

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Desempenho temporal e razões de insucesso das transferências voluntárias em programas de infraestrutura da reforma agrária brasileira

Temporal performance and reasons for failure of voluntary transfers in Brazilian agrarian reform infrastructure programs

Daniel Marques Moreira

Sônia Paula da Silva Nogueira

Ricardo Lobato Torres

Sumário

SEÇÃO 1 – JUSTIÇA, DIREITOS FUNDAMENTAIS E SEGURANÇA PÚBLICA20

FATORES DE RISCO DECORRENTES DA APLICAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À PROTEÇÃO DOS DADOS PESSOAIS E DA LGPD NA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA DE ESTADO.....22

Márcio da Mota Ribeiro, Rafael Rabelo Nunes, William Ferreira Giozza e Alexandre Veronese

JUSTIÇA PENAL NEGOCIADA: UMA ANÁLISE DA APLICAÇÃO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL À LUZ DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA COMARCA DE MOSSORÓ-RN.....50

Manoel Matias de Carvalho Neto, Lúcio Romero Marinho Pereira e José Albenes Bezerra Júnior

O ESTADO E SEUS INIMIGOS: AUTORITARISMO, ESTADO DE EXCEÇÃO E DESLEGITIMAÇÃO DOS SISTEMAS PENAIIS NOS ESTADOS DE DIREITO71

Isadora Ribeiro Correa, Marcos César Botelho e Luiz Fernando Kazmierczak

POLÍTICA CRIMINAL E POLÍTICA PÚBLICA NO PROCESSO DE CRIMINALIZAÇÃO SIMBÓLICA: O CASO DA LEI DE ABUSO DE AUTORIDADE BRASILEIRA87

Ícaro Melo dos Santos, Nélia Mara Fleury e Bartira Macedo de Miranda

A VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO NO BRASIL 105

Márcio de Oliveira, Débora Napoleão de Sena e Reginaldo Peixoto

VIOLÊNCIA CONJUGAL E A INCIDÊNCIA DE CONTROLE COERCITIVO ENTRE CASAS HETEROSSEXUAIS 125

Julio Cesar de Aguiar e Kettily Ingrid de Queiroz

SILÊNCIO ESTRIDENTE: VIOLÊNCIA OBSTÉTRICA E O PODER TRANSFORMADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS EFICIENTES..... 165

Jessica Feitosa Ferreira, Rogério Roberto Gonçalves de Abreu, Ana Carolina Gondim de Albuquerque Oliveira e Paulo Henrique Tavares da Silva

O PRIMEIRO COMPLEXO DE ESCUTA PROTEGIDA DO BRASIL: RESPEITO À DIGNIDADE HUMANA A PARTIR DA PROTEÇÃO INTEGRAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA 183

Tarcísia Castro Alves e Ana Paula da Silva Sotero

POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS	214
José Ferdinando Ramos Ferreira	
A TECNOSSECURITIZAÇÃO DA VIDA	235
José Adércio Leite Sampaio	
A FALTA DE UNIFORMIDADE NA CELEBRAÇÃO DE ACORDOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES NO BRASIL	255
Luciano Rosa Vicente, Sandro Lucio Dezan e Ricarlos Almagro Vitoriano Cunha	
SEÇÃO 2 – GOVERNANÇA, INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	281
DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA IDENTIDADE: NATUREZA DAS NORMAS, VINCULAÇÃO NORMATIVA E ELEMENTOS JURÍDICOS BASILARES.....	283
André Afonso Tavares, Caroline Müller Bitencourt e Janriê Rodrigues Reck	
VALORES PÚBLICOS E CRITÉRIOS AVALIATIVOS: UMA CONTRIBUIÇÃO PARA AVALIAÇÕES REPUBLICANAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	310
Paulo de Martino Jannuzzi	
ANÁLISIS Y SÍNTESIS DE LA COMPLEJIDAD DE LAS ORGANIZACIONES: ALCANCES EN LA INVESTIGACIÓN SOBRE LA CORRUPCIÓN	327
Louis Valentín Mballa e Juan Ignacio Barajas Villaruel	
COMBATE À CORRUPÇÃO E IMPACTO ECONÔMICO-FINANCEIRO NAS EMPRESAS: A EXPERIÊNCIA DOS ACORDOS DE LENIÊNCIA NO BRASIL.....	348
Carlos Higino Ribeiro de Alencar, Mário Vinicius Claussen Spinelli e Stefany Silva Rocha	
COMBATE À CORRUPÇÃO E IMPACTO ECONÔMICO-FINANCEIRO NAS EMPRESAS: A EXPERIÊNCIA DOS ACORDOS DE LENIÊNCIA NO BRASIL.....	371
Guilherme Atanazildo Leme, Milene Mendes de Oliveira, Beatriz Couto Ribeiro, Juliana Pires de Arruda Leite e Milena Pavan Serafim	
BIG DATA COMO MOTOR DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E TECNOLÓGICO E DA INOVAÇÃO: COMO A PROTEÇÃO LEGAL À PRIVACIDADE PODE VULNERABILIZAR O INDIVÍDUO	392
Thaís de Bessa Gontijo de Oliveira, Fabiana de Menezes Soares, Raquel Gontij e Bárbara Bianca Alves Cardoso	

INTRINSIC MOTIVATION AND THE USE OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE (AI) IN THE PUBLIC SECTOR: EVIDENCE FROM INDONESIA..... 412

Harmon Chaniago, Hidayat Hidayat e Yen Efawati

A REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS COMO ALTERNATIVA GEOPOLÍTICA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: O CASO DO BRASIL.....429

Luciana Nalim Silva Menuchi, Marcos Rodrigo Trindade Pinheiro Menuchi, RomariAlejandra Martinez Montaño e Daniela Mariano Lopes Silva

DESEMPENHO TEMPORAL E RAZÕES DE INSUCESSO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS EM PROGRAMAS DE INFRAESTRUTURA DA REFORMA AGRÁRIA BRASILEIRA.....452

Daniel Marques Moreira, Sônia Paula da Silva Nogueira e Ricardo Lobato Torres

O DEBATE COM SAL: A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO MAR.....474

André Panno Beirão

A IDEIA DE PROGRESSIVIDADE E O RETROCESSO CLIMÁTICO NAS CONTRIBUIÇÕES NACIONALMENTE DETERMINADAS BRASILEIRAS.....493

HelineSivini Ferreira

Ana Flávia Corleto

INTERNATIONALIZATION OF PUBLIC POLICIES IN THE NORTHEAST: SUBNATIONAL LEADERSHIP AND THE ROLE OF INTERNATIONAL RELATIONS..... 518

Eliane Superti, Romberg de Sá Gondim, Amanda Pereira Arrigo e Raquel Gonçalves Dantas

POR UMA JUSTIÇA ITINERANTE: IMPACTOS DO TRABALHO DE CAMPO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E NO EXERCÍCIO DA JURISDIÇÃO NO BRASIL544

Rafaela Selem Moreira

DESIGUALDADES RACIAIS NA MOBILIDADE URBANA: DISCUSSÃO E MORTES EM SINISTROS DE TRÂNSITO ENTRE 2011 E 2020 NO BRASIL 561

Marcelo de Tróí, Gláucia Pereira e Maria Cristina Cavalcante

SOCIAL CHARACTERISTICS OF PERUVIAN CITIZENSHIP AND THEIR INFLUENCE ON THE PERCEPTION OF GOVERNANCE, DEMOCRACY AND TRANSPARENCY IN PERU576

David Eleazar Barra-Quispe

THE INFLUENCE OF RELIGIOSITY, TAX SOCIALIZATION, AND TAX JUSTICE ON TAX COMPLIANCE WITH INTENTION AS A MODERATION VARIABLE 601

