correspondam a praticamente metade do prazo inicialmente estabelecido nos anos de 2012, 2013 e 2014. O ano de 2015 possuiu uma média inferior de prorrogação. Contudo, é possível deduzir que este número tende a aumentar com o tempo se mantidas as mesmas condições de anos anteriores, haja vista que boa parte dos instrumentos formalizados naquele ano permanecem em execução e ainda podem ser prorrogados.

No cenário que se apresenta é possível afirmar que as prorrogações de ofício foram o principal fator de modificação do período de vigência dos convênios, enquanto os termos aditivos tiveram uma influência mais concentrada, apenas em parte dos instrumentos. Por consequência, infere-se que o planejamento de execução das obras apresentou uma tendência de ser prejudicado por atrasos na liberação dos recursos financeiros. Além disto, evidencia-se que o órgão responsável pela liberação dos recursos foi o principal agente responsável por

acréscimos de tempo na execução dos convênios, haja vista que a prorrogação de ofício é um ato de competência exclusiva do concedente.

De certa forma, os resultados surpreendem pelo fato da totalidade dos recursos necessários à execução do instrumento estar, em tese, assegurada antes da assinatura do convênio. Ao olhar para os resultados, parece evidente que existe um descompasso entre os atos de empenho e desembolso financeiro na gestão orçamental. No ato de empenho, a Administração Pública Federal se compromete a reservar o valor total de repasse para cobrir as despesas do convênio, tanto que o mesmo antecede a formalização do instrumento, como forma de garantia dos recursos. Contudo, apesar do compromisso assumido e da existência de um cronograma de desembolso previamente definido para o repasse financeiro, na prática nem sempre existem recursos financeiros disponíveis para transferência no momento necessário. Esta situação é agravada em momentos de crise fiscal e contenção de despesas onde, por ordens superiores na hierarquia de governo, a autonomia financeira das instituições acaba por ser limitada.

As sucessivas prorrogações tendem a prejudicar a concepção original dos projetos. Em termos econômicos, quanto maior o período de paralisação do instrumento, maior a perda real do poder de compra do orçamento aprovado. A título de exemplificação, o Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M), medido pela Fundação Getúlio Vargas (FGV)¹⁸, aponta para uma inflação acumulada de 30,38 % entre os meses de janeiro/2012 a dezembro/2015. Essa perda do poder de compra tende a aumentar a possibilidade de processos licitatórios desertos (onde não há interessados em participar da concorrência pública) ou de contratações com preços subdimensionados, abrindo espaço para pressões por aditivos.

4.2.2 Avaliação dos prazos de projeto e conclusão de obra

Um outro foco de análise no viés de temporalidade dos instrumentos envolveu a avaliação dos prazos de execução do projeto de engenharia e da obra efetivamente concluída. Conforme visto anteriormente, o prazo de vigência do convênio se refere ao período compreendido entre as datas de início e término da relação contratual do instrumento. Neste período estão inclusos os prazos

¹⁸ Conforme informação disponibilizada pelo Banco Central do Brasil. Disponível em <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/jsp/index.jsp>. Acesso em: 01 nov. 2019.

administrativos necessários à abertura do processo licitatório, da contratação de empresa responsável pela execução do empreendimento, do recebimento provisório, do período de observação da obra, do recebimento definitivo, do acionamento da garantia ou da aplicação de penalidades. Já o prazo de execução da obra é o prazo estritamente necessário à realização do empreendimento. Este prazo é definido no cronograma físico financeiro do projeto de engenharia.

A Tabela 10 apresenta a distribuição de frequências do cronograma de execução da obra previsto no projeto de engenharia, enquanto as Tabelas 11 e 12 apresentam a distribuição de frequências do IT_PROJETO e IT_OBRACON, respectivamente.

Tabela 10 – Distribuição de frequências do cronograma de projeto da obra (t_{pb})

Classe	Limite inferior (meses)	Limite superior (meses)	Número de convênios (un)	Frequências relativas	Frequências acumuladas
1	2	3	26	0,1548	0,1548
2	4	5	57	0,3393	0,4940
3	6	7	52	0,3095	0,8036
4	8	9	15	0,0893	0,8929
5	10	11	1	0,0060	0,8988
6	12	13	16	0,0952	0,9940
7	14	15	1	0,0060	1,0000

Fonte: Elaboração própria (2019).

Tabela 11 – Distribuição de frequências do IT_PROJETO

Classe	Limite inferior	Limite superior	Número de convênios (un)	Frequências relativas	Frequências acumuladas
1	1	3	42	0,2500	0,2500
2	3,1	5	43	0,2560	0,5060
3	5,1	7	36	0,2143	0,7202
4	7,1	9	25	0,1488	0,8690
5	9,1	11	14	0,0833	0,9524
6	11,1	13	5	0,0298	0,9821
7	13,1	15	2	0,0119	0,9940
8	15,1	17	0	0,0000	0,9940
9	17,1	19	0	0,0000	0,9940
10	19,1	21	1	0,0060	1,0000

Fonte: Elaboração própria (2019).

Tabela 12 – Distribuição de frequências do IT_OBRACON

Classe	Limite inferior	Limite superior	Número de convênios (un)	Frequências relativas	Frequências acumuladas
1	0	1	8	0,0625	0,0625
2	1,1	2	23	0,1797	0,2422
3	2,1	3	24	0,1875	0,4297
4	3,1	4	17	0,1328	0,5625
5	4,1	5	11	0,0859	0,6484
6	5,1	6	14	0,1094	0,7578
7	6,1	7	5	0,0391	0,7969
8	7,1	8	6	0,0469	0,8438
9	8,1	9	6	0,0469	0,8906
10	9,1	10	1	0,0078	0,8984
11	10,1	11	6	0,0469	0,9453
12	11,1	12	3	0,0234	0,9688
13	12,1	13	2	0,0156	0,9844
14	13,1	14	0	0,0000	0,9844
15	14,1	15	0	0,0000	0,9844
16	15,1	16	2	0,0156	1,0000

Fonte: Elaboração própria (2019).

A distribuição de frequências do IT_OBRACON relevou que apenas 6,25 % das obras foram concluídas dentro da previsão inicial do projeto. Por outro lado, mais de 75,78% das obras foram concluídas em período duas vezes superior à previsão de projeto, sendo que 57,03 % foram concluídas em período três vezes superior à previsão de projeto. Julga-se que tamanha diferença poderia ser explicada sob dois prismas principais, o da gestão administrativa e o da gestão de projetos.

No primeiro caso, evidencia-se que as ações administrativas de gestão (desconsiderando a execução da obra propriamente dita) assumem um peso considerável no contexto geral de implementação das obras realizadas por convênio. Corroboram com este entendimento amplitude dos índices IT_PROJETO e IT_OBRACON e os sucessivos atrasos na liberação de recursos evidenciados na seção anterior. É notória a evolução dos sistemas de acompanhamento e controle das transferências voluntárias, que trazem modernidade e geram cada vez mais transparência na aplicação dos recursos públicos. Porém, a condução administrativa dos processos continua a permanecer sob a influência de um modelo burocrático de

gestão, permeada por uma série de ritos e condições que resultam em um desempenho de implementação moroso.

A Tabela 13 e o Gráfico 9 possibilitam uma melhor visualização deste cenário. Na base das colunas do Gráfico 9 situa-se o prazo previsto para a execução da obra no projeto de engenharia, enquanto no topo encontra-se o tempo adicional envolvido para a conclusão da mesma.

Conforme já discutido neste trabalho, a formalização de um convênio deve ser precedida de análise e aprovação de uma proposta de execução. Isto significa que o planejamento de execução do instrumento e tudo aquilo que envolve a preparação do ato deveria anteceder à assinatura do convênio. Restaria ao prazo de execução da obra, em tese, um maior peso dentro do cronograma de vigência do convênio.