Ismawati Haribowo, Khomsiyah Khomsiyah e Susi Dwi Mulyani

ASSESSING THE IMPACT OF HALAL CERTIFICATION POLICY ON SMALL AND MEDIUM ENTERPRISES IN EAST JAVA 618

Ertien Rining Nawangsari e Hani Nur Adnin

PERFORMANCE ANALYSIS OF THE REGIONAL PEOPLE’S REPRESENTATIVE BOARD OF BENGKULU CITY FOR THE 2019-2024 PERIOD IN MAKING REGIONAL REGULATIONS 630

Hilda Distia Puspita, Alfitri Alfitri, Slamet Widodo e Andy Alfatih

Introduction 630

Research methods..... 637

Results and discussion 637

1. Productivitas..... 638

1.1 Efficiency..... 638

a. Human Resources 638

2 Technology..... 639

3 Technical guidance 639

4 Funding..... 640

5 Accountability 648

Reference 649

SEÇÃO 3 – POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO, CULTURA E INCLUSÃO 651

INVESTIGAÇÃO QUALITATIVA EM DIREITO: ORGANIZAÇÃO, CODIFICAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS..653

Elisa Gonsalves Possebon e Pedro Gonsalves de Alcântara Formiga

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FINANÇAS, EDUCAÇÃO E SAÚDE NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO: REFLEXÕES SOBRE OS EXPERIMENTOS DE CAMPO DESENVOLVIDOS NO LABORATÓRIO J-PAL..... 671

Laudeny Fábio Barbosa Leão e Lorena Madruga Monteiro

EDUCAÇÃO JURÍDICA NO ENSINO MÉDIO: A EXPERIÊNCIA DA “ESCOLA DA ESCOLHA” NA CIDADE DE TIMON (MA) 688

Mônica Mota Tassigny, Liane Maria Santiago Cavalcante Araújo e José Antonio Almeida

FORMAÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICAS CULTURAIS BRASILEIRAS NO PERÍODO PANDÊMICO: ANÁLISE DA LEI ALDIR BLANC	708
---	------------

Suely de Fátima Ramos Silveira

A BRIGA DAS COTAS COM O TEMPO: CADUCIDADE DA REVISÃO DA POLÍTICA DE COTAS NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS DO BRASIL	733
---	------------

Walter Claudius Rothenburg

TRANSICIÓN ENERGÉTICA E IDENTIDAD CULTURAL. EL CASO DE LOS PROYECTOS DE ENERGÍAS RENOVABLES EN LUGARES SAGRADOS INDÍGENAS DE CHILE.....	748
--	------------

Alberto Olivares

OS CORREIOS BRASILEIROS E A LOGÍSTICA ESTATAL DO PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO E DO MATERIAL DIDÁTICO (PNLD).....	781
---	------------

Alysson Rogerio da Silva, Claudia Souza Passador, e Denis Renato Oliveira

Desempenho temporal e razões de insucesso das transferências voluntárias em programas de infraestrutura da reforma agrária brasileira*

Temporal performance and reasons for failure of voluntary transfers in Brazilian agrarian reform infrastructure programs

Daniel Marques Moreira**

Sônia Paula da Silva Nogueira***

Ricardo Lobato Torres****

Resumo

Neste artigo, buscou-se avaliar o desempenho temporal de implementação das transferências voluntárias voltadas à execução de programas de infraestrutura em áreas de reforma agrária no interior do Brasil e identificar as causas de insucesso na operacionalização dessas transferências. A metodologia de trabalho envolveu uma pesquisa aplicada e documental, assentada em abordagem 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, construíram-se índices de desempenho para avaliação da temporalidade, bem como mensuraram-se as causas de insucesso em relação à implementação das transferências. Os resultados evidenciam a variação do tempo de execução das transferências, 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. A identificação dos padrões comportamentais de implementação das transferências voluntárias expõe fragilidades de gestão, podendo contribuir tanto para o auxílio a pesquisadores e formuladores de políticas públicas, a respeito da compreensão de processos para melhorias futuras, quanto para o controle social das transferências.

Palavras-chave: transferências voluntárias; políticas públicas; obras de engenharia; reforma agrária.

Abstract

The article aimed to evaluate the temporal performance of the implementation of voluntary transfers, focused on the execution of infrastructure programs in areas of agrarian reform in the interior of Brazil, and to identify the causes of the failure to operationalize these transfers. This paper's

* Recebido em 11/03/2022

Aprovado em 18/03/2024

** Mestre em Planejamento e Governança Pública (UTFPR) e Mestre em Administração Autárquica (Instituto Politécnico de Bragança – Portugal). Engenheiro Civil do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Superintendência Regional do Paraná. E-mail: danielmm79@hotmail.com.

*** Doutora em Economia e Empresa (Universidad Autónoma de Madrid). Professora e Diretora da Escola de Comunicação, Administração e Turismo do Instituto Politécnico de Bragança, na área de Gestão Financeira Pública. Pesquisadora da Unidade de Investigação Aplicada em Gestão (UNIAG), Instituto Politécnico de Bragança. E-mail: sonia@ipb.pt.

**** Doutor em Economia da Indústria e da Tecnologia (UFRJ). Professor do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Vice-líder do Grupo de Estudos em Perspectivas do Desenvolvimento da UFPR. E-mail: ricardotorres@ufpr.br.

methodology involved applied and documentary research of the descriptive quantitative type, analyzing 150 programs that are part of the 2012-2015 Pluriannual Plan (PPA). We collected the data from the Federal Government Covenants Portal. When analyzing 321 formalized transfers through covenants, we elaborated performance indexes to assess temporality and identified and measured the causes of failure in implementing the transfers. The results show the variation in the execution time of the transfers, the causes of non-completion of the works and disapproval of the accounts, the reasons for annulment of the agreements and the difficulties of execution from the perspective of the public agency that received resources. Identifying the behavioral patterns of the implementation of voluntary transfers exposes management weaknesses, which can help researchers and public policymakers understand processes for future improvements and the social control of transfers.

Keywords: voluntary transfers; public policy; engineering works; land reform.

1 Introdução

A implementação de políticas públicas relaciona-se, diretamente, com a capacidade de investimento do governo. Para aumentar essa capacidade, há um desafio comum que se coloca no plano orçamental em todos os níveis de governo, que consiste na equalização de receitas e despesas. Por um lado, evita-se onerar a população com sucessivos acréscimos tributários, e, por outro, deve-se considerar a necessidade de manutenção do equilíbrio fiscal.

Nesse cenário, ao considerar o contexto brasileiro, as transferências voluntárias se apresentam como um instrumento relevante para a implementação de políticas públicas. Quando a Administração Pública Federal decide trabalhar por meio de transferências voluntárias, os recursos disponibilizados nesse modelo de gestão proporcionam acréscimos orçamentários de receitas para os Estados e Municípios para a execução conjunta de programas de governo.^{1 2 3 4 5}

Estabelecidas a partir do interesse comum e da cooperação mútua, as transferências voluntárias possuem impacto destacado em Municípios com limitações de arrecadação e pouca margem para investimentos, em função da necessidade de ajuste fiscal.^{6 7 8} Porém, apesar dos benefícios potenciais desse modelo de transfe-

¹ FERREIRA, Ivan Fecury Sydrião; BUGARIN, Mauricio Soares. 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: <https://doi.org/10.1590/S0034-71402007000300001>. Acesso em: 30 set. 2018.

² GALLO, Fabrício. 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/sociedade-natureza/article/view/22981/pdf_3. Acesso em: 6 jan. 2019.

³ MOUTINHO, José da Assunção; KNISS, Cláudia Terezinha; MACCARI, Emerson Antonio. 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.

⁴ MOUTINHO, José da Assunção. 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: <https://doi.org/10.1590/0034-7612139003>. Acesso em: 2 out. 2018.

⁵ BIJOS, Danilo. Repensando as transferências voluntárias pela perspectiva dos atores e das instituições locais. *Desenvolvimento em Questão*, v. 16, n. 44, jul./set. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2018.44.322-350>. Acesso em: 1 jan. 2019.

⁶ DEMARCHI, Everson; GALLO, Zildo; CASÉRIO, Vera Mariza Regina; LORENZO, Helena Carvalho de. 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.

⁷ CASTRO, Herison Oliveira. 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/aa69432de-7624c3aad76348e63615311>. Acesso em: 15 dez. 2018.

⁸ SOARES, Márcia Miranda; MELO, Bruno Guimarães de. 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: <https://doi.org/10.1590/0034-7612139003>.

rência orçamental, há evidências de que a sua operacionalização tem sido pouco efetiva, quando analisados os dados brutos fornecidos pelo Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), incorporado à Plataforma +Brasil com base no Decreto n.º 10.035, de 1º de outubro de 2019.

Delimitando-se as transferências voluntárias vinculadas à execução de obras públicas no Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, verifica-se que a Administração Pública Federal formalizou um total de 23.118 instrumentos no período, com investimentos relativos a R\$22,67 bilhões de reais. 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, conforme apuração realizada no mês de setembro de 2018.⁹

No âmbito do desenvolvimento rural, particularmente a respeito da política de reforma agrária, de um total de 3.078 propostas submetidas à análise nos programas de infraestrutura no PPA 2012-2015, apenas 321 resultaram em convênios formalizados, ou seja, 10,43% das propostas. Destes, apenas 57 encontravam-se concluídos e com as contas aprovadas no mês de maio de 2018, ou seja, apenas 17,76% do total formalizado.¹⁰

Apesar dos indícios de que as obras executadas mediante transferências voluntárias tendem a levar muito tempo para serem concluídas, chegando a extrapolar prazos estabelecidos no PPA para o qual foram programadas, não há estudos no Brasil que avaliam a temporalidade de execução dessas obras em relação ao prazo ideal de projeto, bem como as causas de insucesso para a implementação dos objetos. A maior parte das pesquisas realizadas no âmbito das transferências voluntárias tende a focar na fase de celebração dos instrumentos, investigando a influência das motivações político partidárias no momento da destinação dos recursos, pelo caráter discricionário das transferências.^{11 12 13 14 15 16}

Considerando o impacto que as transferências voluntárias causam em Municípios com capacidade reduzida de investimento¹⁷, pretende-se responder, neste trabalho, às seguintes perguntas de investigação: qual a variação do tempo de execução das transferências voluntárias destinadas à implementação de programas de

org/10.1590/0034-7612138727. Acesso em: 29 nov. 2018.

⁹ BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. SICONV: Consulta de Propostas de Convênio. *Gon.br*, 2018. Disponível em: <https://www.convenios.gov.br/siconv/Principal/Principal.do>. Acesso em: 30 set. 2018.

¹⁰ BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Painel de Obras: Pesquisa de Obras. *Gon.br*, 2018. Disponível em: <http://paineldeobras.planejamento.gov.br/QvAJXZfc/opendoc.htm?document=paineldeobras.qvw&lang=pt-BR&host=Local&anonymous=true>. Acesso em: 30 set. 2018.

¹¹ FERREIRA, Ivan Fecury Sydrião. *Eleições e política fiscal: o papel das transferências voluntárias intergovernamentais, da competência administrativa e do endividamento nos ciclos político-orçamentários*. 2006. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/3499>. Acesso em: 4 jan. 2019.

¹² BIJOS, Danilo. *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: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/13434>. Acesso em: 4 jan. 2019.

¹³ PUTTOMATTI, Giulia da Cunha Fernandes. *Capital político e transferências voluntárias 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://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/10634>. Acesso em: 04 jan. 2019.

¹⁴ CIRIBELI, João Paulo; MIQUELITO, Samuel; MASSARDI, Wellington de Oliveira. 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.

¹⁵ LIMA, Francisco José de; CIRQUEIRA, Jefferson Correa; PINTO, Vannildo Cardoso; SOUZA, Waldemar Antônio da Rocha de. 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: <https://periodicos.uninove.br/gep/article/view/9663>. Acesso em: 28 jun. 2018.

¹⁶ MOUTINHO, José da Assunção; KNISS, Cláudia Terezinha. 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.

¹⁷ MOUTINHO, José da Assunção; KNISS, Cláudia Terezinha; MACCARI, Emerson Antonio. 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.

infraestrutura em áreas de reforma agrária no Brasil, em relação ao seu planejamento inicial? Quais as causas de insucesso na implementação dessas transferências?

O trabalho tem, portanto, o objetivo de avaliar o desempenho temporal de implementação das transferências voluntárias voltadas à execução de programas de infraestrutura em áreas de reforma agrária no interior do Brasil, e identificar as causas de insucesso relativo à operacionalização dessas transferências. Sua contribuição consiste na ampliação do espectro de avaliação das políticas implementadas, por meio da identificação de padrões de comportamento que podem expor as fragilidades dos programas ao longo da execução das transferências, de forma a auxiliar a compreensão de processos para melhorias das políticas públicas.

A delimitação da pesquisa, entre os anos de 2012 e 2015, justifica-se pelo fato de este período englobar um PPA de ciclo completo recentemente, possibilitando uma avaliação objetiva quanto ao planejamento estabelecido naquela peça orçamentária. Destaca-se, ainda, o fato de, nesse período, ter permanecido vigente uma única regulamentação normativa para a execução das transferências, ou seja, a Portaria Interministerial n.º 507, de 24 de novembro de 2011.

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 menores, com capacidade reduzida de investimento, como é o 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 2012-2015.¹⁸

Além desta introdução, estrutura-se este artigo em mais seis seções. Na segunda, apresenta-se o referencial teórico sobre avaliação de programas e políticas públicas. Na terceira, aborda-se o tema das transferências governamentais. Na quarta, discorre-se sobre reforma agrária e programas de infraestrutura. Na quinta, apresenta-se a metodologia de pesquisa. Na sexta, apresentam-se os resultados e discussões do trabalho, iniciando-se com o desempenho temporal das transferências e avançando para as razões de insucesso dos convênios anulados ou encerrados com o objeto não executado. Por fim, na última seção, apresentam-se as conclusões da pesquisa.

2 Avaliação de programas e políticas públicas

O processo de 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.¹⁹ Nesse modelo, influenciado pelo gerencialismo público e pela necessidade de ajuste fiscal, a eficiência representa o objetivo principal da política pública.²⁰

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 completa do programa.²¹ Porém, a avaliação das políticas públicas não pode ficar restrita ao desempenho orçamentário da ação, uma vez que isto limita as possibilidades de melhoramentos de processos. Sobre este aspecto, um estudo anterior apresenta as seguintes considerações:

¹⁸ BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. SICONV: Consulta de Programas. *Gon.br*, 2018. Disponível em: <https://www.convenios.gov.br/siconv/programa/ConsultarPrograma/ConsultarPrograma.do>. Acesso em: 30 set. 2018.

¹⁹ FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092005000300007>. Acesso em: 4 jan. 2019.

²⁰ SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>. Acesso em: 4 jan. 2019.

²¹ LOPES, Alberto (coord.). *Políticas públicas para cidades sustentáveis: integração intersetorial, federativa e territorial*. Rio de Janeiro: IBAM, MCTIC, 2016.