Tabela 13 – Medidas de posição dos índices IT_PROJETO e IT_OBRACON

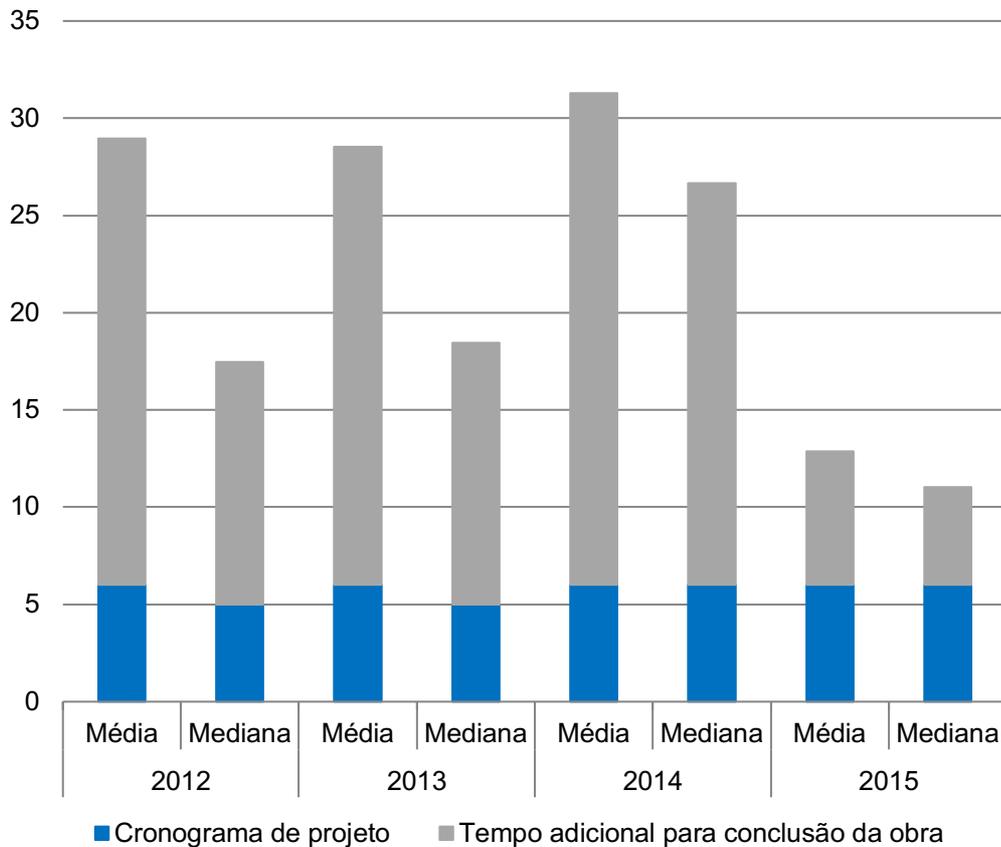
Indicador	Informação	2012	2013	2014	2015	PPA
IT_PROJETO	Média	5,9711	5,5994	5,5254	3,3542	5,4200
	Mediana	4,4425	5,5000	5,1028	2,6667	4,6944
IT_OBRACON	Média	4,8282	4,7544	5,2144	2,0567	4,6319
	Mediana	3,4963	3,6917	4,4444	1,4472	3,6396

Fonte: Elaboração própria (2019).

O Gráfico 9 demonstra que não é isto o que ocorreu na prática. O período planejado para a execução da obra correspondeu a menos de um terço do período real necessário à sua conclusão. Inclusive, a exceção positiva percebida no ano de 2015 não é definitiva, haja vista que a mesma ainda está sujeita a atualizações pelo fato de boa parte dos instrumentos formalizados nesse ano estarem vigentes, o que significa que os convênios de maior duração do período ainda não foram lançados nas estatísticas das obras concluídas.

No prisma da gestão de projetos, entende-se que os resultados do IT_PROJETO e IT_OBRACON podem envolver uma possível falha de dimensionamento de prazos no cronograma de projeto, o que poderia ser corroborado com a incidência de problemas técnicos de projeto apresentada na próxima seção e a amplitude dos dados. Um cronograma mal dimensionado no projeto de engenharia tende a prejudicar a execução dos contratos, haja vista que o cronograma é uma peça fundamental do orçamento, vinculada ao dimensionamento de equipamentos e pessoal.

Gráfico 9 – Prazo total para conclusão das obras



Fonte: Elaboração própria (2019).

Como os prazos administrativos para abertura e encerramento de processos licitatórios de obras não variam significativamente em relação ao porte do empreendimento, ao menos em termos absolutos de meses, supõe-se que não seria razoável estipular uma vigência de convênio superior a 2 vezes o prazo de execução da obra. Mesmo assim, o IT_PROJETO revelou que em 74,85 % dos casos, o prazo de vigência de instrumento superou em 3 vezes o prazo de execução da obra previsto no projeto de engenharia, chegando a um caso extremo de duração superior a 20 vezes. Na mesma ótica, o IT_OBRACON revelou que em 57,03 % dos casos o prazo necessário à conclusão da obra foi superior a 3 vezes o prazo da obra previsto no projeto de engenharia, chegando a um caso extremo de duração superior a 16 vezes.

4.3 IDENTIFICAÇÃO DAS CAUSAS DE INSUCESSO DOS CONVÊNIOS

Conforme visto nas seções anteriores, o índice de conclusão das obras realizadas por meio de transferências voluntárias mostrou-se baixo. Neste cenário, importa compreender o que levou os convênios a apresentarem esses resultados. A identificação das causas de insucesso foi trabalhada sob três óticas distintas: 1) causas de anulação dos convênios; 2) causas de não conclusão das obras (ou reprovação das obras concluídas); 3) dificuldades relatadas pelo conveniente no ato de prestação de contas.

4.3.1 Avaliação das causas de anulação dos convênios

A anulação de convênios foi um evento que apresentou incidência recorrente em todos os anos do estudo. Ao anular um convênio, o concedente fica obrigado a preencher um campo de justificativa no SICONV, descrevendo suas razões para a anulação. Este campo não é padronizado, ou seja, não possui opções previamente estabelecidas para escolha, o que significa que cada concedente descreve livremente suas percepções no sistema.

A pesquisa identificou três situações de maior recorrência nas justificativas informadas: problemas técnicos de projeto, contingenciamento financeiro e inadimplência financeira do proponente. Para situações excepcionais, de incidência insignificante, foi criada uma classificação denominada outros. Além desses casos, a pesquisa constatou que, apesar da obrigatoriedade de preenchimento do campo de justificativa no sistema, a ausência de padrões pré-estabelecidos de resposta ou validação de dados acabou por permitir o cadastro de informações inconsistentes no SICONV. Para situações como esta, o motivo de anulação foi classificado como não informado. A Tabela 14 apresenta os resultados encontrados.

Os dados revelaram que a motivação de nulidade não apresentou um comportamento regular ao longo do período. A única exceção foi a anulação por contingenciamento financeiro, que apresentou uma tendência de crescimento ao longo de todos os anos, iniciando em 0 % no ano de 2012 e culminando em 67 % no ano de 2015. Ao analisar o contexto macroeconômico, é possível perceber que esta

tendência acompanhou a evolução da crise fiscal brasileira, que se agravou no período em estudo e teve seu auge justamente no ano de 2015.

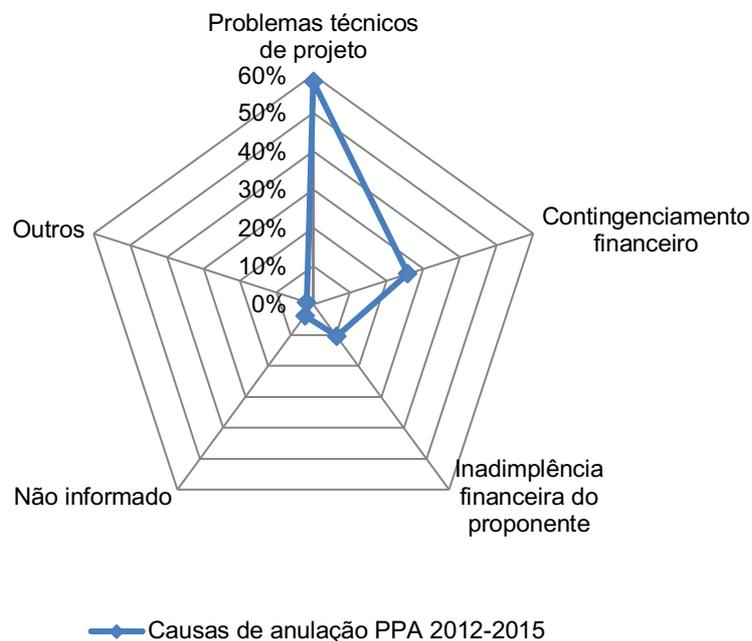
Tabela 14 – Causas identificadas para a anulação de convênios

Item	Causas de anulação	2012		2013		2014		2015		Total	
		n3	%	n3	%	n3	%	n3	%	n3	%
1	Problemas técnicos de projeto	1	33%	12	75%	16	57%	2	33%	31	58%
2	Contingenciamento financeiro	0	0%	3	19%	7	25%	4	67%	14	26%
3	Inadimplência financeira do proponente	2	67%	0	0%	3	11%	0	0%	6	10%
4	Não informado	0	0%	1	6%	1	4%	0	0%	3	4%
5	Outros	0	0%	0	0%	1	4%	0	0%	1	2%

Fonte: Elaboração própria (2019).

O Gráfico 10 demonstra que as principais tendências de anulação de convênios envolveram problemas técnicos de projeto e contingenciamento financeiro.

Gráfico 10 – Causas de anulação de convênios 2012-2015.



Fonte: Elaboração própria (2019).

No contexto que se apresenta, julga-se que uma redução do IM_ANULADO passa por uma melhor capacitação técnica do proponente quanto aos aspectos necessários à aprovação de projetos, bem como um melhor planejamento financeiro dos repasses.

4.3.2 Obras não concluídas ou reprovadas: identificação de causas

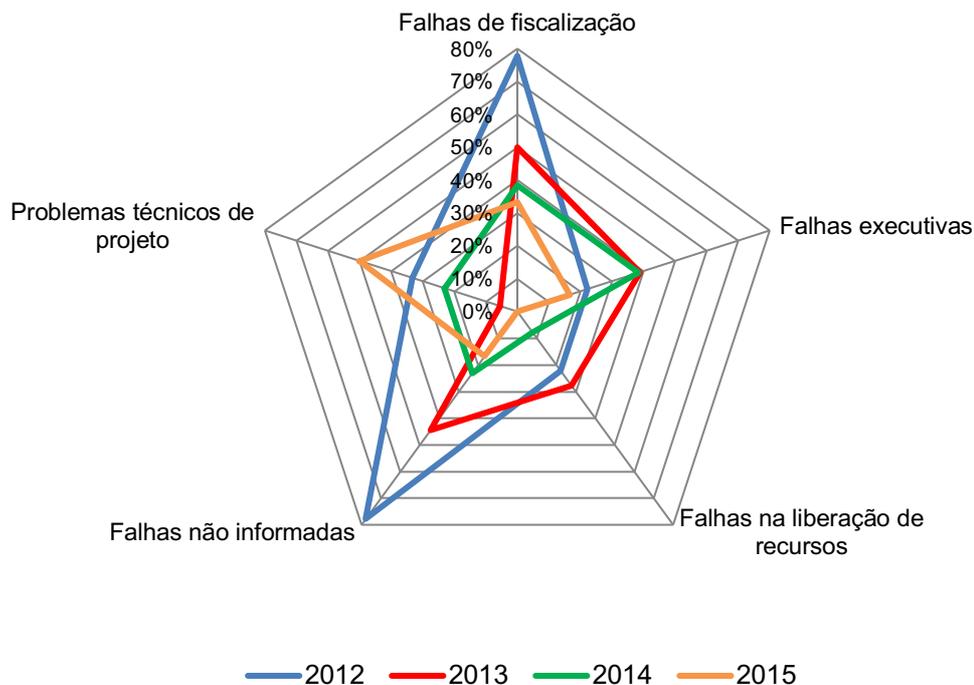
A identificação das causas de não conclusão das obras ou de sua reprovação se mostrou de difícil aferição, haja vista a insuficiência de informações no sistema que pudessem elucidar os problemas. Tanto que as maiores incidências acabaram sendo classificadas como falhas de fiscalização ou falhas não informadas, conforme ilustram os resultados expressos na Tabela 15 e no Gráfico 11.

Tabela 15 – Obras não concluídas ou reprovadas: identificação de causas

Item	Descrição das causas	2012		2013		2014		2015		Total	
		n2	%	n2	%	n2	%	n2	%	n2	%
1	Falhas de fiscalização	7	78%	9	50%	5	38%	2	33%	23	50%
2	Falhas executivas	2	22%	7	39%	5	38%	1	17%	15	33%
3	Falhas na liberação de recursos	2	22%	5	28%	1	8%	0	0%	8	17%
4	Falhas não informadas	7	78%	8	44%	3	23%	1	17%	19	41%
5	Problemas técnicos de projeto	3	33%	1	6%	3	23%	3	50%	10	22%

Fonte: Elaboração própria (2019).

Gráfico 11 – Obras não concluídas ou reprovadas: identificação de causas



Fonte: Elaboração própria (2019).

É possível perceber que as falhas não informadas caminharam próximas às falhas de fiscalização. Onde houve falhas de informação, houve falhas de fiscalização. Porém, cabe destacar que as duas categorias não devem ser confundidas, pois pretendem ilustrar situações distintas. A maneira de se distinguir uma falha de informação de uma falha de fiscalização consiste na identificação das razões de insucesso do instrumento. Ainda que um convênio viesse a apresentar falhas de fiscalização, o mesmo poderia conter informações sobre as razões de insucesso do instrumento no parecer final da prestação de contas. Já um convênio classificado com falhas de informação seria aquele que não registrou nenhuma explicação no SICONV sobre as causas de não cumprimento do objeto.

A ausência de informações de fiscalização no decorrer da execução prejudica a gestão administrativa na tomada de providências quanto a eventuais desvios de conduta ao longo do processo. Se por um lado a recorrência desse tipo de situação se mostrou preocupante por sua alta incidência, os resultados também demonstraram um aspecto positivo que foi evidência de uma redução sistemática do problema ao longo dos anos, caindo de um percentual de 78 % no ano de 2012 para 33 % em 2015. Mesmo que os valores continuem altos em 2015, foi possível perceber uma melhora significativa nas ações de fiscalização dos convênios.

A alta incidência de falhas de informação prejudica a transparência das transferências voluntárias. A aplicação dos recursos públicos deveria ser acompanhada de relatos transparentes que tragam evidências das ações de gestão ao longo do processo, inclusive para o aperfeiçoamento de procedimentos e identificação de fragilidades. Não basta saber se o recurso foi utilizado ou não ao final do processo, é importante avaliar se o recurso foi gerido da melhor maneira possível, para otimização dos resultados. A média do período indica que 41 % dos instrumentos analisados não foram transparentes quanto à aplicação dos recursos.

As falhas executivas apareceram logo a seguir. Este tipo de falha envolve aquela situação de execução parcial do objeto ou execução em desconformidade com as especificações técnicas do projeto. De ação recorrente em todos os anos de estudo e incidência média de 33 % ao longo de todo o período, as falhas executivas representaram os serviços mal executados, por empresas com baixa qualificação técnica. Neste tipo de situação se encontram os maiores registros de conflitos entre os envolvidos.

As falhas de projeto também apresentaram incidência recorrente em todos os anos de estudo, resultando como causa de insucesso em 22 % dos convênios analisados. Ainda que os projetos tenham sido objeto de análise prévia do concedente, resultando em reprovações de propostas antes mesmo da formalização dos instrumentos e anulações de convênios já formalizados, constatou-se que é possível celebrar um convênio com falhas ocultas de projeto, as quais acabam sendo percebidas apenas após o início de execução das obras.

Evidencia-se desta forma que a redução de insucessos na execução de convênios passa pela qualificação dos projetos de engenharia. Porém, a qualificação por si só não seria suficiente para resolução completa do problema. O atraso no início de obra também pode levar um projeto de engenharia a ficar desatualizado com o tempo. Se as condições do problema a ser resolvido são modificadas ao longo do tempo, há uma mudança correlata nas soluções necessárias à sua resolução. Assim, uma redução das falhas de projeto também passaria por uma maior agilidade de contratação e execução dos empreendimentos.

As causas classificadas como falhas na liberação de recursos apresentaram menor incidência no estudo. Seja pelo atraso no repasse de recursos financeiros do convênio, seja pela omissão completa dessa liberação, esta situação foi mais evidente em convênios cujo planejamento envolveu a liberação de duas ou mais parcelas no cronograma de desembolso. Conforme já mencionado anteriormente, o ato de empenho deveria garantir, a princípio, a suficiência de recursos para a execução plena do convênio. Porém, evidencia-se que não basta que os recursos estejam assegurados, é necessário que os recursos sejam descentralizados no tempo programado. Paralisar uma obra por um período indeterminado de tempo pode trazer prejuízos irreparáveis à execução, seja pela perda de serviços executados parcialmente, seja pela desmobilização da empresa do canteiro de obras ou até mesmo por seu completo abandono por prejuízos financeiros causados ao executor.