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.²²

Desde uma perspectiva teórica, considera-se a coleta e interpretação de informações, de forma a esclarecer causas e efeitos dos problemas públicos, um dos aspectos mais importantes na análise das políticas públicas.²³ O desafio é realizar uma classificação correta de informações em razão da diversidade de interesses envolvidos. Essa identificação pode ser processada por meio da análise de desempenho, a qual pode ser realizada por meio de três atividades principais: medição, relato e gerenciamento.²⁴

Nesse aspecto, a compreensão de que o processo de avaliação política se caracteriza como uma maneira de mensurar o desempenho de programas resulta na necessidade de definição de medidas para a aferição dos resultados.²⁵ Além disso, o desempenho pode ser 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, realiza-se a análise por inspeções e auditorias de qualidade; já em termos de desempenho de contrato, a análise processa-se por meio do monitoramento de normas.²⁶

Na gestão pública, a medição de desempenho precisa ser pesquisada e adaptada de acordo com o seu contexto, uma vez que não há uma única fórmula que possa ser replicada em toda e qualquer situação.²⁷ De fato, há um claro desacordo em termos de fundamentação metodológica e orientação prática da pesquisa de avaliação, com dezenas de abordagens distintas.²⁸ Por isso, é necessário definir, claramente, o objeto de avaliação, para a escolha apropriada do método de investigação, interpretação e publicação de resultados.

3 Transferências intergovernamentais

As transferências intergovernamentais encontram-se situadas no campo de estudo do federalismo fiscal.²⁹ E, nesse sentido, o desenho das transferências intergovernamentais constitui um dos aspectos mais complexos do federalismo fiscal, com experiências distintas em vários países.³⁰ Porém, seria possível agrupá-las em dois grandes grupos principais: repartição de receitas e concessões, em que se enquadram as transferências voluntárias.

A utilização das transferências por concessões é controversa. Alguns estudos revelam que, apesar de as transferências por concessões ocuparem um papel legítimo a desempenhar em um sistema financeiro fe-

²² SOUZA, Celina. “Estado do Campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092003000100003>. Acesso em: 4 jan. 2019.

²³ KRAFT, Michael E.; FURLONG, Scott R. *Public policy: politics, analysis and alternatives*. 3. ed. Los Angeles: CQ Press, 2010.

²⁴ RADNOR, Zoe J.; BARNES, David. 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.

²⁵ COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003.

²⁶ SANDERSON, I. Performance management, evaluation and learning in “modern” local government. *Public Administration*, v. 79, n. 2, p. 297-313, dez. 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00257>. Acesso em: 2 fev. 2019.

²⁷ AKIM, Érica Kushiara; MERGULHÃO, Ricardo Coser. 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.

²⁸ VEDUNG, Evert. *Public policy and program evaluation*. 4. ed. New Jersey: Transaction Publishers, 2009.

²⁹ PANTOJA, Fernanda Pinheiro; PEREIRA, José Almir Rodrigues. 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.

³⁰ TER-MINASSIAN, Teresa. Intergovernmental fiscal relations in a macroeconomic perspective: an overview. In: TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997. p. 3-24.

deral, em muitos casos, há uma manipulação perversa desses recursos, como no direcionamento proposital de recursos em períodos eleitorais para aliados políticos. O grande consenso é que a utilização das transferências carece de uma boa regulação, de forma que elas se tornem mais eficazes para o alcance de objetivos legítimos e menos sujeitas a manipulações.^{31 32}

No Brasil, há 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 para o total das receitas arrecadadas. Um estudo anterior demonstra que a participação dos Municípios no total das receitas arrecadadas pelo governo geral, entre os anos 1988 e 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 Federal uma variação de 63,4% a 68,1%.³³

Em termos exclusivos do orçamento municipal, outro estudo indica que, na média, menos de 25% da receita total dos Municípios são provenientes de arrecadação tributária própria.³⁴ Esse cenário não corresponde ao cenário ideal do federalismo fiscal tradicional, para o qual muitos analistas enfatizam a importância de uma dependência básica de receitas próprias como uma fonte de autonomia e disciplina fiscal para níveis descentralizados de governo.³⁵

4 Reforma Agrária

A política agrícola, fundiária e de reforma agrária consta estabelecida na Constituição Federal de 1988 e tem por fim orientar a atuação do governo juntamente 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 (Lei nº. 4.504/1964). O órgão responsável pela execução da política de reforma agrária no Brasil é o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Há diversos programas na política de reforma agrária destinados ao desenvolvimento regional. A criação de assentamentos por si só gera uma série de demandas e expectativas relacionadas à execução de políticas voltadas à viabilização de infraestruturas.³⁶ Apesar de não haver consenso no meio acadêmico quanto à execução da política de reforma agrária, diversos autores defendem-na como fator de desenvolvimento regional, com mudanças nas dinâmicas sociais e econômicas dos Municípios e regiões de instalação dos assentamentos.^{37 38}

³¹ OATES, Wallace 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://dx.doi.org/10.17310/ntj.2008.2.08>. Acesso em: 28 jan. 2019.

³² 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://doi.org/10.1016/S1514-0326\(17\)30010-7](https://doi.org/10.1016/S1514-0326(17)30010-7). Acesso em: 1 jan. 2019.

³³ ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.

³⁴ FERREIRA, Ivan Fecury Sydrião; BUGARIN, Mauricio Soares. 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: <https://doi.org/10.1590/S0034-71402007000300001>. Acesso em: 30 set. 2018.

³⁵ OATES, Wallace 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://dx.doi.org/10.17310/ntj.2008.2.08>. Acesso em: 28 jan. 2019.

³⁶ HEREDIA, Beatriz; MEDEIROS, Leonilde; PALMEIRA, Moacir; CINTRÃO, Rosângela; LEITE, Sérgio Pereira. Na 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=S1413-05802005000100001. Acesso em: 4 fev. 2019.

³⁷ 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.

³⁸ MATTEI, Lauro. O debate sobre a reforma agrária no contexto do Brasil rural atual. *Política & Sociedade*, v. 15, p. 234-260, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2175-7984.2016v15nsp1p234>. Acesso em: 4 fev. 2019.

Dentre as diversas ações associadas à reforma agrária, destaca-se a realização de obras de infraestrutura para a viabilização dos assentamentos. Caracterizam-se estas como obras de engenharias essenciais à subsistência das famílias assentadas no meio rural. Assim, os convênios de transferência voluntária de recursos da Administração Pública Federal para outros entes da federação envolvendo obras de infraestrutura, no âmbito da reforma agrária brasileira, são os objetos de estudo da pesquisa apresentada neste artigo.

5 Metodologia

Para a avaliação das transferências voluntárias, realizou-se um recorte nos programas de infraestrutura, divulgados pelo INCRA no PPA 2012-2015, por meio de uma pesquisa documental aplicada no SICONV. Tais programas destinaram-se à implantação ou recuperação de obras de engenharia essenciais à subsistência e desenvolvimento do meio rural, como estradas vicinais, sistemas de abastecimento de água e eletrificação rural.

Nesse recorte, identificaram-se 150 programas de publicação regular.³⁹ Além dos programas regulares, encontraram-se outros programas trabalhados no período com o intuito de resolver demandas pontuais, relativos a negociações políticas. Não se consideraram tais programas nesta pesquisa, por seu caráter excepcional. Em seguida, obtiveram-se extratos detalhados de todas as propostas cadastradas em cada um dos programas.⁴⁰ Agruparam-se os dados de interesse da pesquisa em categorias semelhantes, com base na classificação estabelecida no campo situação das propostas, o qual revelou o enquadramento da fase de implementação no momento do levantamento dos convênios, em setembro de 2018.