4.4.3. Avaliação das dificuldades relatadas pelos convenientes

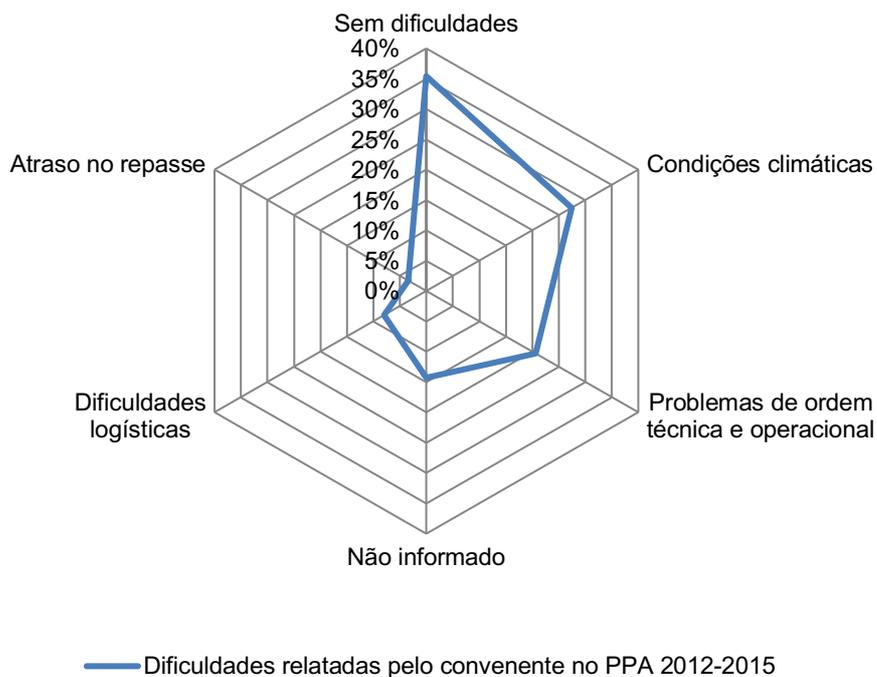
Apesar dos problemas identificados nas seções anteriores, poucos foram os convenientes que se dispuseram a relatar dificuldades enfrentadas ao longo do processo. Ao analisar os resultados expressos na Tabela 16 e no Gráfico 12, verifica-se que a soma dos percentuais classificados como “sem dificuldades” ou “não informado” correspondeu a praticamente metade das respostas fornecidas.

Tabela 16 – Dificuldades relatadas pelos convenientes nas prestações de contas

Item	Descrição	2012		2013		2014		2015		Total	
		n2	%	n2	%	n2	%	n2	%	n2	%
1	Atraso no repasse	1	2%	4	6%	1	2%	0	0%	6	3%
2	Condições climáticas	9	21%	20	31%	14	30%	5	25%	48	27%
3	Dificuldades logísticas	3	7%	9	14%	2	4%	0	0%	14	8%
4	Não informado	7	16%	8	12%	5	11%	5	25%	25	14%
5	Problemas de ordem técnica e operacional	8	19%	15	23%	10	21%	3	15%	36	21%
6	Sem dificuldades	19	44%	19	29%	17	36%	7	35%	62	35%

Fonte: Elaboração própria (2019).

Gráfico 12. Dificuldades relatadas pelos convenientes – Período 2012-2015.



Fonte: Elaboração própria (2019).

Existem alguns fatores que podem ter contribuído com esta situação. O primeiro deles envolve uma certa tendência do convenente em não apontar problemas de sua responsabilidade que poderiam resultar em uma espécie de confissão de culpa ou perda de credibilidade em acordos futuros. Neste cenário, seria melhor omitir as dificuldades do que correr o risco de inviabilizar parcerias futuras. Outro fator seria o desconhecimento do convênio por parte da pessoa que está alimentando o sistema. Boa parte dos Municípios brasileiros tem por hábito terceirizar as funções de operação do SICONV. Neste cenário, supõe-se que as pessoas que efetivamente acompanharam a execução do convênio não teriam acesso ao sistema para descrever suas percepções e opiniões. Como a aprovação da prestação de contas independe do relato das dificuldades, supõe-se que quem preencheria o campo não daria muito valor a essa informação.

As condições climáticas foram mencionadas como fator de dificuldade de execução em 27 % dos casos. A maior concentração desta ocorrência esteve vinculada a Municípios localizados na região norte do país.

Os problemas de ordem técnica e operacional surgiram logo a seguir, com uma incidência média de 21 % no período. Neste quesito, foram categorizados os problemas relacionados à gestão administrativa do convenente, como falta de pessoal, qualificação técnica inadequada para operação das transferências e fiscalização das obras, falta de equipamentos, etc. Fato a destacar, na fase de apresentação de propostas o convenente é obrigado a apresentar uma declaração de capacidade técnica e gerencial, atestando que o mesmo reúne as condições necessárias para execução de convênio. Na prática, porém, muitos convenentes não possuem uma estrutura adequada para operação do convênio, razão pela qual muitos instrumentos apresentaram baixo desempenho de implementação.

As dificuldades logísticas apresentaram uma incidência média de 8 % no período. Essas dificuldades estão relacionadas à execução da obra em locais de difícil acesso, especialmente para mobilização e desmobilização de pessoal e equipamentos. Neste quesito, novamente se destacaram os Municípios localizados na região norte do país, especialmente na região amazônica. O fato das obras estarem localizadas na zona rural de Municípios também contribuiu para as dificuldades logísticas, haja vista que a zona rural brasileira é dotada de menor infraestrutura.

Por fim, o atraso no repasse de recursos foi mencionado em apenas 3 % dos casos no período. Este resultado, aparentemente contraditório, chama a atenção por ser bem inferior ao número de instrumentos que efetivamente tiveram atrasos na liberação de recursos. Isto significa que, a despeito dos custos envolvidos no atraso de repasses, conforme visto nas seções anteriores, poucos foram os convenientes que enxergaram este fato como um problema real para a execução do convênio.

5 CONCLUSÕES, LIMITAÇÕES DO ESTUDO E FUTURAS LINHAS DE INVESTIGAÇÃO

O aumento gradativo no volume de recursos trabalhados mediante transferências voluntárias ao longo das últimas décadas, aliado à melhora significativa na transparência das informações com a evolução do SICONV, reforçam a necessidade de produções científicas que avaliem o comportamento da gestão desses instrumentos, de forma a melhorar a qualidade dos serviços conferidos pela Administração Pública.

A avaliação de políticas públicas mostra-se essencial neste contexto, ao fornecer subsídios gerenciais a agentes e instituições que viabilizam a otimização de processos, mudanças de rumo e fundamentações adequadas para tomada de decisão, visando ao aprimoramento dos serviços públicos. O controle social das políticas públicas também se beneficia com a avaliação, uma vez que seus resultados conferem uma melhor compreensão de processos muitas vezes complexos, propiciando uma leitura objetiva de cenários.

A pesquisa teve por objetivo avaliar o desempenho das transferências voluntárias destinadas à execução de obras de infraestrutura em áreas de reforma agrária no Brasil. Para atender este objetivo, foram identificados e analisados 150 programas de infraestrutura publicados no PPA 2012-2015. Após realizar uma análise bibliométrica sobre as transferências voluntárias no Brasil e analisar as situações das propostas de convênio em cada um dos programas, foram construídos nove índices de desempenho para avaliação da implementação, execução e temporalidade dos convênios formalizados. Na sequência, identificaram-se as causas de insucesso na implementação das transferências voluntárias, com a respectiva medição de incidência.

A verificação do atual estágio de produção científica sobre transferências voluntárias no Brasil constatou que a maior parte das pesquisas esteve relacionada à fase de formalização dos instrumentos e liberação de recursos, avaliando influências políticas e eleitorais na efetivação das transferências. Outros trabalhos estiveram focados em aspectos ligados à gestão de projetos, para o melhoramento de rotinas administrativas. Ficou evidenciado que há uma lacuna existente na análise de desempenho das transferências voluntárias, com carência de pesquisas

que possam avaliar de maneira objetiva a eficiência e eficácia das transferências voluntárias enquanto instrumento de execução de políticas públicas.

Na avaliação do desempenho de implementação das transferências voluntárias, os índices construídos evidenciaram que os objetivos estabelecidos nos programas não foram atingidos de maneira satisfatória. Para a celebração dos convênios, o índice médio de aprovação de propostas, calculado em 9 %, sugere que os proponentes enfrentaram dificuldades para acessar os programas disponibilizados pelo Governo Federal. Para aqueles que tiveram acesso mediante a assinatura dos convênios, cerca de 17 % foram anulados antes de qualquer execução física ou orçamentária, frustrando as expectativas geradas em torno da celebração, tanto a nível de gestão quanto em relação à sociedade. Na perspectiva da efetividade das transferências, o índice médio de aprovação de contas se apresentou como de 18 % em 2018, três anos após o encerramento do PPA 2012-2015, o que sugere pouca eficácia na conclusão das obras conveniadas e, por consequência, na implementação da política pública em si.

Focando no desempenho de execução, sob a ótica orçamentária dos convênios, os índices construídos confirmaram que a viabilização das políticas públicas mediante a conclusão das obras apresentou pouca eficácia no período. Do total de investimentos realizados no PPA 2012-2015, o índice médio dos recursos aplicados em obras concluídas esteve em 9% no momento da avaliação. Dentre aquelas obras que definitivamente não foram concluídas, os convênios anulados consumiram 9 % dos investimentos, enquanto os convênios malsucedidos por contas reprovadas ou recursos devolvidos consumiu 4 % do total. Infere-se, desta forma, que mais recursos estiveram envolvidos em convênios anulados e em contas reprovadas do que em convênios que cumpriram com os seus objetivos.

Os índices construídos para a avaliação de temporalidade demonstraram que um convênio assinado tende a consumir três vezes mais tempo de vigência do que o plano inicial aprovado na celebração. As prorrogações de ofício representaram o principal instrumento de modificação de vigência, o que evidencia que o atraso na liberação de recursos sob responsabilidade do concedente foi a principal causa de morosidade dos convênios. As prorrogações motivadas por aditivos apresentaram uma influência mais pontual, limitada a menos instrumentos, ainda que em termos

absolutos este tipo de prorrogação tenha demonstrado um peso significativo na média dos resultados.

Aproximadamente 6,25 % das obras conveniadas foram concluídas dentro da previsão inicial do projeto de engenharia. Em contraponto, os resultados mostraram que o prazo necessário à conclusão das obras apresentou uma tendência de ser quatro vezes superior ao prazo definido no projeto de engenharia. Já a vigência dos convênios apresentou uma tendência de ser cinco vezes superior ao cronograma da obra definido no projeto de engenharia.

As principais causas de anulação dos convênios estiveram relacionadas a problemas técnicos de projeto, contingenciamento financeiro e inadimplência financeira do proponente. A anulação por problemas técnicos de projeto teve uma incidência média de 58 % no período. Evidencia-se que mais da metade dos convênios formalizados com cláusulas suspensivas que condicionaram a eficácia do instrumento à apresentação do projeto de engenharia após a celebração não tiveram sucesso. Os resultados parecem indicar que a concessão de um prazo maior para a elaboração do projeto de engenharia não é suficiente para melhorar a eficácia das propostas. Desta forma, outras soluções seriam necessárias para a qualificação técnica dos projetos.

O contingenciamento financeiro como causa de anulação dos convênios apresentou uma tendência de alta ao longo do período. O ápice das anulações foi registrado em 2015, onde cerca de 67 % dos convênios anulados registraram o contingenciamento financeiro como causa de anulação. Os resultados parecem confirmar a tendência de agravamento da crise fiscal brasileira no período, com auge em 2015. Já a anulação por inadimplência financeira do conveniente não apresentou regularidade, ocorrendo de maneira mais pontual, resultando em uma incidência média de 10 %.

Em relação às obras não concluídas ou reprovadas pelo concedente, foram identificadas quatro causas de maior incidência. Em primeiro lugar, com uma incidência média de 50 % no período, apareceram as falhas de fiscalização. Este resultado reitera a importância de uma fiscalização efetiva para o sucesso dos instrumentos. Uma fiscalização deficiente tende a aumentar a probabilidade de problemas na execução. Em segundo lugar apareceram as falhas executivas, com incidência média de 33 %. A seguir, apareceram os problemas técnicos de projeto,

apontados como razão de insucesso em 22 % dos casos. Por fim, as falhas na liberação dos recursos tiveram uma incidência média de 17 % no período. Fato a destacar, em 41 % dos casos não foram encontradas informações sobre as causas de não conclusão das obras ou reprovação das contas, o que revela uma baixa transparência na gestão dos convênios classificados nesta situação.

Ao olhar sob a ótica dos convenientes, ficou constatado que em cerca de 49 % dos casos, os convenientes preferiram não apontar nenhuma dificuldade para a execução dos convênios na prestação de contas, apesar da aparente evidência de problemas. Este fato sugere que os convenientes tendem a não relatar suas dificuldades, sejam elas causadas por si ou pelo concedente, de maneira a preservar sua credibilidade em acordos futuros. As condições climáticas e os problemas de ordem técnica e operacional somaram outros 48 % de incidência dentre as dificuldades relatadas. As dificuldades logísticas e os atrasos no repasse completaram a lista. Estes resultados reforçam a necessidade de um bom planejamento de execução dos convênios, de forma a proporcionar dimensionamentos adequados de pessoal e equipamentos, além de uma avaliação correta da época ideal de execução das obras.

A pesquisa apresentou algumas limitações. Em primeiro lugar, destaca-se que a busca por produções científicas relacionadas ao tema transferências voluntárias retornou com poucas publicações, limitadas à realidade do Brasil. No contexto internacional, percebe-se que não há uma padronização dessa terminologia, o que dificultou a identificação de casos semelhantes em outros países, para fins de comparação. Em segundo lugar, destaca-se que a obtenção dos dados sobre convênios esteve limitada ao SICONV, ao considerar que existe uma obrigatoriedade imposta em regulamento para que todas as informações sobre convênios estejam incluídas neste sistema. Isto significa que quaisquer outros dados porventura não registrados no sistema, como relatórios de fiscalização ou atestados de obras concluídas, ainda que venham a constar nos processos administrativos internos das instituições, não foram considerados nesta pesquisa. Por fim, considerou-se que as informações encontradas no SICONV eram fidedignas, ou seja, não foram levadas em consideração eventuais falhas de inserção e preenchimento no sistema.

Partilha-se da opinião de que as transferências voluntárias têm apresentado um desempenho ineficiente e pouco eficaz para a implementação de políticas públicas. Parece evidente que a formalização das transferências voluntárias mediante a assinatura dos convênios, apesar de envolver um marco relevante para a provisão de recursos (vide o foco das pesquisas científicas sobre o tema), não garante a implementação da política. Os índices deixam claro que muitas expectativas são frustradas em torno da celebração. Ao olhar para a temporalidade dos convênios, julga-se que não é razoável haver um descompasso tão grande entre planejamento e execução. Também não é razoável que uma obra demore em média quatro vezes mais tempo do que o planejado para a conclusão.

Ao considerar os atrasos evidenciados na liberação de recursos, entende-se que uma melhora no desempenho de implementação dos convênios passa necessariamente por modificações na gestão orçamental, de forma que os recursos empenhados estejam à disposição quando demandados, não depois. Em uma época onde o acesso à informação das movimentações financeiras em contas bancárias é disponibilizado de forma *on line* a qualquer tempo e lugar, a liberação de uma parcela única de desembolso, acompanhada de um monitoramento adequado de pagamentos realizados ao longo do convênio, parece oferecer uma melhor forma de gestão de recursos do que aquela que envolve trabalhar com duas ou mais parcelas de desembolso que permanecem bloqueadas mesmo após o atingimento de metas pré-estabelecidas.

A qualificação dos projetos de engenharia é outro fator que deve ser investido para a redução de insucesso dos convênios. As causas de anulação de convênios demonstraram que não é suficiente conceder ao conveniente um maior prazo para a elaboração do projeto. É necessário capacitar os interessados e reduzir o tempo entre a aprovação do projeto e o início da obra, de forma a não deixar que o projeto de engenharia se torne obsoleto.