O próximo aspecto envolveu a avaliação do desempenho temporal dos instrumentos e sua relação com o plano ideal de execução. Nesse 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 destacam-se nessa avaliação, que são o plano de trabalho do convênio e o projeto básico de engenharia. O plano de trabalho constitui a peça técnica do convênio em que se estabelecem metas, etapas, o cronograma de desembolso e o prazo de vigência do instrumento. Já o projeto básico de engenharia envolve a peça técnica em que se estabelece o prazo de execução da obra propriamente dita.

Apresentam-se, detalhadamente, as variáveis selecionadas para análise de temporalidade no Quadro 1.

Quadro 1 – Variáveis utilizadas na análise de temporalidade

Variável	Nome	Descrição	Medida
tvf	Prazo realizado de vigência	É o tempo compreendido entre as datas de início e de término da relação jurídica contratual do convênio.	dias
tvi	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

³⁹ BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. SICONV: Consulta de Programas. *Gon.br*, 2018. Disponível em: <https://www.convenios.gov.br/siconv/programa/ConsultarPrograma/ConsultarPrograma.do>. Acesso em: 30 set. 2018.

⁴⁰ BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. SICONV: Consulta de Programas. *Gon.br*, 2018. Disponível em: <https://www.convenios.gov.br/siconv/programa/ConsultarPrograma/ConsultarPrograma.do>. Acesso em: 30 set. 2018.

tpb	Prazo de execução da obra previsto no projeto de engenharia	É o período definido no cronograma físico-financeiro do projeto básico de engenharia para a execução da obra ou serviço de engenharia.	meses
tco	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

Fonte: Elaboração própria.

A construção dos indicadores de desempenho temporal baseou-se em três eixos de investigação, conforme detalhamento apresentado no Quadro 2.

Na avaliação do desempenho temporal, considerou-se uma população de 321 convênios assinados. Porém, para efeitos de análise, desconsideraram-se alguns convênios cujas informações não estavam disponíveis ou suficientemente claras no cômputo de cada indicador, conforme explicado adiante.

Quadro 2 – 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.

A respeito do índice IT_PRORROG, os cálculos envolveram a análise de 268 convênios assinados. Na seleção dos dados, consideraram-se aqueles convênios classificados como anulados, haja vista que o procedimento de anulação torna os instrumentos inócuos.

Para os cálculos do índice IT_PROJETO, analisaram-se 168 convênios assinados. Estabeleceram-se três requisitos para a seleção dos dados. O primeiro deles envolveu a obrigatoriedade de o convênio possuir um projeto de engenharia cadastrado no sistema. O segundo, a desconsideração dos dados referentes a convênios anulados, pela invalidade desses instrumentos. Por fim, desconsideraram-se os dados relacionados a convênios em execução, em virtude de ainda estar pendente a possibilidade de prorrogação desses instrumentos, o que poderia distorcer os resultados.

Para o cálculo do indicador IT_OBRACON, foram selecionados 128 convênios assinados. Nessa seleção, além daqueles convênios que contêm informações sobre o projeto, foram selecionados os convênios assinados que tiveram suas obras concluídas e aceitas pelo órgão repassador de recursos. A informação de data de 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.

A última etapa envolveu a investigação de causas de insucesso dos instrumentos. Procurou-se identificar quaisquer relatos ou registros de informações que pudessem identificar as razões de insucesso das transferências. Nessa perspectiva, definiram-se 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 enquadrados 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. Nessa circunstância, foram identificadas e classificadas na pesquisa as situações mais recorrentes para fins de avaliação: problemas técnicos de projeto, contingenciamento financeiro, inadimplência financeira do proponente, não informado e outros.

Na classificação estabelecida como problemas técnicos de projeto, há situações variadas como: 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 os casos com cortes de orçamento demandados pelo concedente, inviabilizando a execução do acordo. Já a classificação de inadimplência financeira do proponente envolveu aqueles casos em que a transferência dos recursos foi impedida por situação de irregularidade fiscal. Na classificação estabelecida como não informado, enquadram-se aqueles casos em que 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 vigência expirada e que não possuíam nenhum ateste de conclusão das 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 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 estiveram 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 por atraso no repasse de recursos financeiros do convênio quanto pela ausência completa dessa liberação. Essa 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 em que 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 em que a execução do empreendimento foi prejudicada por vícios ou erros de projeto, percebidos 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, desconsideraram-se os convênios em execução e os convênios anulados, por se tratar de situações que antecedem a prestação de contas e que, portanto, não possuem quaisquer relatos registrados para discussão. Assim como nas justificativas de anulação, extraíram-se as dificuldades relatadas pelo conveniente 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.

6 Apresentação dos resultados e discussão

6.1 Avaliação da temporalidade

Os resultados obtidos no cálculo do IT_PRORROG, IT_PROJETO e IT_IBRACON encontram-se expostos na Tabela 1.

Tabela 1 – Índices de avaliação do desempenho temporal

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
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.

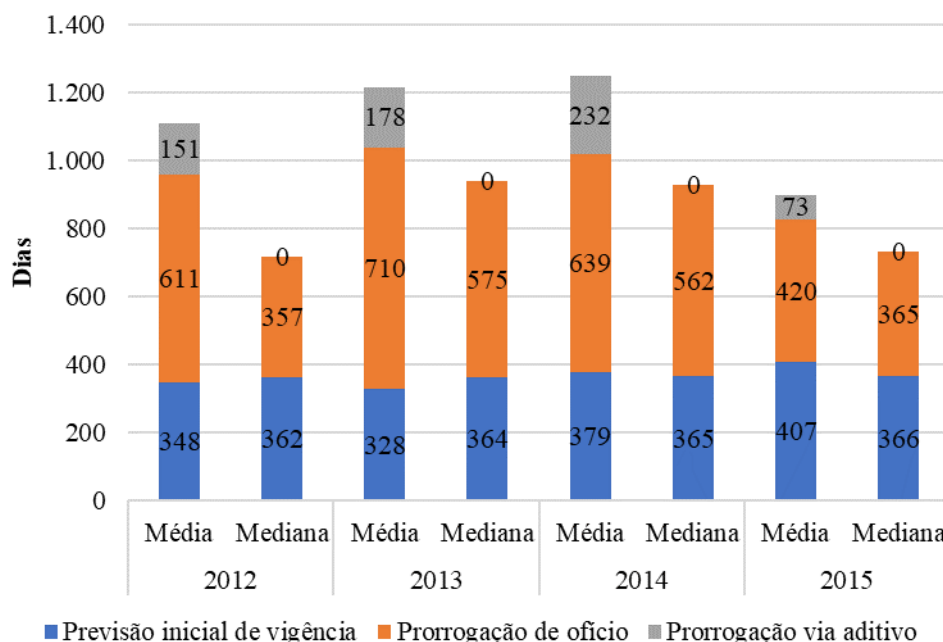
Os resultados se mostraram significativos em termos absolutos ao olhar para o PPA como um todo. No caso do IT_PRORROG, o prazo de vigência superou, em três vezes, o plano inicial definido na celebração do instrumento. No IT_PROJETO, o prazo de vigência superou em, aproximadamente, cinco vezes o cronograma do projeto de engenharia; enquanto, no IT_OBRACON, o prazo real de conclusão da obra superou, em quatro vezes, o cronograma do projeto de engenharia.

Para uma melhor visualização do impacto das prorrogações de vigência, ilustra-se, no Gráfico 1, o comportamento da média e da mediana de três variáveis: previsão inicial de vigência dos instrumentos em dias (ti), prorrogações de ofício em dias (tpo) e prorrogações via aditivo em dias (tpa).

Em todos os anos do estudo, os períodos de prorrogação superaram o prazo inicialmente planejado. A mediana da prorrogação via termo aditivo revelou que esse tipo de prorrogação apresentou uma influência mais pontual, restrita à parte dos instrumentos, ainda que, em termos absolutos, os valores médios de prorrogação correspondam a valores significativos. Ressalte-se que o ano de 2015, com média inferior de prorrogação, ainda pode ter aumentado seus valores, se mantida a tendência dos anos anteriores, haja vista que boa parte dos instrumentos formalizados naquele ano permaneciam em execução quando da consulta dos dados no SICONV (2018), com possibilidade de prorrogação.