Mediante os resultados deste estudo, procurou-se contribuir com pesquisadores da área de políticas públicas no Brasil em suas futuras pesquisas, uma vez que se ambicionou proporcionar um panorama geral das produções científicas sobre as transferências voluntárias no Brasil e do desempenho de implementação dessas transferências em programas de infraestrutura voltados à execução de obras de engenharia em áreas de reforma agrária. A utilização de

dados processados mediante estudos e análises confere maior fundamento a posicionamentos e decisões.

Como o processo de análise envolve não apenas a identificação de comportamentos, mas também a desconstrução do objeto de estudo, as linhas futuras de investigação devem mensurar a eficiência de execução de obras similares em outras instituições, bem como avaliar resultados percebidos após a atualização de regulamentos. A partir da investigação de outros programas espera-se obter um cenário completo para a avaliação das transferências voluntárias, visando a explicação dos comportamentos e acumulação de pesquisas confiáveis para as tomadas de decisão.

REFERÊNCIAS

AKIM, É. K.; MERGULHÃO, R. C. Panorama da produção intelectual sobre a medição de desempenho na gestão pública. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 2, p. 337–366, mar/abr. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003476122015000200337&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 23 out. 2018.

ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 24, p. 29–40, jun. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010444782005000100004&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 13 jan. 2019.

ARAÚJO, A. H. S.; SANTOS FILHO, J. E.; GOMES, F. G. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 3, p. 739–759, mai/jun. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n3/0034-7612-rap-49-03-00739.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2019.

ARAÚJO, L.; RODRIGUES, M. L. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 83, p. 11–35, 2017. Disponível em: <http://10.0.29.34/SPP2017839969>. Acesso em: 2 fev. 2019.

ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 25–48, set. 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173302002008000003&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 25 jan. 2019.

ARRETCHE, M. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 24, p. 69–85, jun. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010444782005000100006&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 14 jan. 2019.

BIJOS, D. **Federalismo, instituições políticas e relações intergovernamentais**: um estudo sobre os elementos determinantes das transferências voluntárias da União para os municípios do estado de Minas Gerais. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/13434>. Acesso em: 04 jan. 2019.

BIJOS, D. Repensando as Transferências Voluntárias pela Perspectiva dos Atores e das Instituições Locais. **Desenvolvimento em Questão**, v. 16, n. 44, p. 322, 2018. Disponível em: <https://doaj.org/article/591c370f8cd8484181fa08b722eb7a44>. Acesso em: 1 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm. Acesso em 13 nov. 2018.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.110, de 09 de julho de 1970.** Cria o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), extingue o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário e o Grupo Executivo da Reforma Agrária e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De1110.htm. Acesso em: 4 fev. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 2 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 2 jan. 2019.

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 Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9790.htm. Acesso em: 15 jan. 2019.

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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 05 nov. 2018.

BRASIL. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6170.htm. Acesso em: 13 nov. 2018.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008.** 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. Disponível em: <http://portal.convenios.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-127-de-29-de-maio-de-2008>. Acesso em: 13 nov. 2018.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011.** 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, revoga a Portaria Interministerial nº 127/MP/MF/, 2011. Disponível em: <http://portal.convenios.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-507-de-24-de-novembro-de-2011>. Acesso em: 13 nov. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: 15 jan. 2019.

BRASIL. **Portaria nº 161, de 10 de maio de 2016**. Dispõe sobre a constituição da rede do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - Rede SICONV. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, [2016a]. Disponível em: <http://portal.convenios.gov.br/legislacao/portarias/portaria-n-161-de-10-de-maio-de-2016>. Acesso em: 10 mai. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Convênios e outros repasses**. 6. ed. Brasília: Secretaria Geral de Controle Externo, 2016b. 80 p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **SICONV**: Consulta de Propostas de Convênio, [2018a]. Disponível em: <https://www.convenios.gov.br/siconv/Principal/Principal.do>. Acesso em: 10 mai. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Painel de Obras**: Pesquisa de Obras, [2018b]. Disponível em: <http://paineldeobras.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=paineIdeobras.qvw&lang=pt-BR&host=Local&anonymous=true>. Acesso em: 30 set. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **SICONV**: Consulta de Programas, [2018c]. Disponível em: <https://www.convenios.gov.br/siconv/programa/ConsultarPrograma/ConsultarPrograma.do>. Acesso em: 10 mai. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 10.035, de 1º de outubro de 2019**. Institui a Plataforma +Brasil no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10035.htm. Acesso em 29 nov. 2019.

BUGARIN, M.; MARCINIUK, F. Strategic Partisan Transfers in a Fiscal Federation: Evidence from a New Brazilian Database. **Journal of Applied Economics**, v. 20, n. 2, p. 211–239, nov. 2017. Disponível em: <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S1514032617300107>. Acesso em: 1 jan. 2019.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CASTRO, H. Vinculações de Recursos e Efeitos sobre a Flexibilidade Orçamentária do Município. **Revista de Administração, Sociedade e Inovação**, v. 2, n. 2, p. 147–166, jul/dez. 2016. Disponível em: <https://doaj.org/article/aa69432de7624c3aad76348e63615311>. Acesso em: 15 dez. 2018.

CATARINO, J. R.; ABRAHAM, M. O federalismo fiscal no Brasil e na União Europeia. **Revista Estudos Institucionais**, v. 4, n. 1, p. 186–210, 2018.

CIRIBELI, J. P.; MIQUELITO, S.; MASSARDI, W. O. Transferências públicas de recursos: um estudo sobre o protecionismo partidário da União (PT) e do Estado de Minas Gerais (PSDB). **Administração Pública e Gestão Social**, v. 7, n. 2, p. 72–81, abr/jun. 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/ojs/apgs/article/view/4570/2395>. Acesso em: 4 jan. 2019.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 5, p. 969–992, set/out. 2003.

DEMARCHI, E.; GALLO, Z.; CASÉRIO, V. M. R.; LORENZO, H. C. Captação de recursos pelo sistema SICONV - avaliação dos entraves encontrados em municípios de pequeno porte. **Revista da Universidade Vale do Rio Verde**, v. 14, n. 1, p. 1067–1087, jan/jul. 2016. Disponível em: http://periodicos.unincor.br/index.php/revistaunincor/article/view/2666/pdf_499. Acesso em: 4 jan. 2019.

DOOREN, W. VAN; BOUCKAERT, G.; HALLIGAN, J. **Performance management in the public sector**. 2th ed. New York: Routledge, 2015.

DYE, T. R. **Understanding public policy**. 13th ed. USA: Pearson Education, 2011.

FARIA, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 59, p. 97–109, out. 2005.

FERREIRA, G. J. B. C. O controle externo das obras públicas: um panorama sobre os principais aspectos relacionados ao tema. **Revista Controle**, v. 9, n. 2, p. 37–64, jul/dez. 2011.

FERREIRA, I. F. S. **Eleições e política fiscal: o papel das transferências voluntárias intergovernamentais, da competência administrativa e do endividamento nos ciclos político-orçamentários**. 2006. Dissertação (Doutorado em Economia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Disponível em: https://www.rcaap.pt/detail.jsp?id=oai:agregador.ibict.br.RI_UNB:oai:repositorio.bce.unb.br:10482/3499. Acesso em: 04 jan. 2019.

FERREIRA, I. F. S.; BUGARIN, M. S. Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**, v. 61, n. 3, p. 271–300, jul/set. 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003471402007000300001&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 30 set. 2018.

FERREIRA NETO, J. A.; MOURA, R. A.; SILVA, N. T. C.; ARRIETA, A. L. V. La reforma agraria como factor del desarrollo regional. **Tabula Rasa**, n. 27, p. 409–427, jul/dez. 2017. Disponível em:

http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S179424892017000200409&lng=en&tlng=en. Acesso em: 4 fev. 2019.

FIGUEIREDO, D. B.; PARANHOS, R.; SILVA, J. A.; ROCHA, E. C.; ALVES, D. P. O que é, para que serve e como se faz uma meta-análise? **Teoria e Pesquisa**, v. 23, n. 2, p. 205–228, 2014. Disponível em:

<http://doi.editoracubo.com.br/10.4322/tp.2014.018>. Acesso em: 16 nov. 2018.

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

GALLO, F. Território, política e infraestruturas: a influência do Governo Federal na política urbana dos municípios brasileiros. **Sociedade & Natureza**, v. 25, n. 3, p. 453–467, set/dez. 2013. Disponível em:

http://www.seer.ufu.br/index.php/sociedadennatureza/article/view/22981/pdf_3. Acesso em: 6 jan. 2019.

GELINSKI, C. R. O. G.; SEIBEL, E. J. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas**, v. 42, n. 1 e 2, p. 227–240, abr/out. 2008.

GERENT, C. P. **Modelo de estrutura para o trabalho com projetos no âmbito do sistema de gestão de convênios e contratos de repasse - SICONV: um estudo nas Secretarias do Estado de Santa Catarina**. 2014. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

Disponível em:

https://www.rcaap.pt/detail.jsp?id=oai:agregador.ibict.br.BDTD_UDESC:oai:udesc.br:1944. Acesso em 04 jan. 2019.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOLDBAUM, S.; PEDROZO JUNIOR, E. A prestação de contas das entidades privadas sem fins lucrativos em parcerias com a União (2008 a 2014). **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 74, p. 91–117, jan/abr. 2018. Disponível em:

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/70160>. Acesso em: 4 jan. 2019.

GOMES, E. C. O.; SCARPIN, J. E. Estudo bibliométrico acerca das transferências intergovernamentais publicadas no período de 2001 a 2008. **BASE - Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos**, v. 9, n. 2, p. 189–203, abr/jun. 2012.

Disponível em:

<http://revistas.unisinos.br/index.php/base/article/view/base.2012.92.07>. Acesso em: 4 jan. 2019.

HENRY, G. T. How Modern Democracies Are Shaping Evaluation and the Emerging Challenges for Evaluation. **American Journal of Evaluation**, v. 22, n. 3, p. 419–429, 2001.

HEREDIA, B.; MEDEIROS, L.; PALMEIRA, M.; CINTRÃO, R.; LEITE, S. P. An analysis of the regional impacts of land reform in Brazil. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 1, n. se, 2005. Disponível em: http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141305802005000100001&lng=en&tlng=en. Acesso em: 4 fev. 2019.

IGNARRA, R. **Monitoramento de recursos de transferências voluntárias na esfera municipal**, 2014. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: https://www.rcaap.pt/detail.jsp?id=oai:agregador.ibict.br.RI_FGV:oai:biotecadigital.fgv.br:10438/11875. Acesso em: 29 nov. 2018.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Infraestrutura, [2018]. Disponível em: http://www.incra.gov.br/infraestrutura_assentamentos. Acesso em: 3 out. 2018.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Assentamentos, [2019]. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/>. Acesso em: 03 jan. 2019.

JACOB, C. A. A reserva do possível: obrigação de previsão orçamentária e de aplicação de verba. *In*: A. P. Grinover; K. Watanabe (Orgs.); **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2. ed, Rio de Janeiro: Forense, 2013. p.237–284.

JANUZZI, P. M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n. 1, p. 51–72, jan/fev. 2002.

KRAFT, M. E.; FURLONG, S. R. **Public Policy: politics, analysis and alternatives**. 3th ed. USA: CQ Press, 2010.

LIMA, F. J.; CIRQUEIRA, J. C.; PINTO, V. C.; SOUZA, W. A. R. Gerenciamento de Projetos: Um Modelo de Monitoramento e Controle de Projetos Públicos Executados com Recursos de Transferências Voluntárias. **Revista de Gestão e Projetos**, v. 8, n. 1, p. 102–117, jan/abr. 2017. Disponível em: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edb&AN=123746083&site=eds-live>. Acesso em: 28 jun. 2018.

LOPES, A. (coord). **Políticas públicas para cidades sustentáveis: integração intersetorial, federativa e territorial**. Rio de Janeiro: IBAM MCTIC, 2016. 180 p.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MATTEI, L. O debate sobre a reforma agrária no contexto do Brasil rural atual. **Política & Sociedade**, v. 15, p. 234, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/21757984.2016v15nesp1p234>. Acesso em: 4 fev. 2019.

MIZRAHI, S. **Public Policy and Performance Management in Democratic Systems**. Cham: Springer International Publishing, 2017.

MOUTINHO, J. A. Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 1, p. 151–166, jan/fev. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003476122016000100151&lng=pt&tIng=pt. Acesso em: 2 out. 2018.

MOUTINHO, J. A.; KNISS, C. T. Transferências Voluntárias da União para Municípios Brasileiros: Identificação de Correlação entre Variáveis. **Revista de Gestão e Projetos**, v. 8, n. 1, p. 90–101, jan/abr. 2017. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=5970376>. Acesso em: 27 set. 2018

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

MUSGRAVE, R. A. Economics of fiscal federalism. **Nebraska Journal of Economics & Business**, v. 10, n. 4, p. 3, 1971.

OATES, W. E. **Fiscal Federalism**. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

OATES, W. E. On the evolution of fiscal federalism: Theory and institutions. **National Tax Journal**, v. 61, n. 2, p. 313–334, jun. 2008. Disponível em: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsyss&AN=00025830800008&site=eds-live>. Acesso em: 28 jan. 2019.

PANTOJA, F. P.; PEREIRA, J. A. R. Transferências Voluntárias da União para os Municípios Brasileiros: Uma Análise da Execução dos Recursos nas Políticas do Setor de Resíduos Sólidos. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 9, n. 2, p. 111–122, abr/jun. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/ojs/apgs/article/view/5268>. Acesso em: 4 jan. 2019.

PATRICIO NETTO, B.; RISSETE, C.; SILVA, H. P. E.; FARAH JUNIOR, M. F. Instrumentos de gestão pública. In: SILVA, C. L.; LIMA, J. E. S. (orgs.). **Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Editora Saraiva, 2010. p.69–92.

PELEGRINI, S. A Lei de Responsabilidade Fiscal e suas implicações nas esferas municipais. **Revista Controle**, v. 11, n. 2, p. 168–185, 2013. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Disponível em: <https://doaj.org/article/709212073d234a0a99e55fc94c984f99>. Acesso em: 4 jan. 2019.

PEREIRA, P. T. **Economia e finanças públicas: da teoria à prática**. 3. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2012.

PUTTOMATTI, G. C. F. **Capital político e transferências volutárias no Estado de São Paulo**. 2013. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013. Disponível em: https://www.rcaap.pt/detail.jsp?id=oai:agregador.ibict.br.RI_FGV:oai:biotecadigital.fgv.br:10438/10634. Acesso em: 04 jan. 2019.

QIAN, Y.; WEINGAST, B. R. Federalism as a commitment to preserving market incentives. **Journal of Economic Perspectives**, v. 11, n. 4, p. 83–92, 1997.

QUINTÃO, C. M. P. G.; CARNEIRO, R. A tomada de contas especial como instrumento de controle e responsabilização. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 2, p. 473–491, mar/abr. 2015. Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003476122015000200473&lng=pt&tIng=pt. Acesso em: 4 jan. 2019.

RADNOR, Z. J.; BARNES, D. Historical analysis of performance measurement and management in operations management. **International Journal of Productivity and Performance Management**, v. 56, n. 5/6, p. 384–396, 2007. Disponível em: <http://www.emeraldinsight.com/doi/10.1108/17410400710757105>. Acesso em: 14 nov. 2018.

ROCHA, J. A. O. **Gestão do Processo Político e Políticas Públicas**. Braga: Escolar Editora, 2010.

ROGOFF, K. Equilibrium political budget cycles. **American Economic Review**, v. 80, n. 1, p. 21–36, mar. 1990.

ROSA, M. M.; ENSSLIN, S. R.; PETRI, S. M.; ENSSLIN, L. Avaliação de desempenho de políticas públicas: construção do conhecimento com base na literatura internacional. **Revista Ibero-Americana de Estratégia**, v. 14, n. 3, p. 110–130, jul/set. 2015. Disponível em: <http://www.revistaiberoamericana.org/ojs/index.php/ibero/article/view/2228/pdf>. Acesso em: 15 jan. 2019.

ROSALIN, J.; GALLO, F. A relevância das transferências de recursos aos municípios na federação brasileira. **Revista de Geografia e Ordenamento do Território**, n. 14, p. 307–332, set. 2018.

RUTHES, S.; SILVA, C. L. O uso de estudos prospectivos na análise de políticas públicas: uma análise bibliométrica. **XVI ALTEC Congresso da Associação Latino-Iberoamericana de Gestão da Tecnologia**. 2015. p. 1-19.