Conforme o Gráfico 1, é possível verificar que as prorrogações de ofício foram o principal fator de modificação do período de vigência. Por consequência, infere-se que o planejamento de execução das obras apresentou uma tendência de ser prejudicado por atrasos na liberação dos recursos. Além disso, evidencia-se que o órgão concedente 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 deste.

Gráfico 1 – Análise do prazo de vigência



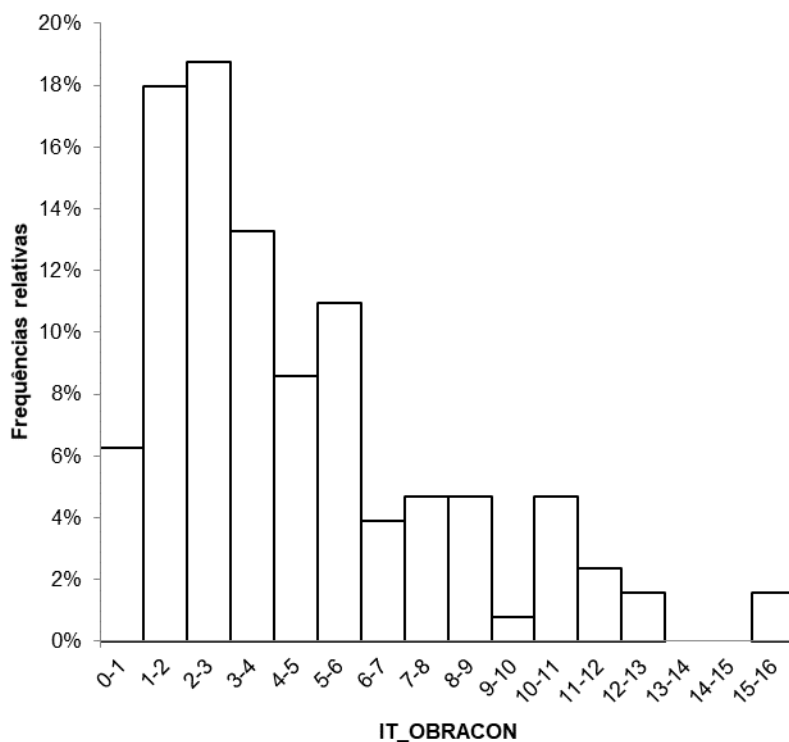
Fonte: Elaboração própria.

De certa forma, os resultados surpreendem pelo fato de a totalidade dos recursos necessários à execução do instrumento estar, em tese, assegurada antes da assinatura do instrumento. Ao olhar para os resultados, há um descompasso entre os atos de empenho e os de 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. Inclusive, ele antecede a formalização do instrumento, como forma de garantia dos recursos. Contudo, apesar do compromisso assumido e da existência de um cronograma de desembolso para o repasse financeiro, na prática, nem sempre há recursos disponíveis para a transferência no momento necessário. Essa situação é agravada em momentos de crise fiscal e contenção de despesas.

No Gráfico 2, apresenta-se a distribuição de frequências do IT_OBRACON. Essa distribuição de frequências relevou que apenas cerca de 6% das obras foram concluídas em relação à previsão inicial do projeto. Por outro lado, aproximadamente 75% das obras foram concluídas em período duas vezes superior à previsão de projeto, enquanto, aproximadamente, 57% foram concluídas em período três vezes superior. Tamanha diferença poderia ser explicada à luz de dois aspectos principais na execução do convênio: o da gestão administrativa e o da gestão de projetos.

Gráfico 2 – Distribuição de frequências do IT_OBRACON



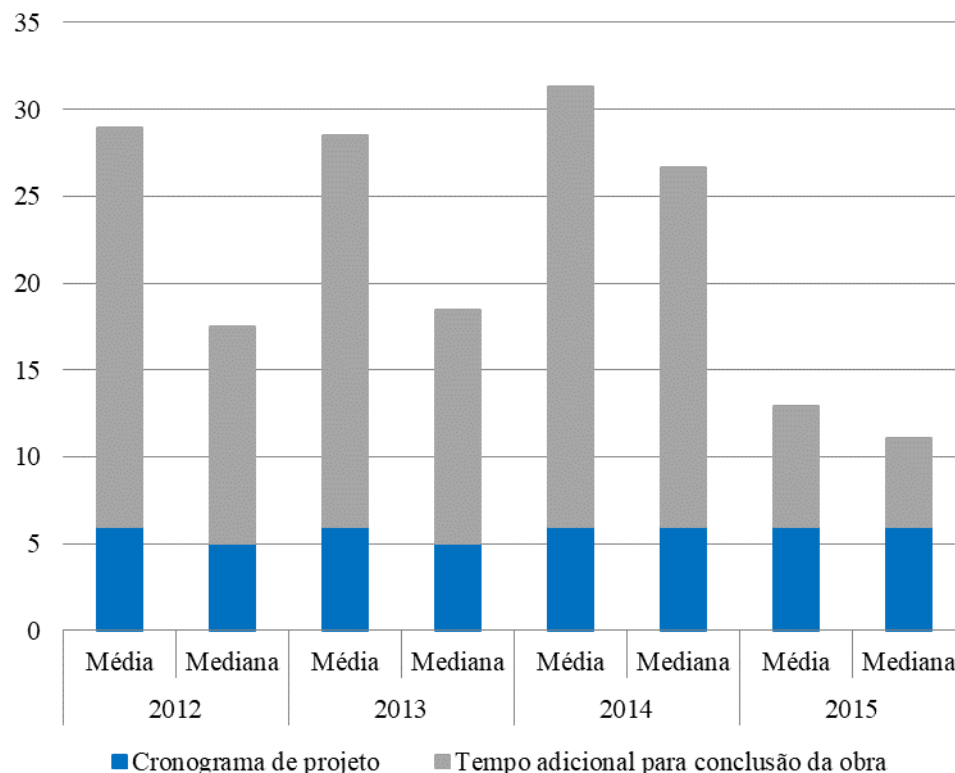
Fonte: Elaboração própria.

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 esse entendimento a amplitude dos índices e os sucessivos atrasos na liberação de recursos evidenciados anteriormente.

Já no aspecto da gestão de projetos, entende-se que os resultados podem indicar uma possível falha de dimensionamento de prazos no cronograma de projeto, o que pode corroborar a incidência de problemas técnicos de projeto apresentada na próxima seção e a amplitude dos dados. Um cronograma mal dimensionado tende a prejudicar a execução dos contratos, haja vista que o cronograma constitui uma peça fundamental do orçamento, dimensionando equipamentos e pessoal.

No Gráfico 3, ilustra-se o prazo necessário à conclusão das obras. Na base das colunas, 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 desta.

Gráfico 3 – Prazo total para conclusão das obras



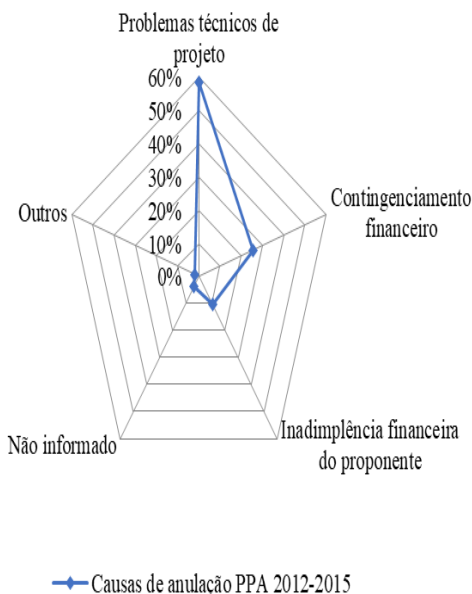
Fonte: Elaboração própria.