SALINAS, N. S. C. **Avaliação legislativa no Brasil: um estudo de caso sobre as normas de controle das transferências voluntárias de recursos públicos para entidades do terceiro setor.** 2008. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2008. Disponível em:

https://www.rcaap.pt/detail.jsp?id=oai:agregador.ibict.br.BDTD_USP:oai:teses.usp.br:tde-31032009-153959. Acesso em: 04 jan. 2019.

SANDERSON, I. Performance management, evaluation and learning in “modern” local government. **Public Administration**, v. 79, n. 2, p. 297–313, 2001. Disponível em:

<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edswss&AN=00016994970003&site=eds-live>. Acesso em: 2 fev. 2019.

SANTOS, A. M. S. P. Descentralização e autonomia municipal: uma análise das transformações institucionais no federalismo Brasileiro. **Geo UERJ**, v. 2, n. 23, p. 825–852, 2012. Disponível em:

<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/4830/5404>. Acesso em: 15 dez. 2019.

SILVA, M. S. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. **Nova Economia**, v. 15, n. 1, p. 117–137, jan/abr. 2005.

SOARES, M. L. Q. **Teoria do Estado: novos paradigmas em face da globalização.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

SOARES, M. M.; MELO, B. G. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 4, p. 539–562, jul/ago. 2016. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003476122016000400539&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 29 nov. 2018.

SOUZA, C. “Estado do Campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 15–20, fev. 2003.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n. 16, p. 20–45, jul/dez. 2006.

STRAPASSON, B. A.; MAGALHÃES, F. G.; CUSTÓDIO, J. K. Comunicação Entre a Pesquisa Básica, Aplicada e Teórica na Análise do Comportamento no Brasil: Uma Análise Bibliométrica. **Interação em Psicologia**, v. 17, n. 1, p. 117–128, jan/abr. 2013. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/psicologia/article/view/26496>. Acesso em: 14 mai. 2018.

TEIXEIRA, M. R.; MATIAS, W. B.; MASCARENHAS, F. O esporte olímpico no Brasil: recursos financeiros disponibilizados para Olimpíadas Londres 2012. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, v. 39, n. 3, p. 284–290, 2017. Elsevier Editora Ltda. Disponível em:

<https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0101328916301573>. Acesso em: 15 dez. 2018.

TER-MINASSIAN, T. Intergovernmental fiscal relations in a macroeconomic perspective: an overview. *In*: TER-MINASSIAN, T. (ed.). **Fiscal federalism in Theory and Practice**. Washington: International Monetary Fund. 1997. p.3–24.

TIEBOUT, C. M. A Pure Theory of Local Expenditures. **Journal of Political Economy**, v. 64, n. 5, p. 416–424, 1956. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1826343>. Acesso em: 27 jan. 2019.

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administracao Publica**, v. 42, n. 3, p. 529–550, mai/jun. 2008.

VEDUNG, E. **Public policy and program evaluation**. 4th. ed. New Jersey: Transaction Publishers, 2009.

WEINGAST, B. R. Second generation fiscal federalism: political aspects of decentralization and economic development. **World Development**, v. 53, p. 14–25, 2014.

APÊNDICE A – CLASSIFICAÇÃO DE SITUAÇÃO DAS PROPOSTAS

Classificação de situação das propostas no SICONV:

- Proposta/Plano de Trabalho em rascunho
- Proposta/Plano de Trabalho recebidos com pendência
- Proposta/Plano de Trabalho cadastrados
- Proposta/Plano de Trabalho enviado para análise
- Proposta/Plano de Trabalho em análise
- Proposta/Plano de Trabalho em complementação
- Proposta/Plano de Trabalho complementado enviado para análise
- Proposta/Plano de Trabalho complementado em análise
- Proposta/Plano de Trabalho aprovados
- Proposta/Plano de Trabalho cancelados
- Proposta/Plano de Trabalho rejeitados
- Assinado
- Em execução
- Aguardando prestação de contas
- Prestação de contas enviada para análise
- Prestação de contas em complementação
- Prestação de contas aprovada
- Prestação de contas rejeitada
- Prestação de contas aprovada com ressalvas
- Prestação de contas atrasada
- Prestação de contas em análise
- Convênio anulado
- Convênio rescindido
- Convênio extinto
- Inadimplente
- Assinatura pendente registro TV Siasi
- Proposta/Plano de Trabalho rejeitados por impedimento técnico
- Proposta Aprovada/Contratação Prejudicada
- Enviada para análise preliminar
- Classificada em análise preliminar
- Eliminada em análise preliminar
- Eliminada em análise definitiva
- Classificada em análise definitiva
- Proposta Aprovada/Aguardando Plano de Trabalho
- Proposta Eliminada em Chamamento Público
- Prestação de Contas comprovada em análise
- Prestação de Contas concluída
- Prestação de Contas iniciada por antecipação

APÊNDICE B – PROGRAMAS DE INFRAESTRUTURA PPA 2012-2015

Programas regulares de infraestrutura do INCRA – Período 2012-2015

SR	Estado ou Região	Programas				
		2012	2013	2014	2014	2015
01	PARÁ-BLM	2220120120001	2220120130001	2220120140031	2220120140064	2220120150034
02	CEARÁ	2220120120003	2220120130002	2220120140032	2220120140065	2220120150035
03	PERNAMBUCO	2220120120005	2220120130003	2220120140033	2220120140066	2220120150036
04	GOIAS	2220120120006	2220120130004	2220120140034	2220120140067	2220120150037
05	BAHIA	2220120120007	2220120130005	2220120140035	2220120140068	2220120150038
06	MINAS GERAIS	2220120120008	2220120130006	2220120140036	2220120140069	2220120150039
07	RIO DE JANEIRO	2220120120009	2220120130007	2220120140037	2220120140070	2220120150040
08	SÃO PAULO	2220120120010	2220120130008	2220120140038	2220120140071	2220120150041
09	PARANÁ	2220120120011	2220120130009	2220120140039	2220120140072	2220120150042
10	SANTA CATARINA	2220120120012	2220120130010	2220120140040	2220120140073	2220120150043
11	RIO GRANDE DO SUL	2220120120013	2220120130011	2220120140041	2220120140074	2220120150044
12	MARANHÃO	2220120120014	2220120130012	2220120140042	2220120140075	2220120150045
13	MATO GROSSO	2220120120015	2220120130013	2220120140043	2220120140076	2220120150046
14	ACRE	2220120120016	2220120130014	2220120140044	2220120140077	2220120150047
15	AMAZONAS	2220120120017	2220120130015	2220120140045	2220120140078	2220120150048
16	MATO GROSSO DO SUL	2220120120018	2220120130016	2220120140046	2220120140079	2220120150049
17	RONDONIA	2220120120019	2220120130017	2220120140047	2220120140080	2220120150050
18	PARÁIBA	2220120120020	2220120130018	2220120140048	2220120140081	2220120150051
19	RIO GRANDE DO NORTE	2220120120021	2220120130019	2220120140049	2220120140082	2220120150052
20	ESPIRITO SANTO	2220120120022	2220120130020	2220120140050	2220120140083	2220120150053
21	AMAPÁ	2220120120023	2220120130021	2220120140051	2220120140084	2220120150054
22	ALAGOAS	2220120120024	2220120130022	2220120140052	2220120140085	2220120150055
23	SERGIPE	2220120120025	2220120130023	2220120140053	2220120140086	2220120150056
24	PIAUÍ	2220120120026	2220120130024	2220120140054	2220120140088	2220120150057
25	RORAIMA	2220120120027	2220120130025	2220120140055	2220120140089	2220120150058
26	TOCANTINS	2220120120028	2220120130026	2220120140056	2220120140090	2220120150059
27	PARÁ-MBA	2220120120029	2220120130027	2220120140057	2220120140091	2220120150060
28	DISTRITO FEDERAL E ENTORNO	2220120120030	2220120130028	2220120140058	2220120140092	2220120150061
29	REGIÃO DO MÉDIO SÃO FRANCISCO	2220120120031	2220120130029	2220120140059	2220120140093	2220120150062
30	PARÁ-STA	2220120120032	2220120130030	2220120140060	2220120140094	2220120150063

Fonte: Elaboração própria, com base em consulta ao SICONV (BRASIL, 2018c).