6.2 Identificação das causas de insucesso

A anulação dos convênios foi um evento que apresentou incidência recorrente em todos os anos do estudo. No Gráfico 4, demonstra-se que as principais tendências de anulação envolveram problemas técnicos de projeto e contingenciamento financeiro.

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

Gráfico 4 – Causas de anulação de convênios – período 2012-2015



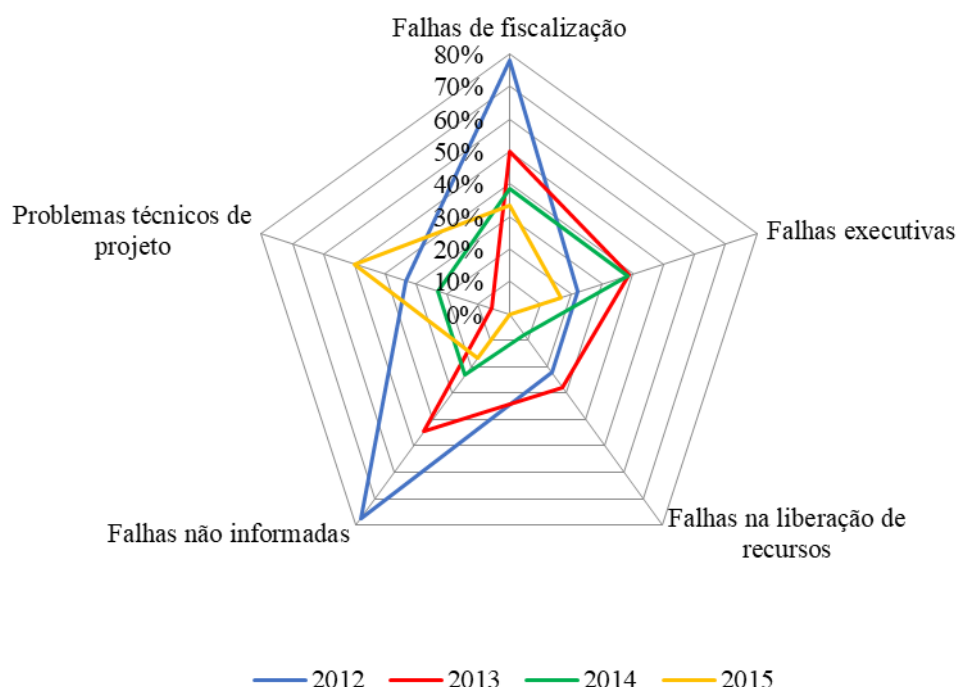
Fonte: Elaboração própria.

Nesse contexto, julga-se que uma redução dos índices de anulação passa por uma melhor capacitação técnica do proponente quanto aos aspectos necessários à aprovação de projetos, bem como um melhor planejamento financeiro dos repasses.

A identificação das causas de não conclusão das obras ou reprovação se mostrou de difícil aferição, haja vista a insuficiência de informações na plataforma que pudessem elucidar os problemas. Inclusive, classificaram-se as maiores incidências como falhas de fiscalização ou falhas não informadas, conforme ilustram os resultados expressos no Gráfico 5.

Essas duas categorias não devem ser confundidas, pois pretendem ilustrar situações distintas. Ainda que um convênio apresentasse falhas de fiscalização, este 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 aparente sobre as causas de não cumprimento do objeto.

Gráfico 5 – Obras não concluídas ou reprovadas: identificação de causas



Fonte: Elaboração própria.

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 consistiu na evidência de uma redução sistemática do problema ao longo dos anos, com queda de um percentual de 78% no ano de 2012 para 33% em 2015. Mesmo que os valores continuem elevados em 2015, foi possível perceber uma melhora significativa nas ações de fiscalização.

A elevada 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, é importante avaliar se o recurso foi gerido da melhor forma possível, para a otimização dos resultados.

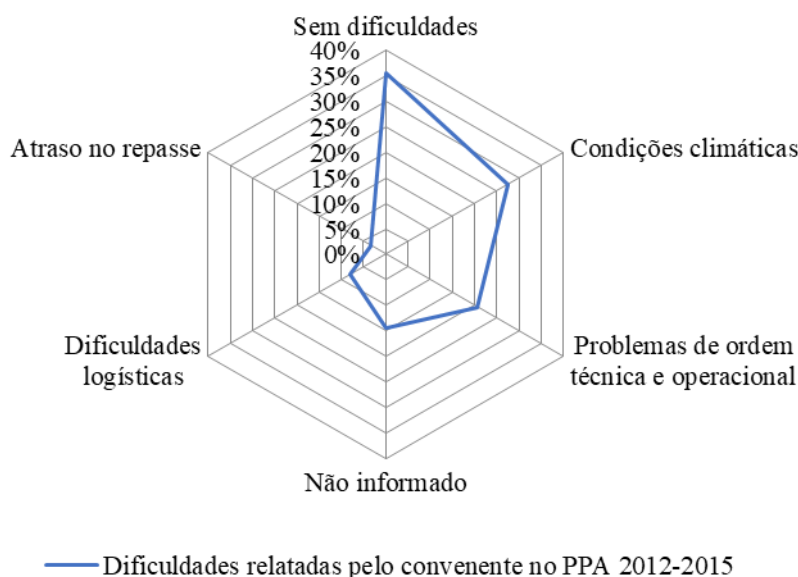
As falhas executivas apareceram logo a seguir. De ação recorrente em todos os anos do estudo e incidência média de 33% ao longo de todo o período, as falhas executivas representam os serviços mal executados. Nesse tipo de situação, se encontram os maiores registros de conflitos entre os envolvidos.

As falhas de projeto também apresentaram incidência recorrente em todos os anos de estudo, resultando como causa de insucesso em 22% dos convênios analisados. Evidencia-se, dessa 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 poderia 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 passa 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. Essa situação foi mais evidente em convênios cujo planejamento envolveu a liberação de duas ou mais parcelas no cronograma de desembolso. Evidencia-se que não basta que os recursos estejam assegurados, é necessário que os recursos sejam descentralizados no tempo programado.

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 no Gráfico 6, verifica-se que a soma dos percentuais classificados como “sem dificuldades” ou “não informado” correspondeu a praticamente metade das respostas fornecidas.

Gráfico 6 – Dificuldades relatadas pelos convenientes – período 2012-2015



Fonte: elaboração própria.

Há alguns fatores que podem ter contribuído com essa situação. O primeiro deles envolveria uma certa tendência do conveniente em não apontar problemas de sua responsabilidade e que poderiam resultar em uma espécie de confissão de culpa ou perda de credibilidade em acordos futuros. Nesse 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. Nesse cenário, supõe-se que as pessoas que efetivamente acompanharam a execução do convênio não teriam acesso ao sistema para descrever suas percepções e opiniões.

As condições climáticas foram mencionadas como fator de dificuldade de execução em 27% dos casos. A maior concentração dessa 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. Nesse quesito, categorizaram-se os problemas relacionados à gestão administrativa do conveniente, como falta de pessoal, qualificação técnica inadequada para operação das transferências e fiscalização das obras, falta de equipamentos etc.

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. O fato de as obras estarem localizadas na zona rural de Municípios também con-

tribui para o atraso ou insucesso na execução dos convênios, haja vista que a zona rural brasileira é dotada de menor infraestrutura.

Por fim, o atraso no repasse de recursos foi mencionado em 3% dos casos. Esse resultado, aparentemente contraditório, chama a atenção por ser bem inferior ao número de instrumentos que efetivamente tiveram atrasos na liberação de recursos. Isso significa que, a despeito dos custos envolvidos no atraso de repasses, conforme visto anteriormente, poucos foram os convenientes que relataram tal fato como um problema real para a execução do instrumento.

7 Considerações finais

O aumento gradativo no volume de recursos financeiros descentralizados mediante as transferências voluntárias ao longo das últimas décadas, aliado à melhora significativa na transparência das informações com a evolução do SICONV e Plataforma +Brasil, reforça 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. O controle social das políticas públicas é incrementado mediante o processo de avaliação, uma vez que seus resultados conferem uma melhor compreensão de dados muitas vezes complexos, propiciando uma leitura objetiva dos cenários.

Neste artigo, avaliou-se o desempenho temporal de implementação das transferências voluntárias voltadas à execução de programas de infraestrutura áreas de reforma agrária no interior do Brasil e identificar as causas de insucesso na operacionalização dessas transferências. Mediante os resultados deste estudo, buscou-se contribuir com pesquisadores da área de políticas públicas no Brasil em suas futuras pesquisas, considerando-se proporcionar um panorama geral do desempenho de implementação das transferências voluntárias. A utilização de dados processados mediante estudos e análises conferem maior fundamento a posicionamentos e decisões.

Os índices construídos para a avaliação do desempenho temporal 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.

Em relação ao objeto das transferências, que são as obras de engenharia, os resultados demonstraram que o prazo necessário à conclusão das obras foi, aproximadamente, quatro vezes superior ao prazo definido no projeto. 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 evidenciou que mais da metade dos convênios que foram formalizados com cláusulas suspensivas condicionando 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.

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, em que 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. Esse resultado reitera a importância de uma fiscalização efetiva para o sucesso dos instrumentos. Em segundo lugar, destacam-se as falhas executivas, com incidência média de 33%. A seguir, apresentam-se 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. Ressalta-se que, 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, 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. Esse 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. Esses 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. Destaca-se que a obtenção dos dados sobre convênios esteve limitada ao SICONV, ao considerar que há uma obrigatoriedade imposta em regulamento para que todas as informações sobre convênios estejam incluídas nesse sistema. Isso significa que quaisquer outros dados, porventura não registrados no sistema, como relatórios de fiscalização ou atestados de obras concluídas, ainda que constem nos processos administrativos internos das instituições, não foram considerados neste artigo.

Considerou-se o fato de as transferências voluntárias apresentarem 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, não garante a implementação da política. A respeito da temporalidade dos convênios, julga-se que não é razoável haver um descompasso tão grande entre planejamento e execução. Tampouco é razoável que uma obra demore em média quatro vezes mais tempo do que o planejado para a conclusão.

Ao considerar os atrasos evidenciados relativos à 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 conforme o cronograma financeiro do projeto, e não posteriormente. A qualificação dos projetos de engenharia constitui 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.

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, pode-se obter um cenário completo para a avaliação das transferências voluntárias, visando à explicação dos comportamentos e à acumulação de pesquisas confiáveis para as tomadas de decisão.

Referências

- AKIM, Érica Kushihara; MERGULHÃO, Ricardo Coser. 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.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.
- BIJOS, Danilo. *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: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/13434>. Acesso em: 4 jan. 2019.
- BIJOS, Danilo. Repensando as transferências voluntárias pela perspectiva dos atores e das instituições locais. *Desenvolvimento em Questão*, v. 16, n. 44, jul./set. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2018.44.322-350>. Acesso em: 1 jan. 2019.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Painel de Obras: Pesquisa de Obras. *Gov.br*, 2018. Disponível em: <http://paineldeobras.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=paineldeobras.qvw&lang=pt-BR&host=Local&anonymous=true>. Acesso em: 30 set. 2018.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. SICONV: Consulta de Propostas de Convênio. *Gov.br*, 2018. Disponível em: <https://www.convenios.gov.br/siconv/Principal/Principal.do>. Acesso em: 30 set. 2018.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. SICONV: Consulta de Programas. *Gov.br*, 2018. Disponível em: <https://www.convenios.gov.br/siconv/programa/ConsultarPrograma/ConsultarPrograma.do>. Acesso em: 30 set. 2018.
- 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://doi.org/10.1016/S1514-0326\(17\)30010-7](https://doi.org/10.1016/S1514-0326(17)30010-7). Acesso em: 1 jan. 2019.
- CASTRO, Herison Oliveira. 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.
- CIRIBELI, João Paulo; MIQUELITO, Samuel; MASSARDI, Wellington de Oliveira. 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, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003.
- DEMARCHI, Everson; GALLO, Zildo; CASÉRIO, Vera Mariza Regina; LORENZO, Helena Carvalho de. 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.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092005000300007>. Acesso em: 4 jan. 2019.

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.

FERREIRA, Ivan Fecury Sydrião. *Eleições e política fiscal: o papel das transferências voluntárias intergovernamentais, da competência administrativa e do endividamento nos ciclos político-orçamentários*. 2006. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/3499>. Acesso em: 4 jan. 2019.

FERREIRA, Ivan Fecury Sydrião; BUGARIN, Mauricio Soares. 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: <https://doi.org/10.1590/S0034-71402007000300001>. Acesso em: 30 set. 2018.

GALLO, Fabrício. 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.

HEREDIA, Beatriz; MEDEIROS, Leonilde; PALMEIRA, Moacir; CINTRÃO, Rosângela; LEITE, Sérgio Pereira. Na 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=S1413-05802005000100001. Acesso em: 4 fev. 2019.

KRAFT, Michael E.; FURLONG, Scott R. *Public policy: politics, analysis and alternatives*. 3. ed. Los Angeles: CQ Press, 2010.

LIMA, Francisco José de; CIRQUEIRA, Jefferson Correa; PINTO, Vannildo Cardoso; SOUZA, Waldemar Antônio da Rocha de. 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: <https://periodicos.uninove.br/gep/article/view/9663>. Acesso em: 28 jun. 2018.

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

MATTEI, Lauro. O debate sobre a reforma agrária no contexto do Brasil rural atual. *Política & Sociedade*, v. 15, p. 234-260, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2175-7984.2016v15nesp1p234>. Acesso em: 4 fev. 2019.

MOUTINHO, José da Assunção. 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: <https://doi.org/10.1590/0034-7612139003>. Acesso em: 2 out. 2018.

MOUTINHO, José da Assunção; KNISS, Cláudia Terezinha. 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, José da Assunção; KNISS, Cláudia Terezinha; MACCARI, Emerson Antonio. 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.

OATES, Wallace 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://dx.doi.org/10.17310/ntj.2008.2.08>. Acesso em: 28 jan. 2019.

PANTOJA, Fernanda Pinheiro; PEREIRA, José Almir Rodrigues. 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.

PUTTOMATTI, Giulia da Cunha Fernandes. *Capital político e transferências voluntárias 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://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/10634>. Acesso em: 04 jan. 2019.

RADNOR, Zoe J.; BARNES, David. 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.

SANDERSON, I. Performance management, evaluation and learning in “modern” local government. *Public Administration*, v. 79, n. 2, p. 297-313, dez. 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00257>. Acesso em: 2 fev. 2019.

SOARES, Márcia Miranda; MELO, Bruno Guimarães de. 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: <https://doi.org/10.1590/0034-7612138727>. Acesso em: 29 nov. 2018.

SOUZA, Celina. “Estado do Campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092003000100003>. Acesso em: 4 jan. 2019.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>. Acesso em: 4 jan. 2019.

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

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

Para publicar na Revista de Direito Internacional, acesse o endereço eletrônico
www.rdi.uniceub.br ou www.brazilianjournal.org.
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.